

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasca diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, telah terjadi pergeseran model pemerintahan daerah: semula menganut model efisiensi struktural, kini mengarah ke model demokrasi. Penerapan model demokrasi mengandung arti bahwa penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah menuntut partisipasi dan kemandirian masyarakat daerah (lokal) tanpa mengabaikan prinsip persatuan negara bangsa.

Adapun partisipasi dan kemandirian, berkaitan dengan kemampuan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan atas prakarsa sendiri, yang berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Sebagaimana dikemukakan Hoessein Otonomi daerah merupakan wewenang untuk mengatur urusan pemerintahan yang bersifat lokalitas menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.¹

Dengan demikian desentralisasi sebenarnya menjelmakan otonomi masyarakat setempat untuk memecahkan berbagai masalah dan pemberian

¹ Hoessein, B. 2001. "Prospek Resolusi Kebijakan dan Implementasi Otonomi Daerah dari Sudut Pandang Hukum Tata Negara"; *Seminar dan Lokakarya Nasional Strategi Resolusi Kebijakan dan Implementasi Otonomi Daerah Dalam Kerangka Good Governance*; Lembaga Administrasi Negara.

layanan yang bersifat lokalitas demi kesejahteraan masyarakat yang bersangkutan. Desentralisasi dapat pula disebut otonomisasi, otonomi daerah diberikan kepada masyarakat dan bukan kepada daerah atau pemerintah daerah.

Kebijakan desentralisasi yang dimulai secara resmi diundangkan dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun Pemerintahan Daerah sejatinya untuk mendekatkan fungsi-fungsi pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Keluarnya undang-undang tersebut juga untuk menghilangkan rantai birokrasi yang dipraktekkan selama rezim Orde Baru.

Mengenai fungsi-fungsi pelayanan pemerintah, Ateng Saifuddin menyebutkan bahwa secara umum fungsi-fungsi pemerintahan dapat digolongkan ke dalam empat macam yaitu penyediaan pelayanan, pengaturan, pembangunan, dan perwakilan.² Penelitian ini memfokuskan pada penyediaan pelayanan oleh pemerintah Kota Yogyakarta yang dibuat dalam bentuk Program *Yogyakarta Emergency Service* (YES 118).

Fungsi pelayanan ini melekat terhadap organisasi pemerintahan. Pelayanan publik merupakan bentuk pelayanan yang dilakukan oleh suatu badan pemerintah ataupun badan swasta yang berbentuk barang dan jasa, baik dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan masyarakat ataupun dalam rangka pelaksanaan perundang-undangan. Penyelenggaraan pelayanan publik juga merupakan upaya Negara untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil

² Lihat dalam Ateng Syafrudin, 1976. *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Tarsito, Bandung, hal. 47.

setiap warga Negara atas barang, jasa dan pelayanan yang disediakan oleh penyelenggara publik.

Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan kepada Negara untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga Negara demi kesejahteraan, sehingga efektifitas suatu sistem pemerintahan sangat ditentukan oleh baik buruknya penyelenggaraan publik. Menurut keputusan MENPAN No. 8/1993, pelayanan dilaksanakan dalam suatu rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar dan terjangkau.

Fungsi penyediaan pelayanan oleh pemerintahan berorientasi pada lingkungan dan kemasyarakatan. Dalam pelayanan lingkungan tercakup antara lain jalan-jalan daerah, penerangan jalan, pembuangan sampah, saluran air limbah, pencegahan banjir, pemeliharaan taman dan tempat rekreasi. Selain itu pelayanan medik dan kesehatan juga merupakan pelayanan minimal di samping sarana dan pendidikan.

Jika diamati penjelasan di atas, maka pelayanan kesehatan merupakan di antara fungsi pelayanan yang melekat bagi pemerintahan. Dalam menjalankan fungsi pelayanan tersebut, maka pemerintah membuat berbagai program-program yang berhubungan langsung dengan kebutuhan rakyat. Di antaranya seperti diutarakan di atas, yaitu pelayanan kesehatan.

Untuk dapat sampai ke masyarakat, maka fungsi pelayanan tersebut disusun dalam bentuk kebijakan-kebijakan yang intinya berisi petunjuk-petunjuk umum dan atau prinsip-prinsip pelayanan yang akan diberikan kepad

amasyarakat. Selanjutnya kebijakan-kebijakan umum tersebut diterjemahkan ke dalam program-program konkrit yang dapat secara langsung dilaksanakan.

Dengan demikian, program pada umumnya berisi petunjuk praktis pelaksanaan dari suatu kebijakan. Berdasarkan uraian tersebut, ada yang mengatakan bahwa program merupakan sistem. Sedangkan, sistem adalah satu kesatuan dari beberapa bagian atau komponen program yang saling kait-mengait dan bekerja sama satu dengan yang lainnya untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan dalam sistem. Dengan begitu, program terdiri dari komponen-komponen yang saling berkaitan dan saling menunjang dalam rangka mencapai suatu tujuan.

Dalam konteks ini, yakni program YES 118 merupakan bentuk pelayanan pemerintah Kota Yogyakarta kepada Rakyatnya. Program YES adalah salah satu program pelayanan pemerintah kota Yogyakarta yang bertujuan untuk memberikan pelayanan kegawatdaruratan medis yang terjadi di masyarakat wilayah Yogyakarta secara cepat dan tepat.³

Program ini dilatarbalekangi oleh rendahnya tingkat koordinasi yang diberikan oleh beberapa rumah sakit yang ada di Yogyakarta dalam memberikan pelayanan medis secara cepat dan tepat kepada masyarakat. Angka 118 merupakan nomor layanan yang dapat dihubungi masyarakat apabila

³ Dokumen Palang Merah Indonesia Cabang Yogyakarta, diambil pada tanggal 1 November 2010.

membutuhkan pelayanan secara cepat dan tepat dari pemerintah kota Yogyakarta.⁴

Pemerintah Kota Yogyakarta menilai bahwa berdasarkan angka kematian yang disebabkan karena kecelakaan atau penyebab kegawatdaruratan semakin hari semakin meningkat. Hal tersebut diakibatkan karena kurangnya penanganan secara cepat dan tepat oleh pihak-pihak yang tepat. Banyak korban gawatdarurat yang terjadi di Yogyakarta yang tidak ditangani oleh professional, akhirnya jiwa mereka tidak tertolong.

Dengan adanya YES 118, masyarakat yang mengalami masalah atau keadaan gawat darurat dapat langsung menghubungi nomor 118, selanjutnya pengelola akan menghubungi RS terdekat dengan korban. Kemudian RS yang bersangkutan akan menjemput korban dan korban akan mendapatkan pelayanan medis secara gratis 24 jam pertama.

Program kegawatdaruratan, sejauh pengamatan penulis merupakan terobosan baru dalam pelayanan kesehatan oleh pemerintah. Dengan demikian, penulis tertarik untuk mengetahui lebih dalam tentang program tersebut serta bagaimana bentuk evaluasi yang dilakukan. dengan menuliskan dalam bentuk skripsi dengan judul: Evaluasi Program Yogyakarta Emergency Service 118 (YES 118) Dalam Pelayanan Penanganan Kegawatdaruratan Medis Pemerintah Kota Yogyakarta.

⁴ *Ibid.*

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, penelitian ini akan menjawab pokok masalah sebagai berikut:

Bagaimana keberhasilan program pelayanan program YES 118 dalam meningkatkan kegawatdaruratan di Kota Yogyakarta tahun 2008-2010?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan

Penelitian ini bertujuan untuk:

- a. Memperoleh gambaran program pelayanan program YES 118 pemerintah Kota Yogyakarta dalam meningkatkan kegawatdaruratan di Kota Yogyakarta tahun 2008-2010.
- b. Memperoleh deskripsi tentang keberhasilan program pelayanan Program YES 118 tahun 2008-2010.

2. Manfaat

a. Praktis

- 1) Secara praktis, hasil penelitian ini dapat dijadikan masukan bagi pemerintah Kota Yogyakarta dalam meningkatkan kualitas program YES 118.
- 2) Bagi mahasiswa, penelitian ini berguna untuk membuat suatu program yang berhubungan dengan program-program pemerintahan di masa depan.

b. Akademis

Penelitian ini memperkaya khazanah ilmu pengetahuan di bidang ilmu pemerintahan khususnya tentang evaluasi program pemerintahan.

D. Kerangka Teori/Konsep

1. Program

Menurut John L. Herman dalam Tayibnapiis program adalah segala sesuatu yang anda lakukan dengan harapan akan mendatangkan hasil atau manfaat. Dari pengertian ini dapat ditarik benang merah bahwa semua perbuatan manusia yang darinya diharapkan akan memperoleh hasil dan manfaat dapat disebut program.⁵

Sedangkan Suharsimi Arikunto memberikan alternatif pengertian tentang program dengan membagi pengertian program pada dua pengertian yaitu pengertian program secara khusus dan dan pengertian program secara umum. Menurut pengertian secara umum, “program” dapat diartikan “rencana”.

Sedangkan pengertian khusus dari program biasanya jika dikaitkan dengan evaluasi yang bermakna suatu unit atau kesatuan kegiatan yang merupakan ralisasi atau implementasi dari suatu kebijakan, berlangsung dalam proses berkesinambungan dan terjadi dalam satu organisasi yang melibatkan sekelompok orang.

⁵ Tayibnapiis, *Evaluasi Program*. Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1989, hal. 6

Menilik pengertian secara khusus ini, maka sebuah program adalah rangkaian kegiatan yang dilaksanakan secara berkesinambungan. Dari segi waktu pelaksanaannya, umumnya, program dilaksanakan dalam jangka waktu panjang. Selain itu, sebuah program juga tidak hanya terdiri dari satu kegiatan melainkan rangkaian kegiatan yang membentuk satu sistem yang saling terkait satu dengan lainnya dengan melibatkan lebih dari satu orang untuk melaksanakannya.

Bertolak dari pemahaman di atas, bahwa agar dapat memiliki arti, maka program mesti memiliki tambahan kata. Jika dikaitkan langsung dengan evaluasi program maka program didefinisikan sebagai suatu unit atau kesatuan kegiatan yang merupakan realisasi atau implementasi dari suatu kebijakan, berlangsung dalam proses yang berkesinambungan, dan terjadi dalam suatu organisasi yang melibatkan sekelompok orang.

Pengertian lain dari program antara lain yaitu instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh pemerintah daerah atau lembaga.⁶

Ada tiga pengertian penting dan perlu ditekankan dalam menentukan program, yaitu (1) realisasi atau implementasi suatu kebijakan, (2) terjadi

⁶ Peraturan Daerah Provinsi Banten Nomor 1 tahun 2007 tentang Sistem Perencanaan Provinsi Banten.

dalam waktu relatif lama-bukan kegiatan tunggal tetapi jamak-berkesinambungan, dan (3) terjadi dalam organisasi yang melibatkan sekelompok orang.⁷

Sebuah program bukan hanya kegiatan tunggal yang dapat diselesaikan dalam waktu singkat, tetapi merupakan kegiatan yang berkesinambungan karena melaksanakan suatu kegiatan. Oleh karena itu, sebuah program dapat berlangsung dalam kurun waktu relatif lama. Pengertian program adalah suatu unit atau kesatuan kegiatan yang dilakukan bukan hanya satu kali tetapi berkesinambungan. Pelaksanaan program selalu terjadi di dalam sebuah organisasi yang artinya harus melibatkan sekelompok orang. Pengertian program yang dikemukakan di atas adalah pengertian secara umum.

Dalam kehidupan, terdapat juga program yang berlangsung hanya dalam waktu singkat, misalnya program peringatan Hari Pahlawan. Upacara peringatan dapat diklasifikasi sebagai program karena mengandung beberapa komponen dan dirancang melalui serangkaian rapat, tetapi pelaksanaannya hanya sebentar. Perbedaan antara program sempurna yang memenuhi ciri-ciri di atas dengan yang mempunyai penyimpangan dapat kita ketahui dan pahami pada penjelasan bab-bab berikutnya.

7

⁷ Prof. Dr. Suharsimi Arikunto dan Cepi Safrudin Abdul Jabar, *Evaluasi Program Pendidikan*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2004), hal. 2-3.

Program merupakan sistem. Sedangkan, sistem adalah satu kesatuan dari beberapa bagian atau komponen program yang saling kait-mengait dan bekerja sama satu dengan yang lainnya untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan dalam sistem. Dengan begitu, program terdiri dari komponen-komponen yang saling berkaitan dan saling menunjang dalam rangka mencapai suatu tujuan.

Komponen program adalah bagian-bagian program yang saling terkait dan merupakan faktor-faktor penentu keberhasilan program. Karena suatu program merupakan sebuah sistem dan dikenal dengan istilah “subsistem”. Komponen atau subsistem merupakan bagian dari suatu program yang berupa kata benda, harus disebut dalam kata benda. Andai kata kita ingin mengetahui sabar dan tidaknya seseorang maka yang diukur bukan “sabar”, tetapi “kesabaran” jika akan mengetahui indah dan tidaknya taman, yang diukur bukan “indah” tetapi “keindahan”. Jadi kata keadaan atau kata sifat, kalau disatukan sebagai komponen, harus diubah nama dalam bentuk kata benda, atau dengan kata lain harus dibendakan dahulu.⁸

Menurut pengertian atau konsep umum, di dalam sebuah sistem, subsistem yang ada saling terkait dan saling mempengaruhi. Sistem sendiri berada di dalam sebuah naungan yang lebih besar yang dikenal dengan istilah “suprasistem”. Dalam suprasistem, sistem-sistem yang ada di bawah

⁸ www.slideshare.net/.../slide-evaluasi-program - Amerika Serikat, diakses pada tanggal 1 November 2010.

naungannya saling berkaitan dan bekerja sama menuju pencapaian tujuan suprasistem.

Menurut Isaac dan Michael sebuah program harus diakhiri dengan evaluasi. Hal ini dikarenakan kita akan melihat apakah program tersebut berhasil menjalankan fungsi sebagaimana yang telah ditetapkan sebelumnya. Menurut mereka, ada tiga tahap rangkaian evaluasi program yaitu: (1) menyatakan pertanyaan serta menspesifikasikan informasi yang hendak diperoleh, (2) mencari data yang relevan dengan penelitian dan (3) menyediakan informasi yang dibutuhkan pihak pengambil keputusan untuk melanjutkan, memperbaiki atau menghentikan program tersebut.⁹

2. Evaluasi Program

Dalam membuat suatu program, perlu dibuat suatu tolok ukur keberhasilan. Tolok ukur tersebut dapat dijadikan alat evaluasi berhasil atau tidaknya suatu program.

Secara umum istilah 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 materi pelajaran, kurikulum, proyek dan program.

⁹ Lihat dalam <http://evaluasipendidikan.blogspot.com/2008/03/evaluasi-program-sebuah-pengantar.html>

Pemberian nilai berhubungan dengan karakteristik yang ada pada objek, kegiatan, proyek, program itu sendiri.¹⁰

Evaluasi berasal dari kata *evaluation* (bahasa Inggris). Kata tersebut diserap ke dalam perbendaharaan istilah bahasa Indonesia dengan tujuan mempertahankan kata aslinya dengan sedikit penyesuaian lafal Indonesia menjadi “evaluasi”. Istilah “penilaian” merupakan kata benda dari “nilai”. Pengertian “pengukuran” mengacu pada kegiatan membandingkan sesuatu hal dengan satuan ukuran tertentu, sehingga sifatnya menjadi kuantitatif. Di dalam buku ini, ketiga istilah tersebut akan digunakan bergantian tanpa mengubah makna pembahasan.¹¹

Menurut Suharsimi Arikunto evaluasi adalah kegiatan untuk mengumpulkan informasi tentang bekerjanya sesuatu, yang selanjutnya informasi tersebut digunakan untuk menentukan alternatif yang tepat dalam mengambil keputusan. Fungsi utama evaluasi dalam hal ini adalah menyediakan informasi-informasi yang berguna bagi pihak decision maker untuk menentukan kebijakan yang akan diambil berdasarkan evaluasi yang telah dilakukan.¹²

Definisi yang dituliskan dalam kamus *Oxford Advanced Learners's Dictionary of Current English* (AS Hornby, 186) evaluasi adalah to find out,

¹⁰ Roswati, Evaluasi Program/Proyek (Pengertian, Fungsi, Jenis, dan Format Usulan) dalam *Jurnal Jurnal Pendidikan Penabur* - No.11/Tahun ke-7/Desember 2008, hal. 65.

¹¹ Prof. Dr. Suharsimi Arikunto dan dan Cepi Safrudin Abdul Jabar, *Evaluasi Program Pendidikan, Op.Cit.*, hal. 2-3.

¹² *Ibid.*, hal. 1.

decide the amount or value yang artinya suatu upaya untuk menentukan nilai atau jumlah. Selain arti berdasarkan terjemahan, kata-kata yang terkandung di dalam definisi tersebut pun menunjukkan bahwa kegiatan evaluasi harus dilakukan secara hati-hati, bertanggung jawab, menggunakan strategi, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Evaluasi adalah proses menentukan hasil yang telah dicapai beberapa kegiatan yang direncanakan untuk mendukung tercapainya tujuan. Definisi lain dikemukakan oleh Worthen dan Sanders (1973 dalam Anderson, 1971). Dua ahli tersebut mengatakan bahwa evaluasi adalah kegiatan mencari sesuatu yang berharga tentang sesuatu; dalam mencari sesuatu tersebut, juga termasuk mencari informasi yang bermanfaat dalam menilai keberadaan suatu program, produksi, produser, serta alternatif strategi yang diajukan untuk mencapai tujuan yang sudah ditentukan. Seorang ahli yang sangat terkenal dalam evaluasi program bernama Stufflebeam (1971, dalam Fernandes 1984) mengatakan bahwa evaluasi merupakan proses penggambaran, pencarian, dan pemberian informasi yang sangat bermanfaat bagi pengambilan keputusan dalam menentukan alternatif keputusan.¹³

Berdasarkan pengertian-pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa evaluasi adalah kegiatan untuk mengumpulkan informasi tentang bekerjanya

¹³ “Evaluasi Program”, <http://evaluasiendidikan.blogspot.com/2008/03/evaluasi-program-sebuah-pengantar.html>, diakses pada tanggal 1 November 2010.

sesuatu, yang selanjutnya informasi tersebut digunakan untuk menentukan alternatif yang tepat dalam mengambil sebuah keputusan.

Menurut Cronbach (1963) dan Stufflebeam (1971) evaluasi program adalah upaya menyediakan informasi untuk disampaikan kepada pengambil keputusan. Sehubungan dengan definisi tersebut The Standford Evaluation Consortium Group menegaskan bahwa meskipun evaluator menyediakan informasi, evaluator bukanlah pengambil keputusan tentang suatu program.¹⁴

Adapun hubungan antara evaluasi program dengan kebijakan adalah rangkaian kegiatan sebagai realisasi dari suatu kebijakan. Apabila suatu program tidak dievaluasi maka tidak dapat diketahui bagaimana dan seberapa tinggi kebijakan yang sudah dikeluarkan dapat terlaksana. Informasi yang diperoleh dari kegiatan evaluasi sangat berguna bagi pengambilan keputusan dan kebijakan lanjutan dari program, karena dari masukan hasil evaluasi program itulah para pengambil keputusan akan menentukan tidak lanjut dari program yang sedang atau telah dilaksanakan.

Adapun wujud dari hasil evaluasi adalah sebuah rekomendasi dari evaluator untuk mengambil keputusan (*decision maker*). Ada empat kemungkinan kebijakan yang dapat dilakukan berdasarkan hasil dalam pelaksanaan sebuah program keputusan, yaitu:¹⁵

¹⁴ “Pengertian Evaluasi”, revisiptiana.blogspot.com/2010/03/pengertian-evaluasi.html, diakses pada tanggal 1 November 2010.

¹⁵ Russel C. Swansburg, *Pengembangan Staf Keperawatan, Suatu Komponen Pengembangan Sumber Daya Manusia*, (Jakarta: Penerbit Buku Kedokteran EGC, 1995), hal. 137.

- a. Menghentikan program, karena dipandang bahwa program tersebut tidak ada manfaatnya atau tidak dapat terlaksana sebagaimana diharapkan.
- b. Merevisi program, karena ada bagian-bagian yang kurang sesuai dengan harapan (terdapat kesalahan tetapi hanya sedikit).
- c. Melanjutkan, karena pelaksanaan program menunjukkan bahwa segala sesuatu sudah berjalan sesuai dengan harapan dan memberikan hasil yang bermanfaat.
- d. Menyebarluaskan program (melaksanakan program ditempat-tempat lain atau mengulangi lagi dilain waktu), karena program tersebut berhasil dengan baik maka yang baik jika dilaksanakan lagi ditempat dan waktu yang lain.

Berdasarkan uraian di atas, selanjutnya menentukan siapa yang melakukan evaluasi program. Dalam melakukan evaluasi program, tidak dapat dilakukan oleh semua orang. Untuk dapat menjadi evaluator, seseorang harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:¹⁶

- a. Mampu melaksanakan, persyaratan pertama yang harus dipenuhi oleh evaluator adalah bahwa mereka harus memiliki kemampuan untuk melaksanakan evaluasi yang didukung oleh teori dan ketrampilan praktik.
- b. Cermat, dapat melihat celah-celah dan detail dari program serta bagian program yang akan dievaluasi.

¹⁶ Riant Nugroho Dwidjowijoto, *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*, (Jakarta: ELex Media Komputindo, 2006), hal. 169.

- c. Objektif, tidak mudah dipengaruhi oleh keinginan pribadi agar dapat mengumpulkan data sesuai dengan keadaannya, selanjutnya dapat mengambil kesimpulan sebagaimana diatur oleh ketentuan yang harus diikuti.
- d. Sabar dan tekun, agar di dalam melaksanakan tugas di mulai dari membuat rancangan kegiatan dalam bentuk menyusun proposal, menyusun instrument, mengumpulkan data, dan menyusun laporan, tidak gegabah dan tergesa-gesa.
- e. Hati-hati dan bertanggungjawab, yaitu melakukan pekerjaan evaluasi dengan penuh pertimbangan, namun apabila masih ada kekeliruan yang diperbuat, berani menanggung resiko atas segala kesalahannya.

Dari uraian di atas diketahui bahwa yang menjadi evaluator sebuah program tidak semua orang, akan tetapi hanya orang-orang yang memiliki kualifikasi khusus. Langkah selanjutnya adalah dari mana evaluator diambil. Ada dua kemungkinan asal (dari mana) orang untuk dapat menjadi evaluator program ditinjau dari program yang akan dievaluasi. Masing-masing mempunyai kelebihan dan kekurangan. Menentukan asal evaluator harus mempertimbangkan keterkaitan orang yang bersangkutan dengan program yang akan dievaluasi. Berdasarkan pertimbangan tersebut evaluator dapat

diklasifikasikan menjadi dua macam, yaitu (1) evaluator dalam dan (2) evaluator luar.¹⁷

a. Evaluator Dalam (*Internal Evaluator*)

Yang dimaksud dengan evaluator dalam adalah petugas evaluasi program yang sekaligus merupakan salah seorang dari petugas atau anggota pelaksana program yang dievaluasi. Adapun kelebihan dan kekurangan dari evaluator dalam, yaitu:

b. Evaluator Luar (*External Evaluator*)

Yang dimaksud dengan evaluator luar adalah orang-orang yang tidak terkait dengan kebijakan dan implementasi program. Mereka berada di luar dan diminta oleh pengambil keputusan untuk mengevaluasi keberhasilan program atau keterlaksanaan kebijakan yang sudah diputuskan. Melihat bahwa status mereka berada di luar program dan dapat bertindak bebas dengan keinginan mereka sendiri maka tim evaluator luar ini biasa dikenal dengan nama tim bebas atau independen team.

Hal-hal yang harus dipelajari oleh seorang evaluator meliputi tujuan program, komponen program, siapa pelaksananya, dan pihak-pihak mana yang terlibat, kegiatan apa saja yang sudah dilaksanakan, dan gambaran singkat tentang sejauh mana tujuan program sudah dicapai.

¹⁷ Prof. Dr. Suharsimi Arikunto dan Cepi Safrudin Abdul Jabar, *Evaluasi Program Pendidikan, Op.Cit.*, hal. 6.

Sesudah tim evaluator betul-betul memahami program, barulah mereka mulai menyusun rencana atau desain evaluasi. Dalam proses memantapkan desain dan instrumen (paling tidak kisi-kisi instrumen) tim evaluator sebaiknya masih terus berhubungan dengan salah seorang personel atau lebih baik lagi jika dapat melibatkan penanggung jawab program agar ketika sampai pada saatnya harus mengumpulkan data, evaluator tidak ragu-ragu lagi dalam melangkah.

Dalam evaluasi ada beberapa unsur yang terdapat dalam evaluasi yaitu: adanya sebuah proses (*process*) perolehan (*obtaining*), penggambaran (*delineating*), penyediaan (*providing*) informasi yang berguna (*useful information*) dan alternatif keputusan (*decision alternatives*).¹⁸ Dari pengertian-pengertian tentang evaluasi yang telah dikemukakan beberapa orang diatas, kita dapat menarik benang merah tentang evaluasi yakni evaluasi merupakan sebuah proses yang dilakukan oleh seseorang untuk melihat sejauh mana keberhasilan sebuah program. Keberhasilan program itu sendiri dapat dilihat dari dampak atau hasil yang dicapai oleh program tersebut.

Adapun teknik-teknik yang dipergunakan dalam penilaian suatu program adalah sebagai berikut:¹⁹

a. Evaluasi Reflektif

¹⁸ Worthen dan Sanders, *educational evaluation: alternative approach and practical guidelines*, (Longmann: University Michigan, 1979), hal. 129.

¹⁹ Roswati, Evaluasi Program/Proyek (Pengertian, Fungsi, Jenis, dan Format Usulan), *Op. Cit.*, hal. 67-68.

Menilai ide/konsep yang dipergunakan evaluator dalam pengembangan program. Evaluasi semacam ini dapat dilakukan pada saat ide/konsep tersebut pertama kali dilontarkan, pada saat dikembangkan, dilaksanakan atau setelah evaluasi selesai dilakukan.

b. Evaluasi Rencana

Menilai rencana program itu sendiri untuk melihat apakah format yang dipergunakan sesuai atau tidak dengan kondisi/situasi lapangan, menilai apakah pelaksana evaluasi program dapat mengerti/memahami makna tentang rencana program itu sendiri (keterbacaan rencana), dan melihat adakah hubungan antar komponen yang digunakan baik secara vertikal maupun horizontal.

c. Evaluasi proses

Memonitor pelaksanaan program di lapangan untuk melihat apakah kegiatan, strategi, dan pelakuan yang direncanakan dijalankan sesuai rencana atau tidak. Dengan kata lain, proses evaluasi menekankan pada efek perlakuan itu sendiri apakah berjalan dengan baik atau tidak. Kegunaan lain dari evaluasi proses adalah untuk memberikan masukan atau informasi kepada pengambil keputusan tentang tindakan macam apakah yang harus dilakukannya segera.

d. Evaluasi Hasil

Menilai dampak evaluasi terhadap objek evaluasi sendiri maupun terhadap masyarakat luas, menilai program mana yang mampu

memberikan hasil terbaik, dan dalam evaluasi hasil, informasi yang ingin didapat adalah tentang target populasi itu sendiri yaitu keadaan populasi sebelum dan sesudah dilakukan perlakuan.

Komponen ini merupakan suatu kegiatan evaluasi sumatif. Kegiatan ini menentukan apakah tujuan telah tercapai atau tidak. Dalam kegiatan ini, kelemahan, kekuatan dari program yang sedang berjalan dijelaskan secara rinci agar dapat dipergunakan sebagai masukan bagi perbaikan program berjalan maupun masukan bagi program berikutnya.

e. Evaluasi pelaksanaan/kemajuan

Kedua komponen ini merupakan suatu kegiatan evaluasi formatif. Dalam *Implementation Evaluation*, evaluator mencari kesenjangan yang mungkin terjadi antara rencana yang telah ditetapkan dengan kenyataan yang ada di lapangan, sekaligus evaluator juga harus menjaga agar program berjalan sesuai disain yang ditetapkan atau merubah, memodifikasi disain tersebut sesuai situasi dan kondisi yang ada.

Dalam *Progress Evaluation*, evaluator memonitor indikator-indikator kemajuan yang terjadi pada saat program berlangsung, mengadakan koreksi minor sesuai dengan situasi dan kondisi lapangan.

Berdasarkan penjelasan di atas, penilaian terhadap program YES 118 menggunakan evaluasi hasil (*Outcome Evaluation*) atau evaluasi sumatif. Evaluasi sumatif yaitu penilaian hasil-hasil yang telah dicapai secara keseluruhan dari awal kegiatan sampai akhir kegiatan. Waktu pelaksanaan

pada saat akhir proyek sesuai dengan jangka waktu proyek dilaksanakan. Untuk proyek yang memiliki jangka waktu enam bulan, maka evaluasi sumatif dilaksanakan menjelang akhir bulan keenam. Untuk evaluasi yang menilai dampak proyek, dapat dilaksanakan setelah proyek berakhir dan diperhitungkan dampaknya sudah terlihat nyata.

E. Definisi Konsep

1. Program

Program adalah segala sesuatu yang dilakukan lebih dari satu orang atau organisasi dengan harapan akan mendatangkan hasil atau manfaat. Dalam pengertian ini termasuk yang diteliti penulis yaitu program YES 118. Hal tersebut dikarenakan bahwa program YES 118 dibuat dengan maksud dan tujuan tertentu sebagaimana disebutkan terdahulu.

2. Evaluasi Program

Evaluasi program adalah sebuah rekomendasi dari evaluator untuk mengambil keputusan yang meliputi tujuan dan komponen. Penelitian ini memfokuskan pada evaluasi hasil dari program YES 118. Hal tersebut didasarkan pada rentang waktu pelaksanaan program YES 118 yang telah berjalan sejak tahun 2008 hingga saat ini. Penilaian difokuskan terutama pada aspek kesesuaian antara capaian dan tujuan, kekuatan dan kelemahan program YES 118.

3. Program YES 118

Program Yogyakarta Emergency Service 118 adalah sebuah program pemerintah Kota Yogyakarta yang bertujuan untuk memberikan pelayanan kegawatdaruratan medis yang terjadi di masyarakat wilayah Yogyakarta secara cepat dan tepat.

F. Definisi Operasional

1. Efektifitas

Efektivitas adalah pencapaian tujuan secara tepat atau memilih tujuan-tujuan yang tepat dari serangkaian alternatif atau pilihan cara dan menentukan pilihan dari beberapa pilihan lainnya.

2. Efisiensi

Efisiensi adalah penggunaan sumber daya secara minimum guna pencapaian hasil yang optimum.

3. Biaya Pengembangan

Biaya pengembangan dalam hal ini adalah sumber keuangan pelaksanaan program.

4. Sikap dan Reaksi

Sikap dan reaksi dalam hal ini berkaitan dengan tanggapan pelaksana maupun masyarakat umum terhadap program YES 118 selama berjalan dua tahun.

5. Keuntungan Jangka Panjang Program

Keuntungan dalam hal ini adakah bagaimana efek yang ditimbulkan dengan adanya program YES 118 pemerintah Kota Yogyakarta.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian lapangan (*field research*). Penelitian lapangan yaitu penelitian yang sumber data primernya berasal dari temuan-temuan di lapangan.

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini bertempat di Kota Yogyakarta. Lokasi Kota Yogyakarta dipilih karena pemerintah kota Yogyakarta dalam salah satu programnya bertekad untuk mewujudkan jaringan pelayanan gawat darurat di kota Yogyakarta yang terintegrasi dengan sistem regional, DIY dan Nasional.

3. Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan penelitian ini antara lain:

a. Wawancara

Wawancara dilakukan secara mendalam baik dilakukan dalam keadaan formal maupun informal yang dilakukan terhadap subyek penelitian.²⁰ Bentuk percakapan formal menggunakan lembaran-lembaran yang sudah berisi garis pokok, topik atau masalah yang dijadikan

²⁰ Swardi Endrasara, *metode, Teori, Teknik Penelitian Kebudayaan: Ideologi, Epistemologi dan Aplikasi*, (Yogyakarta: Widyataa, 2006), hal. 138.

pegangan dalam pembicaraan. Wawancara asecara informal mengandung unsur spontanitas, kesantiaian dan tanpa pola atau arah yang ditentukan sebelumnya. Teknik wawancara yang digunakan dalam penelitian ini yaitu teknik wawancara terstruktur dan tidak terstruktur.

Wawancara dilakukan terhadap pihak-pihak yang ada kaitannya dengan topik penelitian. Adapun yang terkait dengan penelitian yang dilakukan penulis yang terdiri atas:

- a. Anggun (Humas Palang Merah Indonesia Cabang Yogyakarta). Palang merah merupakan bagian dari struktur pelaksana program YES 118. Palang merah menjadi tempat operasional dari program YES 118.
- b. Dinas Kesehatan sebagai lembaga yang membiayai program YES.
- c. Satu orang perwakilan masyarakat sebagai pihak yang merasakan pelayanan dari YES 118.

b. Dokumentasi

Dokumentasi yang dimaksud adalah berupa arsip-arsip, surat kabar, majalah, jurnal, buku, dan benda-benda tertulis lainnya yang relevan. Dalam penelitian ini dokumentasi berguna karena dapat memberikan latar belakang yang lebih luas mengenai pokok penelitian. Menurut Kartodirejo, agar terjamin akurasi data yang diperoleh dari dokumentasi ini dilakukan tiga telaah, yaitu pertama, keaslian dokumen, kedua,

kebenaran isi dokumen, ketiga, isi dokumen dengan permasalahan yang dikaji dalam penelitian.²¹

Dokumentasi dalam hal ini adalah laporan penyelenggaraan Program YES 118, dokumen tugas-tugas dari personel pelaksana program Yes dan lain-lain.

4. Teknik analisis data

Menurut Miles dan Huberman sebagaimana dikutip Sugiyono menjelaskan langkah analisis data dalam penelitian kualitatif deskriptif terdiri dari reduksi data, penyajian data dan pengambilan kesimpulan. Adapun tahap-tahap teknik analisis data yang digunakan meliputi:²²

a. Reduksi Data

Reduksi data diartikan sebagai proses menyeleksi, memfokuskan, menyederhanakan dan mengubah data kasar yang diperoleh dari lapangan. Data kasar yang dimaksud disini adalah keterangan-keterangan atau informasi yang diuraikan informan tetapi tidak relevan dengan fokus masalah penelitian sehingga perlu direduksi.

b. Penyajian Data

Penyajian data merupakan sekumpulan informasi yang telah tersusun dari hasil reduksi data. Hasil reduksi data kemudian disajikan

²¹ Sartono Kartodirejo, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Kontjoroningrat (ed.), (Jakarta: Grafindo, 1986), hlm. 17

²² Sugiyono. *Metode Penelitian Bisnis*. Cetakan Kesepuluh. (Bandung: Alfabeta, 2007), hal. 90.

dalam laporan yang sistematis dan mudah dibaca atau dipahami. Untuk lebih menjelaskan uraian maka dapat dibuat gambaran berupa diagram interaktif tentang fenomena yang terjadi.

c. Pengambilan Kesimpulan

Pengambilan kesimpulan dilakukan dengan melihat hasil reduksi data dan tetap mengacu pada rumusan masalah serta tujuan yang hendak dicapai.