BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Efektivitas

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas disebut juga hasil guna. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Seperti yang dikemukakan oleh Arthur G. Gedeian dkk dalam bukunya *Organization Theory and Design* yang mendefinisikan efektivitas, sebagai berikut:

> *"That is, the greater the extent it which an organization`s goals are met or surpassed, the greater its effectiveness"* (Semakin besar pencapaian tujuan-tujuan organisasi semakin besar efektivitas) (Gedeian dkk, 1991:61).

Berdasarkan pendapat di atas, bahwa apabila pencapaian tujuan-tujuan daripada organisasi semakin besar, maka semakin besar pula efektivitasnya. Pengertian tersebut dapat disimpulkan adanya pencapaian tujuan yang besar daripada organisasi, maka makin besar pula hasil yang akan dicapai dari tujuan-tujuan tersebut.

William N. Dunn dalam bukunya yang berjudul *Pengantar Analisis Kebijakan Publik: Edisi Kedua*, menyatakan bahwa:

> "Efektivitas *(effectiveness)* berkenaan dengan apakah suatu alternative mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneternya" (Dunn, 2003:429).

Apabila setelah pelaksanaan kegiatan kebijakan publik ternyata dampaknya tidak mampu memecahkan permasalahan yang tengah dihadapi masyarakat, maka dapat dikatakan bahwa suatu kegiatan kebijakan tersebut telah gagal, tetapi adakalanya suatu kebijakan publik hasilnya tidak langsung efektif dalam jangka pendek, akan tetapi setelah melalui proses tertentu.

Menurut pendapat Mahmudi dalam bukunya *Manajemen Kinerja Sektor Publik* mendefinisikan efektivitas, sebagai berikut: “Efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan” (Mahmudi, 2005:92).

Ditinjau dari segi pengertian efektivitas usaha di atas, maka dapat diartikan bahwa efektivitas adalah sejauhmana dapat mencapai tujuan pada waktu yang tepat dalam pelaksanaan tugas pokok, kualitas produk yang dihasilkan dan perkembangan. Pendapat lain juga dinyatakan oleh Susanto, yaitu: “efektivitas merupakan daya pesan untuk mempengaruhi atau tingkat kemampuan pesan-pesan untuk mempengaruhi” (Susanto, 1975:156). Berdasarkan definisi tersebut, penulis beranggapan bahwa efektivitas bisa tercipta jika pesan yang disampaikan dapat mempengaruhi khalayak yang diterpanya.

Menurut pendapat David Krech, Ricard S. Cruthfied dan Egerton L. Ballachey dalam bukunya *Individual and Society* yang dikutip Sudarwan

Danim dalam bukunya *Motivasi Kepemimpinan dan Efektivitas Kelompok* menyebutkan ukuran efektivitas, sebagai berikut:

1. Jumlah hasil yang dapat dikeluarkan, artinya hasil tersebut berupa kuantitas atau bentuk fisik dari organisasi, program atau kegiatan. Hasil dimaksud dapat dilihat dari perbandingan *(ratio)* antara masukan *(input)* dengan keluaran *(output).*
2. Tingkat kepuasan yang diperoleh, artinya ukuran dalam efektivitas ini dapat kuantitatif (berdasarkan pula jumlah atau banyaknya) dan dapat kualitatif (berdasarkan pada mutu).
3. Produk kreatif, artinya penciptaan hubungannya kondisi yang kondusif dengan dunia kerja, yang nantinya dapat menumbuhkan kreativitas dan kemampuan.
4. Intensitas yang akan dicapai, artinya memiliki ketaatan yang tinggi dalam suatu tingkatan intens sesuatu, dimana adanya rasa saling memiliki dengan kadar yang tinggi.

(Dalam Danim, 2004:119-120).

Berdasarkan uraian di atas, bahwa ukuran daripada efektivitas harus adanya suatu perbandingan antara masukan dan keluaran, ukuran daripada efektivitas mesti adanya tingkat kepuasan dan adanya penciptaan hubungan kerja yang kondusif serta intensitas yang tinggi, artinya ukuran daripada efektivitas adanya keadaan rasa saling memiliki dengan tingkatan yang tinggi.

Adapun menurut pendapat Cambell yang dikutip oleh Richard M. Steers dalam bukunya *Efektivitas Organisasi* menyebutkan beberapa ukuran daripada efektivitas, yaitu:

1. Kualitas artinya kualitas yang dihasilkan oleh organisasi;
2. Produktivitas artinya kuantitas dari jasa yang dihasilkan;
3. Kesiagaan yaitu penilaian menyeluruh sehubungan dengan kemungkinan dalam hal penyelesaian suatu tugas khusus dengan baik;
4. Efisiensi merupakan perbandingan beberapa aspek prestasi terhadap biaya untuk menghasilkan prestasi tersebut;
5. Penghasilan yaitu jumlah sumber daya yang masih tersisa setelah semua biaya dan kewajiban dipenuhi;

6. Pertumbuhan adalah suatu perbandingan mengenai eksistensi sekarang dan masa lalunya;
7. Stabilitas yaitu pemeliharaan struktur, fungsi dan sumber daya sepanjang waktu;
8. Kecelakaan yaitu frekuensi dalam hal perbaikan yang berakibat pada kerugian waktu;
9. Semangat kerja yaitu adanya perasaan terikat dalam hal pencapaian tujuan, yang melibatkan usaha tambahan, kebersamaan tujuan dan perasaan memiliki;
10. Motivasi artinya adanya kekuatan yang muncul dari setiap individu untuk mencapai tujuan;
11. Kepaduan yaitu fakta bahwa para anggota organisasi saling menyukai satu sama lain, artinya bekerja sama dengan baik, berkomunikasi dan mengkoordinasikan;
12. Keluwesan Adaptasi artinya adanya suatu rangsangan baru untuk mengubah prosedur standar operasinya, yang bertujuan untuk mencegah keterbekuan terhadap rangsangan lingkungan;

(Dalam Steers, 1985:46-48).

Sehubungan dengan hal-hal yang dikemukakan di atas, maka ukuran efektivitas merupakan suatu standar akan terpenuhinya mengenai sasaran dan tujuan yang akan dicapai. Selain itu, menunjukan pada tingkat sejauhmana organisasi, program/kegiatan melaksanakan fungsi-fungsinya secara optimal.

2.2 Efisiensi

Mengenai efisiensi, Prajudi Admosudiharjo menyatakan apabila kita berbicara tentang efisiensi bilamana kita membayangkan hal penggunaan sumber daya *(resources)* kita secara optimum untuk mencapai suatu tujuan tertentu (Admosudiharjo, 1987:17). Berdasarkan pendapat tersebut, bahwa efisiensi akan terjadi jika penggunaan sumber daya diberdayakan secara optimum sehingga suatu tujuan akan tercapai.

Adapun menurut William N. Dunn berpendapat bahwa:

> "Efisiensi *(efficiency)* berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter. Efisiensi biasanya ditentukan melalui perhitungan biaya per unit produk atau layanan. Kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi dengan biaya terkecil dinamakan efisien" (Dunn, 2003:430).

Apabila sasaran yang ingin dicapai oleh suatu kebijakan publik ternyata sangat sederhana sedangkan biaya yang dikeluarkan melalui proses kebijakan terlampau besar dibandingkan dengan hasil yang dicapai. Ini berarti kegiatan kebijakan telah melakukan pemborosan dan tidak layak untuk dilaksanakan.

Pendapat Mahmudi dalam bukunya yang berjudul *Manajemen Kinerja Sektor Publik* menyatakan bahwa efisiensi adalah perbandingan antara *output* dengan *input* (Mahmudi, 2007:101). Penyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa efisiensi bukan saja berbicara tentang *input* yaitu segala jenis sumber daya masukan yang digunakan melalui suatu proses untuk menghasilkan *output* tersebut yaitu suatu pelayanan publik, contohnya tenaga, infrastruktur dan lain-lain.

Menurut Mahmudi menjelaskan tentang ukuran efisiensi yaitu:

> "Mengukur biaya *output (cost of output)*. Ukuran efisiensi dapat dinyatakan dalam bentuk biaya per unit *output.* Ukuran efisiensi mengukur seberapa baik organisasi mampu memanfaatkan sumber daya yang dimilikinya untuk menghasilkan *output*. Ukuran efisiensi identik dengan ukuran produktivitas, namundemikian ukuran produktivitas atau efisiensi belum mengidentifikasikan efektivitas. Ukuran efisiensi lebih bersifat relatif bukan absolut. Biasanya ukuran efisiensi dinyatakan dalam bentuk persentase" (Mahmudi, 2007:102).

Berdasarkan pernyataan di atas pengukuran efisiensi digunakan sebagai dasar untuk melakukan penilaian kinerja di sektor publik. Sehingga, dapat diketahui seberapa efisien pemanfaatan sumber daya yang ada dengan hasil pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.

2.3. Kecukupan

William N. Dunn mengemukakan bahwa kecukupan (*adequacy*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah (Dunn, 2003:430). Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kecukupan masih berhubungan dengan efektivitas dengan mengukur atau memprediksi seberapa jauh alternatif yang ada dapat memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan dalam menyelesaikan masalah yang terjadi.

Hal ini, dalam kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan. Kriteria tersebut berkenaan dengan empat tipe masalah, yaitu:

1) Masalah Tipe I. Masalah dalam tipe ini meliputi biaya tetap dan efektivitas yang berubah dari kebijakan. Jadi, tujuannya adalah memaksimalkan efektivitas pada batas risorsis yang tersedia.
2) Masalah Tipe II. Masalah pada tipe ini menyangkut efektivitas yang sama dan biaya yang berubah dari kebijakan. Jadi, tujuannya adalah untuk meminimalkan biaya.
3) Masalah Tipe III. Masalah pada tipe ini menyangkut biaya dan efektivitas yang berubah dari kebijakan.
4) Masalah Tipe IV. Masalah pada tipe ini mengandung biaya sama dan juga efektivitas tetap dari kebijakan. Masalah ini dapat dikatakan sulit dipecahkan karena satu-satunya alternatif

kebijakan yang tersedia barangkali adalah tidak melakukan sesuatu pun.

(Dunn, 2003:430-431)

Tipe-tipe masalah di atas merupakan suatu masalah yang terjadi dari suatu kebijakan sehingga dapat disimpulkan masalah tersebut termasuk pada salah satu tipe masalah tersebut. Hal ini berarti bahwa sebelum suatu produk kebijakan disahkan dan dilaksanakan harus ada analisis kesesuaian metoda yang akan dilaksanakan dengan sasaran yang akan dicapai, apakah caranya sudah benar atau menyalahi aturan atau teknis pelaksanaannya yang benar.

2. 4 Perataan

William N. Dunn menyatakan bahwa kriteria kesamaan *(equity)* erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat (Dunn, 2003:434). Kebijakan yang berorientasi pada perataan adalah kebijakan yang akibatnya atau usaha secara adil didistribusikan. Suatu program tertentu mungkin dapat efektif, efisien, dan mencukupi apabila biaya-manfaat merata. Kunci dari perataan yaitu keadilan atau kewajaran.

Seberapa jauh suatu kebijakan dapat memaksimalkan kesejahteraan sosial dapat dicari melalui beberapa cara, yaitu:

1. Memaksimalkan kesejahteraan individu. Analis dapat berusaha untuk memaksimalkan kesejahteraan individu secara simultan. Hal ini menuntut agar peringkat preferensi transitif tunggal dikonstruksikan berdasarkan nilai semua individu.

2. Melindungi kesejahteraan minimum. Di sini analis mengupayakan peningkatan kesejahteraan sebagian orang dan pada saat yang sama melindungi posisi orang-orang yang dirugikan *(worst off).* Pendekatan ini didasarkan pada *kriteria Pareto* yang menyatakan bahwa suatu keadaan sosial dikatakan lebih baik dari yang lainnya jika paling tidak ada satu orang yang diuntungkan dan tidak ada satu orangpun yang dirugikan. Pareto ortimum adalah suatu keadaan sosial dimana tidak mungkin membuat satu orang diuntungkan *(better off)* tanpa membuat yang lain dirugikan *(worse off).*
3. Memaksimalkan kesejahteraan bersih. Di sini analisis berusaha meningkatkan kesejahteraan bersih tetapi mengasumsikan bahwa perolehan yang dihasilkan dapat digunakan untuk mengganti bagian yang hilang. Pendekatan ini didasarkan pada *kriteria Kaldor-Hicks*: Suatu keadaan sosial lebih baik dari yang lainnya jika terdapat perolehan bersih dalam efisiensi dan jika mereka yang memperoleh dapat menggantikan mereka yang kehilangan. Untuk tujuan praktis kriteria yang tidak mensyaratkan bahwa yang kehilangan secara nyata memperoleh kompensasi ini, mengabaikan isu perataan.
4. Memaksimalkan kesejahteraan redistributif. Di sini analis berusaha memaksimalkan manfaat redistributif untuk kelompok-kelompok yang terpilih, misalnya mereka yang secara rasial tertekan, miskin atau sakit. Salah satu kriteria redistributif dirumuskan oleh filosof John Rawls: Suatu situasi sosial dikatakan lebih baik dari lainnya jika menghasilkan pencapaian kesejahteraan anggota-anggota masyarakat yang dirugikan *(worst off).*

(Dunn, 2003: 435-436)

Formulasi dari Rawls berupaya menyediakan landasan terhadap konsep keadilan, tapi kelemahannya adalah pengabaian pada konflik. Pertanyaan menyangkut perataan, kewajaran, dan keadilan bersifat politis cara-cara tersebut tidak dapat menggantikan proses politik, berarti cara-cara di atas tidak dapat dijadikan patokan untuk penilaian dalam kriteria perataan. Berikut menurut William N. Dunn:

> “Pertanyaan menyangkut perataan, kewajaran, dan keadilan bersifat politis; dimana pilihan tersebut dipengaruhi oleh proses distribusi dan legitimasi kekuasaan dalam masyarakat. Walaupun teori ekonomi dan filsafat moral dapat memperbaiki kapasitas kita

> untuk menilai secara kritis kriteria kesamaan, kriteria-kriteria tersebut tidak dapat menggantikan proses politik" (Dunn, 2003: 437).

Pelaksanaan kebijakan haruslah bersifat adil dalam arti semua sektor dan dari segi lapisan masyarakat harus sama-sama dapat menikmati hasil kebijakan. Karena pelayanan publik merupakan pelayanan dari birokrasi untuk masyarakat dalam memenuhi kegiatan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung. Pelayanan publik sendiri menghasilkan jasa publik.

Pendapat dari ahli yang sama menyatakan untuk membuat rekomendasi di sektor publik analisis biaya-manfaat mempunyai beberapa ciri khusus sebagai berikut:

1. Analisis biaya-manfaat berusaha untuk mengukur semua biaya dan manfaat untuk masyarakat yang kemungkinan dihasilkan dari program publik, termasuk berbagai hal yang tidak terlihat yang tidak mudah untuk diukur biaya dan manfaatnya dalam bentuk uang.
2. Analisis biaya-manfaat secara tradisional melambangkan rasionalitas ekonomi, karena kriteria sebagian besar ditentukan dengan penggunaan efisiensi ekonomi secara global. Suatu kebijakan atau program dikatakan efisien jika manfaat bersih (yaitu total manfaat dikurangi total biaya) adalah lebih besar dari nol dan lebih tinggi dari manfaat bersih yang mungkin dapat dihasilkan dari sejumlah alternatif investasi lainnya di sektor swasta dan publik.
3. Analisis biaya-manfaat secara tradisional menggunakan pasar swasta sebagai titik tolak di dalam memberikan rekomendasi program publik. Biaya kemungkinan dari suatu investasi publik selalu dihitung berdasarkan pada manfaat bersih apa yang mungkin dapat diperoleh dengan menginvestasikannya di sektor swasta.
4. Analisis biaya-manfaat kontemporer, sering disebut analisis biaya-manfaat sosial, dapat juga digunakan untuk mengukur pendistribusian kembali manfaat. Karena analisis biaya-manfaat menekankan kriteria keadilan, analisis ini konsisten dengan rasionalitas sosial.

(Dunn, 2003:448)

Ciri yang keempat yaitu analisis biaya-manfaat kontemporer termasuk pada kriteria perataan karena didasarkan pada keadilan atau kewajaran, sehingga ciri tersebut dapat digunakan untuk mengukur pendistribusian yang merata pada kelompok-kelompok yang berbeda. Dunn pun menjelaskan bahwa Analisis biaya manfaat kotemporer juga mempunyai beberapa keterbatasan, yaitu:

1. Tekanan yang terlalu eksklusif pada efisiensi ekonomi yang dapat berarti bahwa kriteria keadilan menjadi tidak berarti dan tidak dapat diterapkan.
2. Nilai uang tidak cukup untuk mengukur daya tanggap *(responsiveness)*, disebabkan adanya variasi pendapatan antar masyarakat.
3. Ketika harga pasar tidak ada bagi suatu barang yang penting, nalisis sering memaksa diri untuk membuat harga bayangan *(shadow price)*, yaitu estimasi subyektif tentang harga-harga di mana warga Negara mempunyai keinginan untuk membayar terhadap barang dan jasa tertentu.

(Dunn, 2003:449).

Keterbatasan tersebut menjelaskan bahwa dalam pelaksanaannya biaya-manfaat terkadang jarang dapat memecahkan masalah atau konflik antara efisiensi dan keadilan. Serta status sosial masyarakat yang berbeda-beda yaitu antara kebutuhan dengan pendapatan setiap orang menjadikan pendapatan bukanlah ukuran yang cukup memadai untuk mengukur kepuasan individu. Menggunakan analisis biaya dan manfaat terdapat beberapa cara dalam mengklasifikasikan biaya dan manfaat yang telah penulis simpulkan, yaitu:

1. Biaya dan manfaat di dalam *vs* di luar. Di sini pertanyaannya adalah apakah biaya atau manfaat yang dikeluarkan adalah

bersifat *internal* atau *eksternal* untuk suatu jenis kelompok sasaran atau wilayah hukum.

2. Biaya dan manfaat yang diukur secara langsung dan tidak langsung. Pertanyaannya di sini adalah apakah biaya atau manfaat adalah nyata *(tangible)* atau tidak nyata *(intangible).* Yang nyata adalah biaya dan manfaat yang secara langsung dapat diukur dengan harga pasar yang sebenarnya dari barang dan pelayanan, sementara yang tudak nyata adalah biaya dan manfaat yang secara tidak langsung diukur dengan cara menafsirkan nilai sebenarnya dari barang itu dengan patokan harga pasar.
3. Biaya dan manfaat primer dan sekunder. Di sini petanyaannya adalah apakah biaya atau manfaat itu dihasilkan secara langsung atau tidak langsung oleh suatu program. Biaya atau manfaat primer adalah suatu biaya atau manfaat yang dihubungkan dengan sasaran program yang paling bernilai, sedangkan biaya atau manfaat sekunder berkaitan dengan sasaran yang kurang bernilai.
4. Efisiensi bersih *vs* manfaat redistribusional. Di sini pertanyaanya adalah apakah kombinasi biaya dan manfaat membuat kenaikan dalam *agregat* pendapatan atau hanya menghasilkan pergeseran pendapatan atau sumberdaya di antara berbagai kelompok yang berbeda. Manfaat efisiensi bersih adalah manfaat yang mencerminkan kenaikan *riil* dari pendapatan bersih (total biaya dikurang total manfaat), sementara manfaat redistribusional adalah manfaat berupa pergeseran yang besifat semu berupa pendapatan oleh suatu kelompok dengan konsekuensi pengorbanan (pendapatan yang hilang) dari kelompok lain tanpa menghasilkan peningkatan efisiensi bersih.

(Dunn, 2003:450-454).

Jawaban dari keempat pertanyaan di atas dapat mengahasilkan berbagai jenis biaya dan manfaat. Jawaban pada suatu biaya atau manfaat yang bersifat di dalam kemungkinan diukur secara nyata atau tidak nyata. Terkadang biaya atau manfaat yang tidak nyata bersifat primer atau sekunder. Hal tersebut tergantung pada tingkat pentingnya terhadap sasaran-sasaran yang berbeda. Jadi, analisis biaya atau manfaat meskipun telah memperhitungkan redistribusi dan keadilan sosial, sangat terikat dengan pendapatan sebagai ukuran dari kepuasan, oleh

karena itu dapat dikatakan sulit untuk mendiskusikan atau meneliti ketepatan setiap tujuan yang tidak dapat diekspresikan dalam hitungan uang atau angka.

2.5. Responsivitas

Menurut William N. Dunn menyatakan bahwa responsivitas *(responsiveness)* berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu (Dunn, 2003:437). Suatu keberhasilan kebijakan dapat dilihat melalui tanggapan masyarakat yang menanggapi pelaksanaan setelah terlebih dahulu memprediksi pengaruh yang akan terjadi jika suatu kebijakan akan dilaksanakan, juga tanggapan masyarakat setelah dampak kebijakan sudah mulai dapat dirasakan dalam bentuk yang positif berupa dukungan ataupun wujud yang negatif berupa penolakan.

Dunn pun mengemukakan bahwa:

> "Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya (efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan) masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan" (Dunn, 2003:437).

Oleh karena itu, kriteria responsivitas cerminan nyata kebutuhan, preferensi, dan nilai dari kelompok-kelompok tertentu terhadap kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, dan kesamaan.

2.6. Ketepatan

William N. Dunn menyatakan bahwa kelayakan *(Appropriateness)* adalah:

> "Kriteria yang dipakai untuk menseleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan rekomendasi dengan menilai apakah hasil dari alternatif yang direkomendasikan tersebut merupakan pilihan tujuan yang layak. Kriteria kelayakan dihubungkan dengan rasionalitas substantif, karena kriteria ini menyangkut substansi tujuan bukan cara atau instrumen untuk merealisasikan tujuan tersebut" (Dunn, 2003:499).

Artinya ketepatan dapat diisi oleh indicator keberhasilan kebijakan lainnya (bila ada). Misalnya dampak lain yang tidak mampu diprediksi sebelumnya baik dampak tak terduga secara positif maupun negatif atau dimungkinkan alternatif lain yang dirasakan lebih baik dari suatu pelaksanaan kebijakan sehingga kebijakan bisa lebih dapat bergerak secara lebih dinamis.