

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Teori Evaluasi Kebijakan**

Evaluasi kebijakan adalah kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak (Anderson: 1975). Evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja melainkan kepada seluruh proses kebijakan. Menurut W. Dunn, istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Evaluasi mencakup : kesimpulan, klarifikasi, kritik, penyesuaian dan perumusan masalah kembali.

Evaluasi memiliki beberapa fungsi utama dalam analisis kebijakan. Pertama dan yang paling penting, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kriteria kebijakan yaitu, seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan yang telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini, evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan dan target tertentu telah dicapai. Kedua, evaluasi memberikan sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Ketiga, evaluasi membari sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan

rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan. Evaluasi dapat juga menyumbang pada definisi alternatif kebijakan yang baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain (Bardach, E. 2008).

Evaluasi mempunyai dua aspek yang saling berhubungan; penggunaan berbagai macam metode untuk memantau hasil kebijakan publik, program, dan aplikasi seangkaian nilai untuk menentukan kegunaan hasil ini terhadap beberapa orang, kelompok, atau masyarakat secara keseluruhan. Perhatikan bahwa aspek yang saling berhubungan ini menunjukkan kehadiran fakta dan premis-premis nilai di dalam setiap tuntutan evaluative. Namun banyak aktivitas yang diterangkan sebagai “evaluasi” dalam analisis kebijakan pada dasarnya bersifat *non-evaluatif* – yaitu aktivitas-aktivitas tersebut terutama ditekankan pada produksi tuntutan designative (faktual) ketimbang tuntutan evaluative. Sehingga dibutuhkan suatu pendekatan untuk “penelitian evaluasi” atau “evaluasi kebijakan” (Bardach, E. 2008).

### **2.1.1. Tinjauan Eksplorasi-Materi**

Mengingat kurang jelasnya arti evaluasi, didalam analisis kebijakan, menjadi sangat penting untuk membedakan beberapa pendekatan dalam evaluasi kebijakan, yang terdiri dari :

1. Evaluasi Semu
2. Evaluasi Formal
3. Evaluasi Keputusan teoritis

- Evaluasi Semu

1. Asumsi : Ukuran manfaat atau nilai terbukti dengan sendirinya
2. Contoh: Jumlah lulusan pelatihan, Jumlah unit pelayanan medis yang diberikan
3. Teknik: sajian grafik, tampilan Tabel, angka indeks, Analisis seri waktu.

- Evaluasi Formal

1. Asumsi : Tujuan dan sasaran dari pengambil kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai.
2. Contoh: Evaluasi program pendidikan
3. Teknik : Pemetaan sasaran, pemetaan hambatan, klarifikasi nilai, kritik nilai, analisis crosstab

- Evaluasi keputusan teoritis

1. Asumsi : Tujuan dan sasaran dari berbagai pelaku yang diumumkan secara formal ataupun 'diam-diam'
2. Cara untuk mengatasi kekurangan evaluasi semu dan formal (Kurang dan tidak dimanfaatkannya informasi kinerja, Ambiguitas kinerja tujuan, Tujuan-tujuan yang saling bertentangan)
3. Tujuan Utama : menghubungkan informasi mengenai hasil-hasil kebijakan dengan nilai-nilai dari berbagai pelaku kebijakan
4. Teknik: Brainstorming, analisis argumentasi, Analisis survai-pemakai.

- Evaluasi Kebijakan

1. Para pelaku yang terlibat dalam tahap perumusan dan implementasi kebijakan, cenderung untuk memandang evaluasi dari sudut asumsi dan prosedur sehubungan dengan pencapaian tujuan utama.
2. POLICY MAKERS: cenderung memandang evaluasi dari segi kepentingan constituents, karena kekuasaan mereka tergantung pada dukungan rakyat yang diwakili mereka. Cara evaluasi kebijakan adalah melalui survei terhadap kepuasan rakyat.
3. POLICY IMPLEMENTERS: cenderung memandang evaluasi dari segi keberhasilan mengelola program. Karena itu ada kecenderungan untuk menguasai dan mempengaruhi informasi yang diberikan pada policy decision makers. Caranya:
  - a. Memilih data dan informasi yang mendukung kinerja
  - b. Memobilisasi dukungan terhadap kebijakan

- Evaluasi Teknis

1. Evaluasi oleh pihak ketiga; yaitu oleh evaluator profesional, lebih menekankan pada cara evaluasi yang secara metodologis dapat dipertanggung jawabkan (scientifically valid findings).
2. Policy Makers atau implementer akan menerima hasil evaluasi oleh profesional sebagai evaluator teknis, apabila dipenuhi persyaratan tertentu:
  - a. Tujuan yang diinginkan oleh policy makers telah dipahami dengan benar oleh evaluator teknis.
  - b. Pencapaian tujuan diukur dengan obyektif

- c. Laporan evaluasi menjelaskan hubungan antara tujuan dengan hasil program
3. Sebaliknya, evaluator teknis hanya bisa melaksanakan tugasnya, apabila:
    - a. Tujuan kebijakan jelas
    - b. Tujuan dapat diukur
    - c. Implementasi diarahkan untuk mencapai tujuan
    - d. Tersedia cukup data yang diperlukan
  4. Meskipun evaluasi teknis bersifat obyektif, hasil evaluasi mempunyai konsekuensi terhadap policy makers maupun policy implementers.

Secara spesifik, William Dunn mengembangkan tiga pendekatan evaluasi implementasi kebijakan, yaitu evaluasi semu, evaluasi formal, dan evaluasi keputusan teoritis.

#### **a. Evaluasi Semu**

Evaluasi Semu (*Pseudo Evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan tanpa berusaha menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil tersebut terhadap individu, kelompok, atau masyarakat secara keseluruhan. Asumsi utama dari evaluasi semu adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti sendiri (*self evident*) atau tidak kontroversial (Fowler, F.J. 2009).

Dalam evaluasi semu analisis secara khusus menerapkan bermacam-macam metode (rancangan eksperimental-semu, kuesioner, *random sampling*, teknik statistik) untuk menjelaskan variasi hasil kebijakan sebagai produk dari variable

masukan dan proses. Namun setiap hasil kebijakan yang ada (misalnya, jumlah lulusan pelatihan yang dipekerjakan, unit-unit pelayanan medis yang diberikan, keuntungan pendapatan bersih yang dihasilkan) diterima begitu saja sebagai tujuan yang tepat (Fowler, F.J. 2009).

#### **b. Evaluasi Formal**

Evaluasi Formal (*Formal Evaluation*) merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan tetapi mengevaluasi hasil tersebut atas dasar tujuan program kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrator program. Asumsi utama dari evaluasi formal adalah bahwa tujuan dan target diumumkan secara formal adalah merupakan ukuran untuk manfaat atau nilai kebijakan program (Fowler, F.J. 2009).

Dalam evaluasi formal analisis menggunakan berbagai macam metode yang sama seperti yang dipakai dalam evaluasi semu dan tujuannya adalah identik untuk menghasilkan informasi yang valid dan data dipercaya mengenai variasi-variasi hasil kebijakan dan dampak yang dapat dilacak dari masukan dan proses kebijakan. Meskipun demikian perbedaannya adalah bahwa evaluasi formal menggunakan undang-undang, dokumen-dokumen program, dan wawancara dengan pembuat kebijakan dan administrator untuk mengidentifikasi, mendefinisikan dan menspesifikkan tujuan dan target kebijakan. Kelayakan dari tujuan dan target yang diumumkan secara formal tersebut tidak ditanyakan. Dalam evaluasi formal tipe-tipe criteria evaluative yang paling sering digunakan adalah efektivitas dan efisiensi (Fowler, F.J. 2009).

Dalam model ini terdapat tipe-tipe untuk memahami evaluasi kebijakan lebih lanjut, yakni: evaluasi sumatif, yang berusaha untuk memantau pencapaian tujuan dan target formal setelah suatu kebijakan atau program diterapkan untuk jangka waktu tertentu; dan *kedua*, evaluasi formatif, suatu tipe evaluasi kebijakan yang berusaha untuk meliputi usaha-usaha secara terus menerus dalam rangka memantau pencapaian tujuan-tujuan dan target-target formal (Fowler, F.J. 2009).

Selain evaluasi sumatif dan formatif, evaluasi formal dapat juga meliputi kontrol langsung atau tidak langsung terhadap masukan kebijakan dan proses-proses.

**Tabel 1 Variasi Evaluasi Formal**

No	Kontrol terhadap aksi kebijakan	Orientasi terhadap proses kebijakan	
		Formatif	Sumatif
1	Langsung	Evaluasi Perkembangan	Evaluasi eksperimen
2	Tidak Langsung	Evaluasi proses retrospektif	Evaluasi hasil retrospektif

Sumber : Dunn W.N. 2008

Dari tabel 1 mengenai variasi evaluasi formal di atas, secara lebih spesifik, tiap jenis variasi evaluasi dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Evaluasi Perkembangan

Dalam varian ini evaluasi formal berupaya untuk menunjukkan kegiatan/aktivitas evaluasi kebijakan secara eksplisit yang diciptakan untuk melayani kebutuhan sehari-hari staf program. Evaluasi perkembangan yang meliputi beberapukuran pengontrolan langsung terhadap aksi-aksi kebijakan, telah digunakan secara luas untuk berbagai situasi di sektor-sektor publik dan swasta. Evaluasi perkembangan karena bersifat formatif dan meliputi kontrol

secara langsung, dapat digunakan untuk mengadaptasi secara langsung pengalaman baru yang diperoleh melalui manipulasi secara sistematis terhadap variabel masukan dan proses.

b. Evaluasi proses retrospektif

*Kedua*, evaluasi proses retrospektif, yang meliputi pemantauan/evaluasi program setelah program tersebut diterapkan untuk jangka waktu tertentu. Varian ini cenderung dipusatkan pada masalah-masalah dan kendala-kendala yang terjadi selama implementasi berlangsung, yang berhubungan dengan keluaran dan dampak yang diperoleh. Evaluasi ini tidak memperkenankan dilakukannya manipulasi langsung terhadap masukan atau proses.

c. Evaluasi eksperimental

Varian evaluasi eksperimental adalah evaluasi kebijakan yang lahir dari hasil kondisi kontrol langsung terhadap masukan dan proses kebijakan. Evaluasi eksperimental yang ideal secara umum merupakan faktor “eksperimental ilmiah yang terkontrol”, dimana semua faktor yang dapat mempengaruhi hasil kebijakan, dikontrol, dipertahankan konstan, atau diperlakukan sebagai hipotesis tandingan yang masuk akal.

d. Evaluasi hasil retrospektif

Varian terakhir, evaluasi hasil retrospektif, meliputi pemantauan dan evaluasi hasil tetapi tidak disertai dengan kontrol langsung terhadap masukan-masukan dan proses kebijakan yang dapat dimanipulasi.



### c. Evaluasi Keputusan Teoritis

Evaluasi Keputusan Teoritis (*Decision-Theoretic Evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggung-jawabkan dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan. Perbedaan pokok antara evaluasi teori keputusan di satu sisi, evaluasi semu dan evaluasi formal di sisi lainnya, adalah bahwa evaluasi keputusan teoritis berusaha untuk memunculkan dan membuat eksplisit tujuan dan target dari pelaku kebijakan baik yang tersembunyi atau dinyatakan. Ini berarti bahwa tujuan dan target dari para pembuat kebijakan dan administrator merupakan salah satu sumber nilai, karena semua pihak yang membuat andil dalam memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan (sebagai contoh, staf tingkat menengah dan bawah, pegawai pada badan-badan lainnya, kelompok klien) dilibatkan dalam merumuskan tujuan dan target dimana kinerja nantinya akan diukur.

Evaluasi keputusan teoritis merupakan cara untuk mengatasi beberapa kekurangan dari evaluasi semu dan evaluasi formal.

1. *Kurang dan tidak dimanfaatkannya informasi kinerja.* Sebagian besar informasi yang dihasilkan melalui evaluasi kurang digunakan atau tidak pernah digunakan untuk memperbaiki pembuatan kebijakan. Untuk sebagian, hal ini karena evaluasi tidak cukup responsive terhadap tujuan dan target dari pihak-pihak yang mempunyai andil dalam perumusan dan implementasi kebijakan dan program.

2. *Ambiguitas kinerja tujuan.* Banyak tujuan dan program public yang kabur. Ini berarti bahwa tujuan umum yang sama misalnya untuknya meningkatkan kesehatan dan mendorong konservasi energy yang lebih baik dapat menghasilkan tujuan spesifik yang saling bertentangan satu terhadap lainnya. Ini dapat terjadi jika diingat bahwa tujuan yang sama (misalnya, perbaikan kesehatan) dapat dioperasionalkan kedalam paling sedikit enam macam criteria evaluasi: efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan, responsivitas dan kelayakan. Salah satu tujuan dan evaluasi keputusan teoritis adalah untuk mengurangi kekaburan tujuan dan menciptakan konflik antar tujuan spesifik atau target.

3. *Tujuan-tujuan yang saling bertentangan.* Tujuan dan target kebijakan dan program-program public tidak dapat secara memuaskan diciptkan dengan memusatkan pada nilai-nilai salah satu atau beberapa pihak (misalnya kongres, kelompok klien yang dominan atau kepala administrator). Dalam kenyataan, berbagai pelaku kebijakan dengan tujuna dan target yang saling berlawanan Nampak dalam hamper semua kondisi/situasi yang memerlukan evaluasi. Evaluasi keputusan-teoritis berusaha untuk mengidentifikasi berbagai pelaku kebijakan ini dan menampakkan tujuan-tujuan mereka.

Salah satu tujuan utama dari evluasi teoritis keputusan adalah untuk menghubungkan informasi mengenai hasil-hasil kebijakan dengan nilai-nilai dari berbagai pelaku kebijakan. Asumsi dari evaluasi teoritis keputusan adalah bahwa tujuan dan sasaran dari pelaku kebijakan baik yang dinyatakan secara formal maupun secara tersembunyi merupakan aturan yang layak terhadap manfaat atau

nilai kebijakan dan program. Dan bentuk utama dari evaluasi teoritis kebijakan adalah penaksiran evaluabilitas dan analisis utilitas multiatribut, keduanya berusaha menghubungkan informasi mengenai hasil kebijakan dengan nilai dari berbagai pelaku kebijakan.

Penaksiran evaluabilitas (*evaluability assesment*) merupakan serangkaian prosedur yang dibuat untuk menganalisis system pembuatan keputusan yang diharapkan dapat diperoleh dari informasi kinerja dapat memperjelas tujuan sasaran, dan asumsi-asumsi dengan mana kerja akan diukur. Pertanyaan mendasar dalam penaksiran evaluabilitas adalah apakah suatu kebijakan atau program dapat sama sekali dievaluasi. Suatu kebijakan atau program agar dapat dievaluasi, paling tidak tiga kondisi harus ada: satu kebijakan atau program yang diartikulasikan secara jelas; dan serangkaian asumsi yang eksplisit yang menghubungkan aksi atau konsekuensi. Dalam melakukan penaksiran evaluabilitas, analisis mengikuti serangkaian langkah yang memperjelas suatu kebijakan atau program dari sudut pandang pemakai kebijakan atau program dari sudut pandang pemakai informasi kinerja yang dituju dan evaluator itu sendiri.

1. *Spesifikasi program-kebijakan*. Apakah kegiatan-kegiatan federal Negara bagian atau local dan apakah tujuan dan sasaran yang melandais program?
2. *Koleksi informasi program kebijakan*. Informasi apa yang harus dikumpulkan untuk mengidentifikasi tujuan-tujuan program kebijakan,kegiatan-kegiatan, dan asumsi-asumsi yang mendasarinya?
3. *Modeling program-kebijakan*. Model apa yang paling baik menerangkan program dan tujuan suatu kegiatan yang berhubungan, dari sudut pandang

pemakai informasi kinerja yang dituju? Asumsi –asumsi kausal apa yang menghubungkan aksi dengan hasil?

4. *Penkasiran evaluabilitas program-kebijakan.* Apakah model program kebijakan secara mencukupi tidak ambigu untuk membuat evaluasi bermanfaat? Tipe studi evaluasi apakah yang paling berguna?
5. *Umpan balik penkasiran evaluabilitas untuk pemakai.* Setelah menanyakan keimpulan mengenai evaluabilitas progam-kebijakan bagi pemakai yang diinginkan, apakah yang mungkin menjadi langkah berikutnya yang harus (atau tidak harus) dimabil untuk mengevaluasi kinerja kebijakan?

Bentuk evaluasi teoritis keputusan yang kedua adalah *analisis utilitas multiatribut*. Analisis utilitas multiatribut adalah serangkaian prosedur yang dibuat untuk memperoleh penilaian subyektif dari berbagai pelaku kebijakan mengenai probabilitas kemunculan dan nilai dari hasil kebijakan. Kelebihan dari analisis utilitas multiatribut adalah bahwa analisis tersebut secara eksplisit menampakkan penentuan nilai dari berbagai pelaku kebijakan; analisis tersebut juga mengakui adanya beragam tujuan yang saling berlawanan dalam evaluasi program kebijakan; dan analisis tersebut menghasilkan informasi kinerja yang lebih berguna dari sudut pandang pemakai yan dituju. Tahap-tahap dalam pelaksanaan analisis utilitas multiatribut adalah sebagai berikut:

1. *Identifikasi pelaku.* Mengidentifikasi pihak-pihak yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh suatu kebijakan atau program. Masing-masing pelaku kebijakan ini akan mempunyai tujuan dan sasaran sendiri-sendiri yang ingin mereka capai secara maksimal.

2. *Spesifikasi isu keputusan yang relevan.* Menentukan secara operasional berbagai kecenderungan aksi atau non-aksi yang tidak dispekati oleh para pelaku kebijakan. Dalam kasus yang paling sederhana terdapat dua kecenderungan tindakan: *status quo* dan beberapa inisiatif baru.
3. *Spesifikasi hasil kebijakan.* Menentukan cakupan konsekuensi yang dapat timbul sebagai akibat dari adanya aksi. Hasil-hasil dapat disusun secara hirarkis dimana satu aksi mempunyai beberapa konsekuensi, dan masing-masing mempunyai konsekuensi yang lebih jauh lagi. Suatu hirarki hasil dapat disamakan dengan pohon tujuan (*decision tree*), kecuali hasil itu bukan tujuan sampai hasil tersebut dinilai secara eksplisit.
4. *Identifikasi atribut hasil.* Disini tugasnya adalah untuk mengidentifikasi semua atribut yang relevan yang membuat hasil berharga dan bernilai. Sebagai contoh, masing-masing hasil dapat mempunyai tipe keuntungan dan biaya yang berbeda terhadap kelompok sasaran dan konsumen yang berbeda.
5. *Penyusunan jenjang nilai atribut.* Menyusun nilai atribut menurut kepentingannya. Sebagai contoh, jika peningkatan penghasilan keluarga merupakan hasil dari program kemiskinan, hasil ini dapat mempunyai beberapa atribut nilai: perasaan makmur; mengkonsumsi gizi/nutrisi lebih banyak; punya sisa pendapatan yang lebih besar untuk perawatan kesehatan. Atribut-atribut tersebut harus diurutkan menurut kepentingan relative antara skala satu terhadap lainnya.
6. *Penyusunan skala atribut.* Menyusun skala atribut yang telah diurutkan menurut kepentingannya. Untuk melakukan hal itu, atribut yang paling tidak

penting diberi nilai 10. Alihkan ke atribut yang penting, lalu jawab pertanyaan ini; berapa kali atribut yang paling penting ini lebih penting dibanding atribut paling tidak penting berikutnya? Lanjutkan prosedur penyusunan skala ini sampai atribut yang paling penting ini sudah dibandingkan dengan semua lainnya. Catat bahwa atribut yang paling penting dapat mempunyai nilai skala 10, 20, 30 kali atau lebih dari atribut yang paling penting.

7. *Standarisasi skala.* Atribut yang telah disusun skalanya akan mempunyai nilai maksimum yang berbeda antar pelaku kebijakan. Sebagai contoh, seorang pelaku kebijakan dapat member atribut A nilai 60; B nilai 30; dan atribut C nilai 10. Tetapi pelaku kebijakan lainnya terhadap atribut-atribut yang sama dapat member nilai 120, 60, dan 10. Untuk menstandarisasikan skala ini, jumlahlah semua nilai asli untuk setiap skala, bagian masing-masing nilai asli dengan jumlahnya, dan kalikan dengan 100. Ini akan menghasilkan skala yang terpisah yang nilai-nilai komponennya berjumlah sampel 100.

8. *Pengukuran hasil.* Ukurlah derajat di mana setiap hasil kebijakan merupakan hasil dari pencapaian setiap atribut. Probabilitas maksimum harus diberi nilai 100; probabilitas minimum harus diberi nilai 0 (yaitu tidak ada kesempatan dimana hasil/akan berakhir dengan pencapaian atribut).

9. *Kalkulasi utilitas.* Hitunglah utilitas (nilai) dari setiap hasil dengan menggunakan rumus:

$$U_i = \sum W_i \cdot U_{ii}$$

Dimana :

$U_{ii}$  : Kegunaan (nilai agregat dari hasil ke i).

$W_i$  : Nilai skala yang distandardkan dari atribut j.

$U_{ij}$  : Probabilitas terjadinya hasil ke I pada atribut ke j.

10. *Evaluasi presentasi*. Tentukan hasil kebijakan dengan total kinerja terbesar, dan sajikan informasi ini kepada pembuat keputusan yang relevan.

Kelebihan dari analisis utilitas multiatribut adalah bahwa analisis ini memungkinkan analisis berurutan secara sistematis dengan tujuan yang saling bertentangan antar pelaku kebijakan yang banyak. Tetapi ini dimungkinkan hanya jika langkah-langkah seperti yang baru dijelaskan diatas melibatkan pelaku-pelaku kebijakan yang relevan. Oleh karena itu, persyaratan pokok dai analisis utilitas multiatribut adalah bahwa pelaku kebijakan yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh kebijakan atau program adalah partisipan aktif dalam evaluasi kinerja kebijakan. Perbedaan antara ketiganya dapat dilihat dari tujuan, asumsi, dan bentuk-bentuk utama pendekatan evaluasi pada tabel 2 dibawah ini.

**Tabel 2 Perbandingan Pendekatan dalam Evaluasi**

Pendekatan	Tujuan	Asumsi	Bentuk-Bentuk Utama
<b>Evaluasi Semu</b>	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid tentang hasil kebijakan.	Ukuran manfaat atau nilai terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial	Eksperimentasi social, Akuntansi system social, Pemeriksaan social, Sintesis riset dan praktik
<b>Evaluasi Formal</b>	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program kebijakan.	Tujuan dan sasaran dari pengambil kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai.	Evaluasi perkembangan, Evaluasi eksperimental, Evaluasi proses retrospektif, Evaluasi hasil retrospektif
<b>Evaluasi Keputusan Teoritis</b>	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku kebijakan	Tujuan dan sasaran dari berbagai pelaku yang diumumkan secara formal ataupun diam-diam merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	Penilaian tentang dapat tidaknya dievaluasi. Analisis utilitas multiatribut.

Sumber : Dunn W.N. 2008.

### 2.1.2. Analisis Evaluasi Kebijakan

Menurut Lester dan Stewart, evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda :

- Untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya.
- Untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standard atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.

James Anderson membagi evaluasi kebijakan ke dalam dua tipe:

- Evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Menyangkut prihal kepentingan (interest) dan ideologi dari kebijakan.
- Evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu.

Melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut dicapai. Menjawab kontribusi dampak dalam menjawab kebutuhan masyarakat.

Edward A. Schuman mengemukakan 6 langkah dalam evaluasi kebijakan, yaitu:

1. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi
2. Analisis terhadap masalah
3. Deskripsi dan Standarisasi kegiatan
4. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi.



5. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain.
6. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

➔ *Sifat Evaluasi yaitu :*

1. Fokus Nilai
2. Interdependensi Fakta-Nilai, Pemantauan : prasyarat
3. Orientasi Masa Kini dan Masa lampau –Ex Post, beda dengan tuntutan advokatif.
4. Dualitas Nilai (tujuan-cara)

➔ *Fungsi Evaluasi Yaitu :*

Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan :

1. *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. Dalam hal ini, evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu (misalnya, perbaikan kesehatan) dan target tertentu.
2. *Kedua*, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Dalam menanyakan kepantasan tujuan dan sasaran, analisis dapat menguji alternatif sumber nilai

maupun landasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas (teknis, ekonomis, legal, sosial, substantif).

3. *Ketiga*, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan, sebagai contoh, dengan menunjukkan bahwa tujuan dan target perlu didefinisikan ulang. Evaluasi dapat pula menyumbang pada definisi alternatif kebijakan yang baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain.

### **2.1.3. Hakikat Evaluasi**

Sebuah kebijakan publik tidak bisa dilepas begitu saja. kebijakan harus diawasi, dan salah satu mekanisme pengawasan tersebut disebut sebagai “evaluasi kebijakan”. Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Sejauh mana tujuan dicapai. Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara “harapan” dengan “kenyataan”. Tujuan pokok dari evaluasi bukanlah untuk menyalah-nyalahkan melainkan untuk melihat seberapa besar kesenjangan antara pencapaian dan harapan dari suatu kebijakan publik. Tugas selanjutnya adalah bagaimana mengurangi atau menutup kesenjangan tersebut. Jadi evaluasi kebijakan bertujuan mencari kekurangan dan menutup kekurangan.

“ Tiga lingkup makna evaluasi kebijakan public” :

1. evaluasi perumusan kebijakan.

2. evaluasi implementasi kebijakan.
3. evaluasi lingkungan kebijakan.
4. fungsi evaluasi kebijakan public

a. Fungsi evaluasi kebijakan publik

1. Eksplanasi. Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang 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.
2. 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.
3. Audit. Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah output benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan.
4. Akunting. Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial ekonomi dari kebijakan tersebut.

b. Evaluasi Formulasi Kebijakan Publik

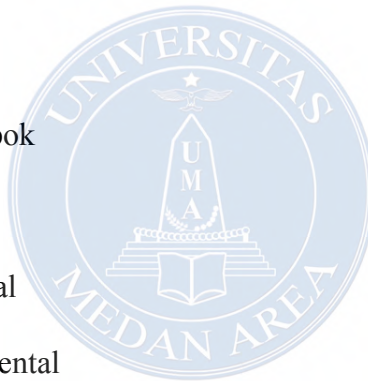
Secara umum, evaluasi formulasi kebijakan publik berkenaan dengan apakah formulasi kebijakan publik telah dilaksanakan:

1. Menggunakan pendekatan yang sesuai dengan masalah yang hendak diselesaikan, karena setiap masalah publik memerlukan model formulasi kebijakan publik berlainan.

2. Mengarah kepada permasalahan inti, karena setiap pemecahan masalah harus benar-benar mengarah kepada inti permasalahannya.
3. Mengikuti prosedur yang diterima secara bersama, baik dalam rangka keabsahan maupun juga dalam rangka kesamaan dan keterpaduan langkah perumusan.
4. Mendayagunakan sumber daya ada secara optimal, baik dalam bentuk sumber daya waktu, dana, manusia, dan kondisi lingkungan strategis.

“ Model evaluasi formulasi kebijakan public “ :

- model kelembagaan
- model proses
- model kelompok
- model elit
- model rasional
- model inkremental
- model teori permainan
- model pilihan publik
- model sistem
- model demokratis
- model perumusan strategis



#### c. Evaluasi Implementasi Kebijakan Publik

Mengikuti Prof. Sofyan Effendi, tujuan dari evaluasi implementasi kebijakan publik adalah untuk mengetahui variasi dalam indikator-indikator kinerja yang digunakan untuk menjawab tiga pertanyaan pokok, yaitu :

1. Bagaimana kinerja implementasi kebijakan publik? Jawabannya berkenaan dengan kinerja implementasi publik (variasi dari outcome) terhadap variabel independen tertentu.
2. Faktor-faktor apa saja menyebabkan variasi itu? jawabannya berkenaan faktor kebijakan itu sendiri, organisasi implementasi kebijakan, dan lingkungan implementasi kebijakan yang mempengaruhi variasi outcome dari implementasi kebijakan.
3. OutPut/ keluarannya seperti apa? Jawabannya sangat tergantung “Evaluasi implementasi kebijakan dibagi tiga menurut timing evaluasi” :
  1. Evaluasi sebelum pelaksanaan yang disebut William Dunn (1999) sebagai evaluasi summatif.
  2. Evaluasi pada waktu pelaksanaan biasanya disebut evaluasi proses.
  3. Evaluasi setelah kebijakan yang juga disebut sebagai evaluasi konsekuensi (output) kebijakan dan/atau evaluasi dampak/pengaruh (output) kebijakan.

## **2.2. Model dan Pendekatan Kebijakan**

### **2.2.1. Pengertian Model Kebijakan**

Model kebijakan adalah representasi sederhana mengenai aspek-aspek yang terpilih dari suatu kondisi masalah yang disusun untuk tujuan-tujuan tertentu. Seperti halnya masalah-masalah kebijakan yang merupakan bangunan mental yang berdasarkan pada konseptualisasi dan spesifikasi elemen-elemen kondisi masalah, model-model kebijakan merupakan rekonstruksi artificial dari realitas dalam wilayah yang merentang dari energi dan lingkungan sampai ke kemiskinan, kesejahteraan dan kejahatan. Model kebijakan dapat dinyatakan

sebagai konsep, diagram, grafik atau persamaan matematika. Mereka dapat digunakan tidak hanya untuk menerangkan, menjelaskan dan memprediksikan elemen-elemen suatu kondisi masalah melainkan juga untuk memperbaikinya dengan merekomendasikan serangkaian tindakan untuk memecahkan masalah-masalah tertentu. Model adalah wakil ideal dari situasi-situasi dunia nyata. Model adalah menyederhanakan dari realitas yang diwakili.

Model dapat dibedakan atas model fisik dan model abstrak. Model fisik adalah reproduksi ukuran kecil dari benda atau objek fisik. Model pesawat terbang, model pakaian, model rumah dibuat untuk menggambarkan bentuk asli dari benda yang ingin digambarkannya. Model abstrak adalah penyederhanaan fenomena sosial atau konsep-konsep tertentu yang dinyatakan dalam bentuk pernyataan-pernyataan teoritis, simbol-simbol, gambar atau rumusan-rumusan matematis mengenai fenomena yang dideskripsikannya.

### **2.2.2. Fungsi Model Kebijakan**

Fungsi utama model adalah untuk mempermudah kita menerangkan suatu benda atau konsep. Dalam beberapa kasus, model dapat didasarkan suatu teori, tetapi model juga dapat dipakai untuk menguji atau menjelaskan hipotesis sebagai bagian dari proses perumusan teori. Untuk mempermudah dalam menjelaskan gedung, pasar, pemerintah, partisipasi, atau kesejahteraan tentunya diperlukan model, benda dan konsep di atas tidak mungkin kita bawa kemana-mana. Kita hanya dapat membawa benda dan konsep tersebut dalam bentuk model. Oleh karena itu, model memiliki fungsi :

- a. Membantu kita untuk memperoleh pemahaman tentang peroperasinya sistem alamiah atau system buatan manusia. Model membantu kita menjelaskan sistem apa, dan bagaimana sistem tersebut beroperasi.
- b. Membantu kita dalam menjelaskan permasalahan dan memilah-milah elemen-elemen tertentu yang relevan dengan permasalahan.
- c. Membantu kita memperjelas hubungan antara elemen-elemen tersebut.
- d. Membantu kita dalam merumuskan kesimpulan dan hipotesis mengenai hakekat hubungan antar elemen.

### **2.2.3. Model-Model Studi Kebijakan**

Ada beberapa model studi kebijakan menurut James Anderson, James P.Lester dan Joseph Stewart, masing-masing model memiliki keunggulan dan kelemahan. Model-model tersebut adalah :

#### **a. Model Pluralis**

Model ini berangkat dari dalil bahwa interaksi antara kelompok-kelompok merupakan titik pusat kenyataan politik. Kelompok dipandang sebagai jembatan antara individu dan pemerintah. Politik adalah arena perjuangan kelompok untuk memenangkan kebijakan publik. Tugas sistem politik adalah untuk mengelola konflik kelompok. Tindakannya berupa :

- Menentukan aturan permainan dalam perjuangan kelompok.
- Mengatur kompromi-kompromi ke dalam bentuk kebijakan publik.
- Mengatur kompromi dan mengembangkan kepentingan-kepentingan.
- Memperkuat kompromi-kompromi.

Model pluralis memiliki keunggulan bahwa kebijakan yang diambil didasarkan pada kepentingan kelompok dan tidak atas dasar kepentingan pribadi. Kelemahan pada model ini adalah apabila kelompok tersebut tidak memikirkan kepentingan kelompok lain, sehingga kebijakan yang diambil hanya akan menguntungkan kelompok tertentu.

b. Model Elitis

Dalam hal ini kebijakan publik dapat di pandang sebagai preferensi dan nilai dari elite penguasa. Teori elite menyatakan bahwa masyarakat bersifat apatis dan kekurangan informasi mengenai kebijakan publik. Karena itu kelompok elite yang akan mempertajam pendapat umum. Pejabat administrator hanyalah pelaksana kebijakan yang telah ditentukan oleh kelompok elite tersebut. Model elitis memiliki keunggulan bahwa proses pengambilan kebijakan tidak menyita banyak waktu bisa dikatakan bahwa model elitis memiliki efektifitas waktu, mengingat dalam pengambilan kebijakan hanya ditentukan oleh kelompok elit dan tidak terlalu banyak melibatkan pribadi atau kelompok lain. Adapun kelemahan model elitis adalah apabila kelompok elit yang mengambil kebijakan hanya didasarkan pada kepentingan pribadi tanpa memperhatikan kepentingan public, itu artinya kebijakan yang diambil menurut kelompok elite merupakan kebijakan terbaik akan tetapi bagi publik justru malah menimbulkan permasalahan yang lebih besar.

c. Model Sistem

Model ini menganggap bahwa kebijakan sebagai keluaran dari suatu sistem (policy as system output). Menurut model ini kebijaksanaan publik



merupakan respons suatu sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan lingkungan (sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis dan sebagainya) yang ada disekitarnya. Model ini mencoba menggambarkan bahwa kebijakan publik sebagai suatu keluaran (output) dari sistem politik. Model sistem dilihat dari proses pengambilan kebijakan, lebih baik dibandingkan dua model terdahulu, mengingat dalam model sistem ini pengambilan kebijakan merupakan respon dari berbagai kekuatan yang ada dalam sistem politik, yang mana dasar-dasar pengambilan kebijaksanaan tentunya akan lebih luas dengan pertimbangan dari berbagai aspek dan kekuatan yang ada.

d. Model Rasional

Model ini menyatakan bahwa kebijakan merupakan suatu pencapaian sasaran secara efisien. Satu kebijakan rasional merupakan satu rancangan untuk memaksimalkan pencapaian nilai. Model ini menekankan pada pembuatan keputusan yang rasional dengan bermodalkan pada komprehensivitas informasi dan keahlian pembuat keputusan.

e. Model Inkrementalis

Memandang kebijakan publik sebagai kelanjutan aktivitas pemerintah yang lalu dengan modifikasi-modifikasi yang sepotong demi sepotong (bersifat inkremental). Penyaji model : Charles E. Lobdloom sebagai kritik pembuatan keputusan tradisional – rasional. Menurutnya pembuat keputusan tidak pernah melakukan evaluasi tahunan, menunjukkan ketidakpastian pembuatan kebijakan dengan pendekatan rasional komprehensif sebagai ganti menyajikan pembahasan program pembuatan keputusan secara lebih konsesuatif sifatnya menonjol dalam

pandangan menguasai program, kebijakan, pengeluaran yang ada. Pada umumnya para pembuat kebijakan, menerima legitimasi program yang telah ditetapkan dan secara diam-diam setuju untuk meneruskan kebijakan-kebijakan yang terdahulu. Dalam model ini memiliki kelebihan apabila kebijakan yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan sebelumnya merupakan sebuah kebijakan yang tepat maka model ini tidak akan menimbulkan konflik dan juga efektif dilihat dari waktu serta anggaran. Akan tetapi apabila pengambil kebijakan sebelumnya salah dalam mengambil kebijakan dan pengambil kebijakan selanjutnya menggunakan model ini maka akan muncul permasalahan yang kompleks.

#### f. Model Institusional

Menurut Islami (1997) model ini biasanya menggambarkan tentang struktur organisasi, tugas-tugas dan fungsi-fungsi pejabat organisasi, serta mekanisme organisasi, tetapi sayangnya kurang membuat analisa tentang hubungan antara lembaga-lembagan pemerintahan itu dengan kebijaksanaan negara. Padahal telah diakui bahwa kaitan dan pengaruh seperti itu pasti ada. Kalau dilihat secara seksama, lembaga-lembaga pemerintahan itu adalah sebenarnya merupakan pola-pola perilaku individu dan kelompok yang terstruktur - yang dapat berpengaruh terhadap isi kebijaksanaan negara.

Hubungan antara kebijakan public dan lembaga-lembaga pemerintah adalah amat erat. Dikatakan suatu kebijakan tidak akan menjadi kebijakan publik sebelum diangkat, dilaksanakan dan diperkuat oleh lembaga pemerintah.

Lembaga-lembaga pemerintah memberikan kebijakan publik 3 karakteristik yang berbeda :

- (1) Pemerintah memberikan legitimasi pada kebijakan.
- (2) Kebijakan pemerintah melibatkan aspek universitas.
- (3) Pemerintah memegang monopoli untuk melaksanakan kehendaknya kepada masyarakat.

#### **2.2.4. Pendekatan dalam Studi Kebijakan**

##### **a. Pendekatan Kelompok**

Pendekatan kelompok ini memiliki asumsi bahwa individu – individu yang memiliki kepentingan yang sama akan bergabung dan membentuk sebuah kelompok sehingga mampu mempengaruhi pemerintah dalam mengambil sebuah kebijakan. Kelompok – kelompok yang mewakili aspirasi individu lainnya akan bersaing dan saling mencari pengaruh untuk mencapai kebijakan yang diinginkan. Contohnya adalah pembentukan koalisi diantara partai politik sehingga koalisi besar akan memiliki pengaruh kuat dalam suatu pemerintahan. Dampak positif dari model ini adalah adanya sebuah wadah misalkan partai politik untuk menyalurkan aspirasi individu yang tergabung didalamnya, sedangkan dampak negatifnya adalah adanya overlapping atau tumpang tindih dalam sebuah kelompok yang bersatu, selain itu persaingan tidak sehat acap kali terjadi dalam model ini.

##### **b. Pendekatan Proses Fungsional**

Pendekatan model fungsional adalah pendekatan yang dilakukan dalam studi kebijakan publik dimana dilakukan dengan cara memusatkan perhatian kepada berbagai kegiatan fungsional yang terjadi dalam proses kebijakan. Harold Laswell mengemukakan beberapa kategori analisis fungsional yang dapat digunakan sebagai dasar bagi pembahasan teori fungsional.

1. Intelegensi: Bagaimana informasi tentang masalah-masalah kebijakan mendapat perhatian para pembuat keputusan kebijakan dikumpulkan dan diproses.
2. Rekomendasi: Bagaimana rekomendasi-rekomendasi atau alternatif-alternatif untuk mengatasi suatu masalah tertentu.
3. Aplikasi: Bagaimana undang-undang atau peraturan-peraturan sebenarnya diberlakukan atau diterapkan.
4. Penilaian: Bagaimana pelaksanaan kebijakan ,keberhasilan tau kegagalan itu di nilai.
5. Terminasi: Bagaimana peraturan-peraturan atau undang-undang semula dihentikanatau dilanjutkan dalam bentuk yang berubah atau dimodifikasi.

Pendekatan fungsional memiliki beberapa keuntungan yaitu tidak adanya keterikatan dengan lembaga – lembaga pemerintah ataupun peraturan politik khusus, serta memberikan keuntungan untuk analisis komparasi kebijakan publik. Namun model ini juga memiliki kelemahan yaitu pengabaian terhadap politik pembentukan kebijakan dan pengaruh variabel- variabel lingkungan karena merupakan porses intelektual.

#### c. Pendekatan Kelembagaan

Pendekatan kelembagaan diasumsikan bahwa sebuah kebijakan publik diambil, dilaksanakan, dan dipaksakan secara otoritatif oleh lembaga yang ada dalam pemerintahan, misalnya parlemen, kepresidenan, pemerintah daerah, kehakiman, partai politik dan sebagainya. Kebijakan publik model ini memiliki beberapa karakteristik yaitu pemerintah mampu memberikan legitimasi atas

kebijakan yang dikeluarkan, kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah mampu bersifat universal artinya menjangkau semua lapisan masyarakat, terakhir adalah kebijakan yang dikeluarkan pemerintah mampu memonopoli paksa semua masyarakat, dalam artian mampu menjatuhkan sanksi bagi pelanggar kebijakan. Model ini juga memiliki kelemahan yaitu dalam ilmu politik tidak memberikan curahan perhatian kepada hubungan antar lembaga – lembaga pemerintahan dan substansi dari kebijakan publik.

#### d. Pendekatan Peran Serta Warga Negara

Pendekatan peran serta warganegara, kebijakan ini didasarkan pada pemikiran demokrasi klasik dari John Locke dan pemikiran John Stuart Mill, yang menekankan pengaruh yang baik dari peran warganegara dalam perkembangan kebijakan public. Dengan keikutsertaan warganegara dalam masalah-masalah masyarakat, maka para warganegara akan memperoleh pengetahuan dan pemahaman, mengembangkan rasa tanggung jawab sosial yang penuh, dan menjangkau persepektif mereka diluar batas-batas kehidupan peribadi. Peran serta warganegara didasarkan pada harapan-harapanyang tinggi tentang kualitas warganegara dan keinginan mereka untuk terlibat dalam kehidupan public. menurut teori ini, dibutuhkan warganegara yang memiliki struktur-struktur yang memiliki kepribadian yang sesuai dengan nilai-nilai dan fungsi-fungsi demokrasi. setiap warganegara harus memiliki cukup kebebasan untuk berpean serta dalam masalah-masalah politik, mempunyai sifat kritis yang sehat dan harga diri yang cukup dan lebih penting adalah perasaan mampu. Beberapa penelitian

berkenaan dengan peran serta warganegara mengungkapkan bahwa para pembuat kebijakan lebih responsive terhadap warganegara yang mempunyai peran serta.

Disamping itu ,mereka cenderung menerima tuntutan –tuntutan pilihan-pilihan agenda-agenda yang diusulkan oleh kelompok warganegarayang berperan serta dalam memecahkan masalah.para pembuat kebijakn lebih responsive dalam suatu masyarakat yang mempunyai tingkat peran serta yang tinggi, dengan tanggapan utama pada masyarakat aktivis,yang biasanya mempunyai tingkat pendapatan yang lebih tinggi dan pencapaian pendidikan yang lebih baik , Namun mereka tidak mewakili masyarakat bawah.

#### e. Pendekatan Psikologis

Pendekatan diberikan pada hubungan antara pribadi dan faktor-faktor kejiwaan yang mempengaruhi tingkah laku orang-orang yang terlibat dalam proses pelaksanaan kebijakan. Psikologi banyak memberi kontribusi untuk memahami pembuatan keputusan. Para psikolog seperti Mayo dan Maslow banyak memberi kontribusi untuk perkembangan teori manajemen. Tetapi, meskipun fakta bahwa perkembangan awal dan pendekatan kebijakan banyak berhubungan dengan penggabungan pandangan psikologi ke dalam kebijakan publik, pengaruh psikologi terhadap studi pembuatan kebijakan tidak sebesar pengaruh terhadap manajemen. Dengan munculnya manajerialisme dalam sektor publik, diharapkan bahwa pengaruh psikologi terhadap studi kebijakan publik akan bertambah. Pengabaian konteks psikologis dari analisis kebijakan ini menghalangi pemahaman kita tentang pembuatan keputusan.

Gagasan tentang keputusan dalam ilmu kebijakan pada umumnya didasarkan pada gagasan tentang rasionalitas dan kepentingan diri yang, jika dikaji dari sudut pandang psikologis, seperti ditunjukkan oleh aliran hubungan manusia, adalah konsep yang terlalu sederhana. Seperti diyakini Harold Lasswell, dimensi psikologis sangat penting untuk memahami politik kekuasaan. Akan tetapi, terlalu banyak teori yang menunjukkan bahwa analisis kebijakan didasarkan pada pandangan yang dangkal dan parsial tentang perilaku “rasional” manusia. Ini terutama kelihatan dalam ilmu ekonomi yang, seperti dikatakan Boulding, memberikan penjelasan yang tidak memadai untuk pembuatan keputusan entah itu di level individu atau kelompok.

f. Pendekatan Proses

Pendekatan proses, yaitu untuk mengidentifikasi tahap-tahap dalam proses dalam kebijakan publik dan kemudian menganalisisnya.

g. Pendekatan Substantif

Pendekatan substantif, yaitu spesialis substantif dalam suatu bidang tertentu, misalnya menganalisa determinan dari perumusan kebijakan lingkungan, implementasi, atau perubahan.

h. Pendekatan Logis-positivis

Pendekatan logical positivis, yaitu pendekatan perilaku behavioral approach dan keilmuan scientific approach.

i. Pendekatan Ekonometrik

Pendekatan ekonometrik, disebut dengan pendekatan pilihan publik ( the approach) atau pendekatan ekonomi politik.

j. Pendekatan Fenomenologik/Pospositivis

Pendekatan fenomenologik (postpositivist) adalah kekecewaan yang semakin meningkat dengan menggunakan metode-metode keilmuan.

k. Pendekatan Partisipatori

Pendekatan partisipatori adalah, inklusi perhatian yang besar dan nilai-nilai dari berbagai stakeholders dalam proses pembuatan keputusan kebijakan.

l. Pendekatan Normatif/Preskriptif

Pendekatan normatif atau preskriptif, adalah seorang analis perlu mendefinisikan tugasnya sebagai analis kebijakan sama seperti orang yang mendefinisikan “end state” dalam arti bahwa preskripsi ini bisa diinginkan dan bisa dicapai.

m. Pendekatan Ideologik

Pendekatan ideologik, adalah secara eksplisit mengadopsi pandangan konservatif atau pandangan liberal, Thomas Sowell menamakan pendekatan ideologi ini “visi” (visions) dan mengidentifikasi dua perspektif yang bersaing. Yaitu pertama “visi yang dibatasi” the constrained vision merupakan suatu gambaran manusia egosentrik dengan keterbatasan moral, kedua. “visi yang tidak dibatasi” the unconstrained vision memberikan suatu pandangan tentang sifat manusia di mana pemahaman dan disposisi manusia adalah mampu untuk memperoleh keuntungan-keuntungan sosial.

n. Pendekatan Historis/Sejarah

Pendekatan historis /sejarah, adalah makin meningkatkan perhatian mereka kepada evolusi kebijakan publik melintasi waktu.



### **2.3. Retribusi**

Menurut Mardiasmo (2009:14) Retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Selain Mardiasmo, ada beberapa pengertian Retribusi lainnya menurut beberapa sumber antara lain, Menurut Marihot (2005:6) Retribusi adalah pembayaran wajib dari penduduk kepada negara karena adanya jasa tertentu yang diberikan oleh negara bagi penduduknya secara perorangan.

Menurut Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000, Retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau umum.

Retribusi menurut undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau Badan.

#### **2.3.1. Retribusi Daerah**

Retribusi Daerah menurut PP No. 66 Tahun 2001 adalah “Retribusi Daerah”, yang selanjutnya disebut Retribusi adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan pribadi atau badan.

Retribusi daerah yang selanjutnya disebut Retribusi (Marihot. P. Siahaan, 2005: hal 432) adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau

pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

Retribusi daerah adalah pembayaran kepada negara yang dilakukan kepada mereka yang menggunakan jasa-jasa negara, artinya retribusi daerah sebagai pembayaran atas pemakaian jasa atau karena mendapat pekerjaan usaha atau milik daerah bagi yang berkepentingan atau jasa yang diberikan oleh daerah, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Oleh karena itu setiap pungutan yang dilakukan oleh pemerintah daerah senantiasa berdasarkan prestasi dan jasa yang diberikan kepada masyarakat, sehingga keluasan retribusi daerah terletak pada yang dapat dinikmati oleh masyarakat. Jadi retribusi sangat berhubungan erat dengan jasa layanan yang diberikan pemerintah kepada yang membutuhkan. Adapun jenis-jenis retribusi terdiri dari:

1. Jenis retribusi daerah untuk Propinsi terdiri dari: retribusi pelayanan kesehatan, retribusi pemakaian kekayaan daerah, retribusi penggantian biaya cetak peta, dan retribusi pengujian kapal perikanan.
2. Jenis retribusi daerah untuk Kabupaten / Kota terdiri dari: retribusi pelayanan kesehatan, retribusi pelayan persampahan / kebersihan, retribusi penggantian biaya cetak KTP, retribusi penggantian biaya cetak akta catatan sipil, retribusi pelayanan pemakaman, retribusi pelayanan pengabuan mayat, retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum, retribusi pelayanan pasar,
3. Hasil perusahaan dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Yaitu penerimaan dari laba badan usaha milik pemerintah daerah dimana pemerintah

tersebut bertindak sebagai pemiliknya. Jenis pendapatan ini meliputi: bagian laba perusahaan milik daerah, bagian laba lembaga keuangan bank, bagian laba lembaga keuangan non bank dan bagian laba atas penyertaan modal atau investasi.

4. Lain-lain pendapatan daerah yang sah merupakan pendapatan daerah yang berasal bukan dari pajak daerah dan retribusi daerah. Jenis-jenisnya yaitu meliputi: hasil penjualan asset daerah yang tidak dipisahkan, penerimaan jasa giro, penerimaan bunga deposito, denda keterlambatan pelaksanaan pekerjaan.

### **2.3.2 Subjek Retribusi Daerah**

Subjek Retribusi Daerah antara lain yaitu (Mardiasmo, 2009:17) :

1. Retribusi Jasa Umum, adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan jasa umum yang bersangkutan.
2. Retribusi Jasa Usaha, adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan/menikmati pelayanan jasa usaha yang bersangkutan.
3. Retribusi Perizinan Tertentu, adalah orang pribadi atau badan yang memperoleh izin tertentu dari pemerintah daerah.

### **2.3.3 Objek Retribusi Daerah**

Objek retribusi daerah terdiri dari (Mardiasmo, 2009:16) :

1. Jasa Umum, yaitu berupa pelayanan yang disediakan atau diberikan Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.
2. Jasa Usaha, yaitu berupa pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial.

3. Perizinan Tertentu, yaitu berupa kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian, dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

#### **2.3.4 Jenis-jenis Retribusi Daerah**

Jenis Retribusi Daerah dibagi menjadi tiga golongan, yaitu (Mardiasmo, 2009:15-16):

1. Retribusi Jasa Umum

Retribusi Jasa Umum ditetapkan dengan peraturan pemerintah dengan kriteria-kriteria sebagai berikut:

- a. Retribusi Jasa Umum Bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa usaha atau retribusi perizinan tertentu,
- b. Jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi,
- c. Jasa tersebut memberi manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar retribusi, disamping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum,
- d. Jasa tersebut layak dikenakan retribusi,
- e. Retribusi tidak bertentangan dengan kebijakan nasional mengenai penyelenggaraannya,

- f. Retribusi dapat dipanggul secara efektif dan efisien,serta merupakan salah satu sumber pendapatan yang potensial, dan
- g. Pemungutan retribusi memungkinkan penyediaan jasa tersebut dengan tingkat dan atau kualitas pelayanan yang lebih baik.

Berikut adalah beberapa Jenis-jenis Retribusi Jasa Umum yaitu :

- a. Retribusi Pelayanan Kesehatan,
  - b. Pelayanan Persampahan/Kebersihan,
  - c. Retribusi Penggantian biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akte Catatan Sipil,
  - d. Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat,
  - e. Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum,
  - f. Retribusi Pelayanan Pasar,
  - g. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor,
  - h. Retribusi Pemeriksaan alat Pemadam Kebakaran,
  - i. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta,
  - j. Retribusi Pengujian Kapal Perikanan.
2. Retribusi Jasa Usaha Retribusi Jasa Usaha ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah dengan Kriteria-Kriteria sebagai berikut:
- a. Retribusi Jasa Usaha bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa umum atau retribusi perizinan tertentu, dan
  - b. Jasa yang bersangkutan adalah jasa yang bersifat komersial yang seyogyanya disediakan oleh sektor swasta tetapi belum memadai atau

terdapatnya harta yang dimiliki/dikuasai daerah yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh Pemerintah Daerah.

Berikut adalah beberapa Jenis retribusi jasa usaha adalah:

- a. Retribusi pemakaian kekayaan daerah,
  - b. Retribusi pasar grosir/pertokoan,
  - c. Retribusi tempat pelelangan,
  - d. Retribusi terminal,
  - e. Retribusi tempat khusus parkir,
  - f. Retribusi tempat penginapan/pesanggrahan/villa,
  - g. Retribusi penyedotan kakus,
  - h. Retribusi rumah potong hewan,
  - i. Retribusi pelayanan pelabuhan kapal,
  - j. Retribusi tempat rekreasi dan olah raga,
  - k. Retribusi penyeberangan diatas air,
  - l. Retribusi pengolahan limbah cair,
  - m. Retribusi penjualan produksi daerah.
3. Retribusi Perizinan Tertentu Retribusi Perizinan tertentu ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah dengan kriteria-kriteria sebagai berikut:
- a. Perizinan tersebut termasuk kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka asas desentralisasi,
  - b. Perizinan tersebut benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum, dan

- c. Biaya yang menjadi beban daerah dalam penyelenggaraan izin tersebut dari biaya untuk menanggulangi dampak negatif dari perizinan tersebut cukup besar sehingga layak dibiayai dari retribusi perizinan.

Berikut ini adalah beberapa Jenis Retribusi Perizinan Tertentu yang meliputi antara lain :

- a. Retribusi izin mendirikan bangunan,
- b. Retribusi tempat penjualan minuman berakohol,
- c. Retribusi izin gangguan,dan
- d. Retribusi izin trayek.

### **2.3.5 Prinsip dan Sasaran Penetapan Tarif Retribusi Daerah.**

Prinsip dan sasaran penetapan tarif retribusi daerah sebagai berikut (Mardiasmo, 2009:17):

1. Retribusi Jasa Umum, berdasarkan kebijakan daerah dengan mempertimbangkan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat, dan aspek keadilan.
2. Retribusi Jasa Usaha, berdasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak sebagaimana keuntungan yang pantas diterima oleh pengusaha swasta sejenis yang beroperasi secara efisien dan berorientasi pada harga pasar.
3. Retribusi perizinan tertentu, berdasarkan pada tujuan untuk menutup atau seluruh biaya penyelenggaraan pemberian izin yang bersangkutan.

Penetapan tarif retribusi dapat ditinjau kembali paling lama 5 (lima) tahun sekali. Sedangkan menurut PERDA Nomor 3 Tahun 2009 pasal 8 penetapan

kawasan dan struktur besaran tarif yaitu: 1. Prinsip dalam penetapan kawasan didasarkan pada aktifitas ekonomi masyarakat dan tingkat pelayanan jalan. 2. Prinsip dalam penetapan struktur besaran tarif retribusi didasarkan pada tujuan memperlancar lalu lintas jalan dengan memperhatikan biaya penyelenggaraan pelayanan, kemampuan masyarakat dan aspek keadilan.

### **2.3.6 Tata Cara Pelaksanaan Pemungutan Retribusi dan Tata Cara Penghapusan Piutang Retribusi yang Kadalua**

Tata cara pelaksanaan pemungutan retribusi ditetapkan oleh Kepala Daerah. Berdasarkan Peraturan Daerah No 3 Tahun 2009 Pasal 39, pemungutan retribusi tidak dapat diborongkan. Yang artinya seluruh proses kegiatan pemungutan retribusi tidak dapat diserahkan kepada pihak ketiga. Namun, dalam pengertian ini tidak berarti bahwa pemerintah daerah tidak boleh bekerjasama dengan pihak ketiga. Dengan sangat selektif dalam proses pemungutan retribusi, pemerintah daerah dapat mengajak bekerja sama dengan badan-badan tertentu yang karena profesionalismenya layak dipercaya untuk ikut melaksanakan sebagian tugas pemungutan jenis retribusi tertentu secara lebih efisien.

Kegiatan pemungutan retribusi yang tidak dapat dikerjasamakan dengan pihak ketiga adalah kegiatan perhitungan besarnya retribusi yang terutang, pengawasan penyetoran retribusi, dan penagihan retribusi. Retribusi dipungut dengan menggunakan Surat Ketetapan Retribusi Daerah (SKRD) atau dokumen lain yang dipersamakan. SKRD adalah surat ketetapan retribusi yang menentukan besarnya pokok retribusi. Dokumen lain yang dipersamakan antara lain berupa karcis, kupon dan kartu langganan.



Piutang retribusi yang tidak mungkin ditagih lagi karena hak untuk melakukan penagihan sudah kadaluarsa dapat dihapuskan. Penghapusan piutang retribusi daerah provinsi dan piutang retribusi daerah kabupaten/kota yang sudah kadaluarsa dilakukan dengan keputusan yang masing-masing ditetapkan oleh Gubernur dan Bupati/Walikota. Tata cara penghapusan piutang retribusi yang sudah kadaluarsa diatur dengan Peraturan Pemerintah (Mardiasmo ,2009:17-18).

### **2.3.7 Penagihan Retribusi Daerah**

Berdasarkan Peraturan Daerah No 3 Tahun 2012 Penagihan Retribusi Daerah yaitu:

1. Surat ketetapan retribusi dan penagihannya merupakan dasar penagihan retribusi.
2. Apabila retribusi yang terhutang pada saat jatuh tempo pembayaran tidak dibayar atau kurang pembayaran, maka atas jumlah retribusi yang tidak dapat dibayarkan dikenakan denda sebesar 50% (lima puluh perseratus).
3. Hak untuk melakukan penagihan retribusi termasuk denda administrasi tambahan dan biaya penagihan kadaluarsa setelah lampau 3 (tiga) tahun dihitung sejak retribusi terhutang.

### **2.3.8 Keberatan Retribusi Daerah**

Berdasarkan Peraturan Daerah No 3 Tahun 2012, Keberatan Retribusi Daerah yaitu :

1. Wajib retribusi dapat mengajukan keberatan kepada Walikota atau Pejabat yang ditunjuk atas ketetapan retribusi.
2. Keberatan diajukan secara tertulis dengan disertai alasan-alasan tertentu.

3. Dalam hal wajib retribusi mengajukan keberatan atas penetapan retribusi. Wajib retribusi harus dapat membuktikan ketidak benaran penetapan retribusi tersebut.
4. Keberatan harus diajukan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) bulan sejak tanggal penetapan retribusi, kecuali apabila wajib retribusi dapat menunjukkan bahwa jangka waktu itu tidak dapat dipenuhi karena keadaan diluar kekuasaannya.
5. Keberatan yang tidak memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat 2 dan ayat 3 tidak dianggap sebagai surat keberatan sehingga tidak dapat dipertimbangkan.
6. Pengajuan keberatan tidak menunda kewajiban membayar retribusi dan pelaksanaan penagihan retribusi.

### **2.3.8 Pengurangan, Keringanan, dan Pembebasan Retribusi**

Berdasarkan Peraturan Daerah No 3 Tahun 2012 Pengurangan, Keringanan, dan Pembebasan Retribusi yaitu:

1. Bupati dapat memberikan pengurangan, keringanan dan pembebasan retribusi.
2. Pengurangan, keringanan dan pembebasan sebagaimana di maksud ayat 1 diberikan dengan mempertimbangkan kemampuan wajib retribusi, situasi dan kondisi yang terjadi pada saat itu.
3. Tata cara Pengurangan, keringanan dan pembebasan retribusi di tetapkan oleh Bupati dalam suatu Keputusan Bupati.

### **2.3.9 Pembinaan, Pengawasan dan Penyidikan Retribusi Daerah**

Peraturan Daerah No 3 Tahun 2012 45 mengatakan bahwa Pembinaan dan Pengawasan atas pelaksanaan Peraturan Daerah ini dilakukan oleh Bupati atau Pejabat yang ditunjuk. dijelaskan bahwa penyidikan tindak pidana dibidang Retribusi daerah adalah serangkaian tindakan yang dilakukan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disebut penyidik untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tindak pidana di bidang Retribusi Daerah yang terjadi serta menemukan tersangkanya.

Untuk Penyidikan Menurut Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2009 yaitu:

1. Penyidikan dan penuntutan terhadap pelanggaran atas ketentuan-ketentuan yang diatur dalam peraturan daerah ini oleh alat penyidik dan penuntutan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.
2. Dalam pelaksanaan tugasnya para pejabat penyidik sebagaimana yang dimaksud berwenang :
  - a. Menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindakan pidana.
  - b. Melakukan tindakan pertama pada saat itu di tempat kejadian dan melakukan pemeriksaan.
  - c. Menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal diri tersangka.
  - d. Melakukan penyitaan benda dan atau surat.

- e. Mengambil sidik jari dan memotret seseorang dan atau tempat kejadian peristiwa (TKP).
  - f. Memanggil seseorang untuk di dengar atau diperiksa sebagai tersangka atau saksi.
  - g. Mendatangi saksi ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara.
  - h. Menghentikan penyidikan setelah mendapat petunjuk bahwa tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa bukan merupakan tindakan pidana dan selanjutnya memberitahukan hal tersebut kepada penuntut umum, tersangka atau keluarganya.
  - i. Mengadakan tindakan lain menurut hukum yang dapat dipertanggung jawabkan.
3. Penyidikan sebagaimana yang dimaksud memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyampaikan hasil penyidikan kepada penuntut umum melalui penyidik polisi Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang no 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.