

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Kebijakan Publik

1. Konsep Kebijakan Publik

Secara etimologis, istilah kebijakan atau policy berasal dari bahasa Yunani "*polis*" berarti negara, kota yang kemudian masuk ke dalam bahasa Latin menjadi "*politia*" yang berarti negara. Akhirnya masuk ke dalam bahasa Inggris "*policie*" yang artinya berkenaan dengan pengendalian masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Istilah kebijakan dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta, seras individu. Kebijakan berbeda dengan sebuah peraturan atau hukum, kebijakan lebih kepada pedoman atas suatu tindakan untuk mencapai hasil yang diinginkan.

Frederickson dan Hart mengemukakan kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan adanya hambatan-hambatan tertentu sambil mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan (Widodo, 2019).

Menurut Noeng Muhadjir kebijakan didefinisikan sebagai upaya untuk memecahkan problem sosial bagi kepentingan masyarakat atas asas keadilan dan kesejahteraan masyarakat.

Kemudian dalam kebijakan terdapat empat unsur penting yaitu : tingkat hidup masyarakat meningkat, terjadi keadilan (*By the law, social justice*, dan peluang prestasi dan kreasi individual), diberikan peluang aktif partisipasi masyarakat (dalam membahas masalah, perencanaan, keputusan dan implementasi), dan terjaminnya pengembangan berkelanjutan.

Kemudian James E. Anderson (mendefinisikan kebijakan itu adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seseorang pelaku sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu) (Winarno, 2014).

Solichin Abdul Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan tersebut, Solichin Abdul Wahab (2008: 40-50) memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

1. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan.
2. Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi.
3. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan.
4. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan.

5. Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai.
6. Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implicit.
7. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu.
8. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi.
9. Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga- lembaga pemerintah.
10. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Berdasarkan pendapat para ahli di atas kebijakan dapat disimpulkan sebagai sebuah tindakan atau kegiatan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah yang di dalamnya mengandung unsur keputusan untuk memilih satu diantara beberapa alternatif untuk mencapai maksud dan tujuan tertentu (Nugroho, 2011).

Dalam diskusi mengenai pengaruh evaluasi, yang penting untuk dipikirkan adalah memahami perbedaan antara *policy output* dengan *policy outcome*. *Output* kebijakan adalah sesuatu yang biasanya berupa benda yang dikerjakan oleh pemerintah (seperti: kontruksi jalan, program pembayaran kesejahteraan padamasyarakat, atau BOS, dan lain-lain).

Sedangkan *outcome* kebijakan lebih menfokuskan atau mencoba untuk menentukan pengaruh dari suatu kebijakan lebih dari suatu kebijakan dalam kondisi kehidupan yang sesungguhnya yang dimaksudkan untuk memahami dampak atau pengaruh yang terjadi dari diberlakukannya suatu kebijakan.

Ketika berbicara tentang *outcome* dalam evaluasi kebijakan, maka sedikitnya mengharuskan kita untuk mengetahui apa yang ingin kita selesaikan dengan kebijakan yang dikeluarkan (*obyektivitas* kebijakan), bagaimana usaha yang kita untuk melaksanakannya (*program*), dan bila ada, apa yang kita kerjakan terhadap hasil yang dicapai objeknya (*dampak* atau hasil dan hubungannya dengan kebijakan itu).

Merupakan hal yang wajar apabila dalam mengukur keberhasilan, kita perlu menentukan tidak hanya beberapa perubahan pada kondisi kehidupan yang terjadi sesungguhnya, seperti pengurangan jumlah pengangguran, tetapi juga sudah menjadi kewajiban para *decision maker* untuk melihat dampak dari informasi kebijakan yang diimplementasikan.

Dampak dari kebijakan mempunyai beberapa dimensi, ialah:

1. Pengaruhnya pada persoalan masyarakat yang berhubungan dan melibatkan masyarakat.
2. Kebijakan dapat mempunyai dampak pada situasi dan kelompok lain; atau dapat disebut juga dengan eksternalitas atau *spillover effect*.
3. Kebijakan dapat mempunyai pengaruh pada kondisi yang pada saat

ini.

4. Kebijakan dapat mempunyai dampak yang tidak langsung yang merupakan pengalaman dari suatu komunitas atau beberapa anggota diantaranya.

James Anderson dalam Winarno (2014:230-232) membagi evaluasi kebijakan ke dalam 3 (tiga) tipe. Masing-masing tipe evaluasi yang diperkenalkan ini didasarkan pada pemahaman para evaluator terhadap evaluasi, sebagai berikut:

- a. Evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, maka evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri.
- b. Tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Evaluasi dengan tipe seperti ini akan lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program.
- c. Tipe evaluasi kebijakan sistematis. Evaluasi sistematis melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan menilai sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai. (Nurcholis, 2019). Menurutnya evaluasi membutuhkan sebuah skema umum penilaian, yaitu:

1. *Input*, yaitu masukan yang diperlukan untuk pelaksanaan kebijakan, meliputi sumber daya pendukung (manusia, sarana atau prasarana, anggaran, sosialisasi).
2. *Process*, yaitu bagaimana sebuah kebijakan diwujudkan dalam bentuk pelayanan langsung kepada masyarakat. Meliputi kejelasan mekanisme, kemudahan, ketepatan, kepastian, efektivitas dan efisiensi.
3. *Output* (hasil), yaitu hasil dari pelaksanaan kebijakan. Apakah suatu pelaksanaan kebijakan menghasilkan produk sesuai dengan tujuan yang ditetapkan, output meliputi tepat tidaknya sasaran yang dituju, berapa sasaran yang tercakup, seberapa besar kelompok sasaran yang tertangani, dan seberapa besar kelompok yang terlibat.

Outcome (dampak), yaitu apakah suatu pelaksanaan kebijakan berdampak nyata terhadap kelompok sasaran sesuai dengan tujuan kebijakan, meliputi perubahan atau perbaikan, peningkatan, dan dampak positif terhadap implementor

2. Pengertian Publik

Pada umumnya apabila orang menggunakan perkataan “publik” maka dikira yang dihadapi adalah hanya satu macam publik. Dilihat dari segi ilmu komunikasi/publisistik dan segi ilmu Jiwa Sosial, maka publik diartikan sejumlah manusia yang diikat oleh suatu rangsangan tertentu. Walaupun demikian perlu sekali diperhatikan bahwa rangsangan yang

mengikat ini tidaklah kontinyu, bahkan dapat berubah setiap kali dan diganti oleh rangsangan yang lain. Dengan demikian, maka perubahan publik mudah terjadi atau dengan tinjauan lain: seseorang dalam masyarakat modern adalah anggota dari banyak publik.

Dilihat dari segi ini maka tidak heran bahwa orang berebutan dengan menggunakan bermacam teknik untuk mendapat perhatian publik dalam arti ini. Dilihat dari segi bahwa orang pada umumnya adalah anggota dari banyak publik, maka dengan sendirinya dapat dikatakan bahwa pada saat yang sama terdapat banyak publik pula dimana kegiatan Humas adalah mengadakan dan membina opini yang mendukung sehingga dengan sendirinya seorang PRO (Public Relations Officer) menyadari bahwa ia harus bersaing dalam berebut dan membentuk publik untuk instansinya. "Publik" yang memiliki pengertian "masyarakat", tetapi penggunaan istilah publik tetap dipertahankan untuk memudahkan dalam membedakan dengan istilah masa dan crowd (kerumunan) meskipun perbedaan itu sangat tipis sekali.

Bagi Karl Mannheim, publik ialah kesatuan banyak orang yang bukan berdasarkan interaksi perseorangan, tetapi atas dasar reaksi terhadap stimuli yang sama. Reaksi itu muncul tanpa keharusan berdekatnya anggota publik itu secara fisik antara yang satu dengan yang lain. Sedangkan menurut Herbert Blumer publik adalah sekelompok orang yang tertarik pada suatu isu dan terbagi-bagi pikirannya dalam menghadapi isu tersebut dan berusaha untuk mengatasinya. Kingsley

Davis menggaris bawahi bahwa publik itu kelompok yang tidak merupakan kesatuan, interaksi terjadi tidak langsung melalui alat-alat komunikasi, tingkah laku publik didasarkan pada tingkah laku individu. Dengan demikian, publik dalam hal ini bisa diartikan:

1. Sekelompok individu yang tidak terorganisasi
2. Kelompok itu tidak mengumpul di satu tempat, tetapi menyebar, bukan suatu kesatuan
3. Mempunyai interest yang sama terhadap suatu persoalan
4. Melakukan kontak satu dengan yang lainnya, biasanya tidak langsung
5. Ada stimuli yang memungkinkan terciptanya publik.
6. Biasanya tidak saling kenal satu sama lain.

3. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik dalam definisi yang mashur dari Dye adalah *whatever governments choose to do or not to do*. Maknanya Dye hendak menyatakan bahwa apapun kegiatan pemerintah baik yang eksplisit maupun implisit merupakan sebuah kebijakan.

Selain Dye, James E. Anderson juga memberikan pengertian kebijakan publik sebagai serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan

Definisi lain mengenai kebijakan publik ditawarkan Carl Friedrich

dalam Indiahono (2009:18) yang mendefinisikan bahwa:“Kebijakan sebagai suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan- hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan tertentu”.

Berdasarkan pendapat diatas, penulis dapat menganalisa bahwa kebijakan merupakan suatu upaya yang muncul dari seseorang, kelompok, atau pemerintah atas adanya hambatan atau permasalahan dalam proses pencapaian tujuan dan dalam usaha penyelesaiannya, diperlukan suatu kebijakan. Kebijakan juga dapat dijadikan sebagai dasar atau landasan bagi pemerintah untuk melakukan sesuatu. Hal ini sejalan dengan definisi yang diberikan oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) dalam Anggara (2012:503): “Kebijakan sebagai ketentuan-ketentuan yang harus dijadikan pedoman, pegangan atau petunjuk bagi setiap usaha dan kegiatan aparatur pemerintah, sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam mencapai tujuan”.

Pada konteks lain, Islamy yang dikutip oleh Anggara (2012:501) mengemukakan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah dengan berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Hal ini senada dengan yang diungkapkan oleh RC.

Chandler dan JC. Plano dalam Syafiie menurutnya kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya-sumber

dayayang ada untuk memecahkan masalah publik. Jadi, orientasi utama dari kedua pendapat ini adalah bahwa kebijakan publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat atau publik.

Definisi kebijakan publik menurut Eyestone dalam Wahab ialah *"the relationship of governmental unit to its environment"* (antar hubungan yang berlangsung diantara unit/satuan pemerintahan dengan lingkungannya). Demikian pula definisi menurut Wilson dalam Wahab (2012:13) yang merumuskan kebijakan sebagai berikut: *"The actions, objectives and pronouncements of governments on particular matters, the steps they take (or fail to take) to implement them, and the explanations they give for what happens (or does not happen)"* (tindakan-tindakan, tujuan-tujuan, dan pernyataan-pernyataan pemerintah mengenai masalah-masalah tertentu, langkah-langkah yang telah/sedang diambil (atau gagal diambil) untuk diimplementasikan dan penjelasan-penjelasan yang diberikan oleh mereka mengenai apa yang telah terjadi (atau tidak terjadi).

Sedangkan pakar Inggris W.I. Jenkins dalam Wahab (2012:15) merumuskan kebijakan publik adalah sebagai berikut:

"A set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within aspecified situation where these decision should, in principle, be within the power of these actors to achieve" (serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik

atau sekelompok aktor, berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi. Keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut). Hal di atas senada dengan pengertian kebijakan publik yang dikemukakan oleh Dunn

Menurutnya kebijakan publik adalah Pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah”

Kemudian Nugroho (2011:110) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah keputusan otoritas negara yang bertujuan mengatur kehidupan bersama. Nugroho menjelaskan bahwa tujuan kebijakan publik dapat dibedakan dari sisi sumberdaya, yaitu antara kebijakan publik yang bertujuan mendistribusi sumber daya negara (kebijakan distributif) dan yang bertujuan menyerap sumber daya negara (kebijakan absorbtif).

Kebijakan absorbtif adalah kebijakan yang menyerap sumber daya, terutama sumber daya ekonomi dalam masyarakat yang akan dijadikan modal atau biaya untuk mencapai tujuan bersama. Salah satu bentuk kebijakan absorbtif adalah kebijakan perpajakan yang menghimpun pendapatan untuk negara.

Selanjutnya kebijakan distributif yaitu kebijakan yang secara langsung atau tidak langsung mengalokasikan sumber-sumber daya

material ataupun nonmaterial ke seluruh masyarakat. Kebijakan distributif murni misalnya kebijakan otonomi daerah yang memberikan kewenangan dari daerah untuk menguasai dan mengelola sejumlah sumber daya.

Kebijakan juga dapat dibedakan dari sisi tujuan, yaitu kebijakan regulatif dan kebijakan deregulatif. Kebijakan regulatif bersifat mengatur dan membatasi, seperti halnya kebijakan tarif, kebijakan pengadaan barang dan jasa, kebijakan Hak Asasi Manusia, kebijakan proteksi industri dan sebagainya.

Sementara kebijakan deregulatif bersifat membebaskan, seperti kebijakan privatisasi, kebijakan penghapusan tarif, dan kebijakan pencabutan daftar negatif investasi. Lebih lanjut, Nugroho juga mengelompokkan kebijakan publik kedalam tiga bagian, yaitu:

1. Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum, atau mendasar, yaitu seperti halnya Undang-undang Dasar, Undang-undang/Perppu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah.
2. Kebijakan publik yang bersifat meso atau menengah, atau penjabar pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Walikota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama antar menteri, gubernur, dan bupati atau walikota.
3. Kebijakan publik yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi kebijakan di atasnya. Bentuk

kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik dibawah menteri, gubernur, bupati dan walikota.

Richard Rose dalam Agustino (2014:7) pun berupaya untuk mendefinisikan kebijakan publik sebagai:“Sebuah rangkaian panjang dari banyak atau sedikit kegiatan yang saling berhubungan dan memiliki konsekuensi bagi yang berkepentingan sebagai keputusan yang berlainan”

Rose memberikan catatan yang berguna pada kita bahwa kebijakan publik merupakan bagian mozaik atau pola kegiatan dan bukan hanya suatu kegiatan dalam pola regulasi. Kemudian Agustino (2014:8) menyebutkan beberapa karakteristik utama dari kebijakan publik, yaitu:

1. Pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak.
2. Kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yang terpisah- pisah. Misalnya, suatu kebijakan tidak hanya meliputi keputusan untuk mengeluarkan peraturan tertentu tetapi juga keputusan berikutnya yang berhubungan dengan penerapan dan pelaksanaannya.
3. Kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa maksud yang dikerjakan

atau yang akan dikerjakan.

4. Kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. Secara positif, kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam menangani suatu permasalahan; secara negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun padahal dalam konteks tersebut keterlibatan pemerintah amat diperlukan.
5. Kebijakan publik, paling tidak secara positif, didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah. Kebijakan publik yang bersifat memerintah kemungkinan besar mempunyai sifat yang memaksa secara sah, yang mana hal ini tidak dimiliki oleh kebijakan-kebijakan organisasi swasta.

Berdasarkan berbagai penjelasan yang telah dikemukakan diatas, peneliti mencoba menarik kesimpulan bahwa yang dimaksud sebagai kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Pemerintah tidak harus selalu melakukan sesuatu, tetapi pemerintah juga memiliki hak untuk tidak melakukan apapun dan itu tetap dapat disebut sebagai kebijakan.

Kebijakan publik juga merupakan suatu rangkaian panjang yang saling berkaitan yang orientasinya adalah untuk mengatur kehidupan masyarakat agar lebih teratur. Tujuannya adalah agar satu dengan yang

lainnya tidak saling merugikan. Negara secara absolut dapat mengatur apa dan siapa yang ada di dalam wilayah negara, dan secara relatif mereka yang menjadi bagian dari negara tetapi tidak di dalam negara, dan mereka yang berhubungan dengan negara tersebut.

B. Tinjauan Umum Tentang Konsep Evaluasi Kebijakan

1. Pengertian Evaluasi

Dalam memahami makna evaluasi, harus dipahami pula definisi penilaian dan pengukuran. Asnawi Ainul dan Noehi Nasution dalam Badrudin (2013:250) mengartikan penilaian adalah suatu proses untuk mengambil keputusan dengan menggunakan informasi yang diperoleh melalui pengukuran hasil. Akhmad Sudradjat mendefinisikan penilaian (*assesement*) sebagai penerapan berbagai cara dan penggunaan beragam alat penilaian untuk memperoleh informasi tentang sejauh mana hasil atau ketercapaian dapat diwujudkan. Selanjutnya Arikunto dalam Badrudin (2013:250) mengemukakan bahwa:

“Pengukuran adalah membandingkan sesuatu dengan suatu ukuran. Pengukuran (*measurement*) itu sendiri merupakan sebagai proses pemberian angka atau usaha memperoleh deskripsi numerik dari suatu tingkatan dimanapelaku organisasi telah mencapai karakteristik tertentu”.

Istilah evaluasi sudah menjadi kosa kata dalam bahasa Indonesia sebagai kata serapan dari bahasa Inggris yaitu *evaluation* yang berarti penilaian atau penaksiran. Istilah evaluasi dinyatakan Tyler yang

kemudian dikutip oleh Badrudin (2013:250) sebagai proses menentukan sampai sejauh mana tujuan organisasi dapat dicapai.

Tague Sutcliffe dalam Badrudin (2013) mengartikan evaluasi sebagai "*A systematic process of determining the extent to which instructional objective are achieved by pupils*" yang artinya evaluasi bukan sekedar menilai suatu aktivitas secara spontan dan insidental, melainkan merupakan kegiatan untuk menilai secara terencana, sistematis, dan terarah berdasarkan turunan yang jelas.

Kemudian Stufflebeam dalam Badrudin (2013:251) mengemukakan evaluasi adalah "*The process of delineating, obtaining, and providing useful information for judging decision alternative*" yang berarti evaluasi merupakan proses menggambarkan, memperoleh, dan menyajikan informasi yang berguna untuk merumuskan alternatif keputusan

Pemahaman mengenai definisi evaluasi menurut para ahli dapat berbeda-beda sesuai dengan pemikiran para ahli yang bervariasi. Worthen dan Sanders mendefinisikan evaluasi sebagai usaha mencari sesuatu yang berharga (*worth*). Sesuatu yang berharga tersebut dapat berupa informasi tentang suatu program, produksi, dan alternatif prosedur tertentu.

Pendapat lain mengenai evaluasi juga disampaikan Arikunto dan Cepi dalam Badrudin (2013:251) bahwa: "Evaluasi adalah kegiatan mengumpulkan informasi tentang bekerjanya sesuatu yang selanjutnya

informasi tersebut digunakan untuk menentukan alternatif yang tepat dalam mengambil sebuah keputusan. Fungsi utama evaluasi dalam hal ini adalah menyediakan informasi-informasi yang berguna bagi pihak pembuat keputusan untuk menentukan kebijakan yang akan diambil berdasarkan evaluasi yang telah dilakukan”.

Dari pengertian-pengertian tentang evaluasi yang telah dikemukakan beberapa ahli di atas, dapat ditarik benang merah tentang evaluasi yakni evaluasi merupakan sebuah proses yang dilakukan oleh seseorang untuk melihat sejauh mana keberhasilan sebuah program atau kebijakan. Keberhasilan program atau kebijakan itu sendiri dapat dilihat dari dampak atau hasil yang dicapai oleh program/kebijakan tersebut. Evaluasi juga berguna karena evaluasi akan menghasilkan sesuatu yang “berharga” berupa informasi tertentu yang dikemudian hari informasi tersebut dapat dijadikan sebagai pedoman untuk pembuatan keputusan atau perumusan kebijakan baru.

2. Sifat Evaluasi

Gambaran utama evaluasi adalah bahwa evaluasi menghasilkan tuntutan – tuntutan yang bersifat evaluatif. Karena itu evaluasi mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan lainnya, antara lain:

Pertama Fokus nilai dan Evaluasi. Evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari sesuatu kebijakan dan program. Evaluasi terutama merupakan usaha

untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial kebijakan dan program, dan bukan sekadar usaha untuk mengumpulkan informasi mengenai hasil aksi kebijakan yang terantisipasi. Karena ketepatan tujuan dan sasaran kebijakan dapat selalu dipertanyakan, evaluasi mencakup prosedur untuk mengevaluasi tujuan- tujuan dari sasaran itu sendiri.

Kedua Interdependensi fakta-nilai Tuntutan evaluasi tergantung baik “fakta” maupun “nilai”, Untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tinggi (atau rendah) diperlukan tidak hanya bahwa hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, kelompok atau seluruh masyarakat; untuk menyatakan demikian, harus didukung oleh bukti bahwa hasil-hasil kebijakan secara aktual merupakan konsekuensi dari aksi-aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu. Oleh karena itu, pemantauan merupakan prasyarat bagi evaluasi.

Ketiga Orientasi masa kini dan masa lampau Tuntutan evaluatif, berbeda dengan tuntutan advokatif, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil dimasa depan. Evaluasi bersifat retropektif dan setelah aksi-aksi dilakukan (ex-post). Rekomendasi yang juga mencakup premis-premis nilai, bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi-aksi dilakukan (ex- ante).

Keempat Dualitas nilai, Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, Karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara. Evaluasi sama dengan rekomendasi sejauh

berkenaan dengan nilai yang ada (misalnya: kesehatan) dapat dianggap sebagai intristik (diperlukan bagi dirinya) ataupun ekstrinsik (diperlukan karena hal itu mempengaruhi tujuan-tujuan lain). Nilai-nilai sering ditata dalam suatu hirarki yang merefleksikan kepentingan relatif dan saling ketergantungan antar tujuan dan sasaran.

3. Fungsi Dan Tujuan Evaluasi

Mengutip pendapat Agustino (2014:186) ketika seseorang hendak melakukan evaluasi kebijakan sebenarnya ada 3 (tiga) hal yang perlu diperhatikan, yaitu:

1. Bahwa evaluasi kebijakan berusaha untuk memberi informasi yang valid tentang kinerja kebijakan. Evaluasi dalam hal ini berfungsi untuk menilai aspek instrumen (cara pelaksanaan) kebijakan dan menilai hasil dari penggunaan instrumen tersebut.
2. Evaluasi kebijakan berusaha untuk menilai kepastian tujuan atau target dengan masalah yang dihadapi. Dasar asumsi yang digunakan adalah bahwa kebijakan publik dibuat untuk menyelesaikan masalah-masalah publik, maka evaluasi harus menilai apakah tujuan yang telah ditetapkan kebijakan tersebut benar-benar mampu menyelesaikan masalah-masalah yang ada.
3. Evaluasi kebijakan berusaha juga untuk memberi sumbangan pada kebijakan lain terutama dari segi metodologi. Artinya, evaluasi kebijakan diupayakan untuk menghasilkan rekomendasi dari penilaian-penilaian yang dilakukan atas kebijakan yang dievaluasi.

Berdasarkan penjabaran diatas, disimpulkan bahwa kegiatan evaluasi kebijakan dimaksudkan untuk memberikan informasi yang valid kepada para stakeholders mengenai kinerja kebijakan. Evaluasi kebijakan juga berusaha mengukur apakah cita-cita yang dituangkan dalam kebijakan dapat tercapai atau tidak.

Kemudian yang terakhir, evaluasi kebijakan juga ditujukan untuk menghasilkan rekomendasi guna perbaikan kebijakan di masa yang akan datang. Hasil dari evaluasi tersebut dijadikan bahan belajar bagi para pelaku kebijakan yang lain. Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan, Pertama, dan yang paling penting, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik.

Tujuan-tujuan tertentu (misalnya, perbaikan kesehatan) dan target tertentu telah tercapai. Kinerja kebijakan yang dinilai dalam evaluasi kebijakan melingkupi:

- 1) Seberapa jauh kebutuhan, nilai. Dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan kebijakan/program. Dalam hal ini evaluasi kebijakan mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu yang telah dicapai.
- 2) Apakah tindakan yang ditempuh oleh implementing agencies sudah benar-benar efektif, reponsif, akuntabel, dan adil. Dalam bagian ini evaluasi kebijakan harus juga memerhatikan persoalan-persoalan

hak azasi manusia ketika kebijakan itu dilaksanakan. Hal ini diperlukan oleh para evaluator kebijakan karena jangan sampai tujuan dan sasaran dalam kebijakan publik terlaksana, tetapi ketika itu diimplementasikan banyak melanggar prikehidupan warga.

- 3) Bagaimana efek dan dampak dari kebijakan itu sendiri. Dalam nagan inievaluator kebijakan harus dapat memberdayakan *output* dan *outcome* yang dihasilkan dari suatu implementasi kebijakan.

Kedua, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari tujuan dan target, Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai juga dikritik dengan menanyakan sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Dalam menanyakan kepantasan tujuan dan sasaran, analisis dapat menguji alternatif sumber nilai landasan mereka dalam berbagai rasionalisme (teknis, ekonomis, legal, sosial, substansif).

Ketiga, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakannya dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan. Evaluasi dapat pula menyumbang pada definisi alternatif kebijakan yang baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diungulkan sebelumnya perlu dihapus.

4. Pengertian Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan adalah bagaimana kita mengendalikan implementasi. Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena disini masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep, dapat muncul di lapangan. Sebagaimana dikatakan oleh Nugroho (2011:618) sebagai berikut:

“Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut”.

Berdasarkan pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan cara yang dilakukan agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan yang dikandungnya. Kemudian untuk melakukan proses implementasi tersebut, dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu langsung menerjemahkannya kedalam bentuk program maupun menerjemahkannya kedalam bentuk kebijakan turunan.

Studi implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dalam prakteknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan. Untuk melukiskan kerumitan dalam

proses implementasi tersebut dapat dilihat pada pernyataan yang dikemukakan oleh seorang ahli studi kebijakan Eugene Bardach dalam Agustino (2014), yaitu:

“Adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka anggap klien”.

Dari pendapat diatas, kita dapat menyimpulkan bahwa membuat sebuah kebijakan dan menuangkannya dalam tulisan sehingga terbentuk suatu aturanyang terkodifikasi (undang-undang, peraturan, dan lain-lain) merupakan sesuatu yang sulit. Namun yang tersulit tetaplah pada saat proses pelaksanaan kebijakan tersebut. Karena dalam proses pelaksanaan, kita harus mampu memuaskan semua orang, baik itu para pembuat kebijakan maupun masyarakat.

Dan jika suatu kebijakan yang telah dibuat tidak mampu untuk diimplementasikan, maka kebijakan tersebut hanya akan tersimpan rapi sebagai kumpulan arsip. Dalam derajat lain Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam Agustino (2014) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai:

“Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan- keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya”.

Penjelasan diatas memberikan makna bahwa implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan kebijakan dasar seperti undang-undang, perintah- perintah, atau keputusan-keputusan eksekutif yang mana dalam kebijakan tersebut biasanya sudah teridentifikasi masalah-masalah yang ingin diatasi, tujuan dan sasaran yang ingin dicapai oleh kebijakan tersebut, serta cara yang mengatur proses implementasinya.

Implementasi kebijakan menurut Dunn (2013:132) adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan di dalam kurun waktu tertentu. Sedangkan VanMeter dan Van Horn dalam Agustino (2014:139) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai:

“Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat- pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”.

Dari pendapat diatas dapat diartikan bahwa segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun

kelompok yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah ditentukan dalam keputusan kebijakan dapat disebut sebagai proses implementasi kebijakan.

Berdasarkan berbagai definisi yang telah dipaparkan diatas, dapat disimpulkan bahwa implementasi menyangkut tiga hal, yaitu:

1. Adanya tujuan atau sasaran kebijakan
2. Adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan
3. Adanya hasil kegiatan.

Implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

Hal ini sesuai pula dengan apa yang diungkapkan oleh Lester dan Stewart Jr. dalam Agustino (2014:139) dimana mereka mengatakan bahwa implementasi sebagai suatu proses dan suatu hasil (output). Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir, yaitu: tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih.

5. Model Evaluasi Kebijakan

Mengikuti pendapat William N. Dunn istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (appraisal), pemberian angka (rating), dan penilaian (assesment). Evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Evaluasi memberi informasi

yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik.

Dalam menghasilkan informasi mengenai kinerja kebijakan, analisis menggunakan tipe kriteria yang berbeda untuk mengevaluasi hasil kebijakan. Tipe-tipe kriteria tersebut adalah:

1. Efektivitas (effectiveness)

Berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektivitas, yang secara dekat dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau lumayan atau nilai monitornya.

2. 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 meter.

3. Kecukupan (adequacy)

Berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan.

4. Kesamaan/Perataan (equity)

Berhubungan erat dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada pemerataan adalah kebijakan yang akibatnya atau usaha secara adil didistribusikan. Kriteria ini juga berhubungan erat dengan konsepsi yang saling bersaing, yaitu keadilan atau kewajaran terhadap konflik etis sekitar dasar yang memadai untuk mendistribusikan sumber daya dalam masyarakat.

5. Responsivitas (responsiveness)

Berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan.

6. Ketepatan (appropriateness)

Kriteria ketepatan secara dekat berhubungan dengan rasionalitas substantif, karena pertanyaan tentang ketepatan kebijakan tidak berkenaan dengan satuan kriteria individu tetapi dua atau lebih kriteria secara bersama-sama