

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Kebijakan Publik**

Berbicara kebijakan publik tidak terlepas dari masalah publik. Masalah publik adalah masalah yang berdampak luas pada kehidupan publik yang terus meningkat dan beragam sejalan dengan pertumbuhan penduduk yang semakin pesat dan mencakup konsekuensi bagi orang-orang yang tidak secara langsung terlibat serta membutuhkan penanganan yang cepat dan akurat oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan publik merupakan agenda kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah yang merupakan tanggapan terhadap masalah-masalah publik. Dalam perumusan kebijakan, pemerintah harus memperhatikan masukan-masukan dari berbagai elemen masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan untuk menghasilkan kebijakan yang tepat dan dapat diterima semua pihak. Jadi dalam menyelesaikan masalah publik yang sangat terpenting adalah hubungan normative antara pejabat publik dengan masyarakatnya, yang berarti bahwa pejabat publik harus memahami kebutuhan masyarakat yang dipimpinnya.

Kumorotomo ( 1999 ; 105 ) membahas ukuran-ukuran normative yang terdapat dalam interaksi antara penguasa, penyelenggara atau administrasi negara dengan masyarakat umum serta bagaimana seharusnya kebijakan publik itu dilaksanakan. Adapun ukuran normative tersebut adalah keadilan sosial, partisipasi dan aspirasi warga negara, masalah-masalah lingkungan, pelayanan umum, moral individu dan moral kelompok serta pertanggung jawaban administrasi dan analisis etis.

Kumorotomo ( 1999 ; 105 ) merangkum secara ringkas keterangan dari ukuran normative tersebut sebagai berikut :

**1. Keadilan sosial.**

Tolok ukur keberhasilan pranata publik adalah terwujudnya keadilan sosial yakni suatu masyarakat yang seimbang dan teratur sehingga seluruh warga negara memperoleh kesempatan guna membangun suatu kehidupan yang layak dan mereka yang lemah kedudukannya akan mendapat bantuan seperlunya.

**2. Partisipasi dan aspirasi warga negara.**

Pejabat-pejabat publik dalam mengambil kebijakan harus memperhatikan aspirasi masyarakatnya agar memperoleh dukungan dan partisipasi warga negara. Dengan demikian resistensi dari warga negara terhadap suatu kebijakan yang telah ditetapkan pejabat publik akan semakin berkurang dan bahkan warga negara akan menunjukkan partisipasi yang aktif terhadap pelaksanaan suatu kebijakan publik.

**3. Masalah-masalah lingkungan.**

Pejabat publik dalam membuat kebijakan juga harus memperhatikan aspek kelestarian lingkungan hidup, karena telah banyak pembangunan yang dilaksanakan dengan mengabaikan aspek lingkungan hidup. Akibatnya telah terjadi kerusakan lingkungan hidup yang cukup parah.

#### 4. Pelayanan umum.

Aparatur publik harus memperhatikan kebutuhan warga negaranya, berupa memberikan pelayanan umum kepada warga negara. Aparatur publik harus sadar betul bahwa mereka adalah pelayan bagi warga negaranya.

#### 5. Moral individu atau moral kelompok.

Dalam melaksanakan tugas sebagai pejabat publik, harus memperhatikan moral individu dan moral kelompok.

#### 6. Pertanggung jawaban administrasi.

Pejabat publik menerima kekuasaan dan kewenangan dari rakyat yang telah memilihnya. Oleh karena itu secara normative pejabat publik tersebut harus mempertanggung jawabkan hasil pekerjaannya kepada rakyat.

Dalam wacana teori terdapat banyak pengertian dan definisi tentang kebijakan publik, sebagaimana pernah dinyatakan oleh para ahli dari sudut pandang masing-masing. Leo Agustino (2006) mengumpulkan berapa pengertian dan definisi kebijakan publik menurut para ahli diantaranya adalah :

Carl J. Frederick (1963 ; 79 ) menyebutkan “ *Public policy is a proposed course of action of person, group or government within a given environment providing obstacle and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize an objective or purpose* “kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tertentu dalam rangka mencapai tujuan tertentu”.

Sedangkan Harold D Laswell dan Abraham Kaplan (1970) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*Public policy is a projected program of goal, values and practice* “ ( Kebijakan publik adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah).

M. Irfan Islamy (2000) dalam prinsip-prinsip perumusan kebijakan negara menyebutkan kebijakan publik sebagai serangkaian yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

Thomas R Dye ( 1975 ; 1 ) berpendapat “ *Public policy is whatever goverment choose to do or not to do* “ ( Kebijakan publik adalah apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan ).

James E. Anderson ( 1979 ; 3 ) menyebutkan “ *Public policies are those policies by governmental bodies and official* “ ( Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat pemerintah ).

Budi Winarno ( 2002 ; 16-17 ) berpendapat bahwa definisi James Anderson lebih tepat dibanding dengan definisi-definisi kebijakan publik yang lain karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Ditambahkannya pula bahwa masing-masing definisi tersebut memuaskan untuk menjelaskan suatu aspek besar namun besar kemungkinan gagal dalam menjelaskan aspek yang lain, oleh karena itu preposisi yang menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga-lembaga pemerintah harus mendapat perhatian

sebaik-baiknya agar kita bisa membedakan kebijakan publik dengan bentuk kebijakan yang lain seperti kebijakan yang dikeluarkan oleh pihak swasta.

Beberapa definisi kebijakan publik menggambarkan bahwa kebijakan publik itu memiliki banyak dimensi, sehingga untuk memahaminya diperlukan langkah untuk mengidentifikasi karakteristik dari kebijakan publik itu sendiri, seperti yang dikemukakan Solichin Abdul wahab ( 1997 ; 5-7 ) sebagai berikut :

1. Adanya tujuan tertentu yang ingin dicapai yaitu pemecahan masalah publik ( public problem solving ).
2. Adanya tindakan-tindakan tertentu yang dilakukan.
3. Merupakan fungsi pemerintah sebagai pelayanan publik.
4. Adakalanya berbentuk ketetapan pemerintah yang bersifat negatif yaitu ketetapan untuk tidak melakukan tindakan apa-apa.

Disamping memiliki definisi, James A. Anderson dalam Sutopo Sugiyanto ( 2001 ; 4 ) mengelompokkan jenis-jenis kebijakan publik sebagai berikut :

**1. *Substantive and Procedural Policies***

Suatu kebijakan dilihat dari substansinya dan pihak – pihak yang terlibat dalam proses perumusannya.

**2. *Distributive, Redistributive and Regulatory Policies***

Suatu kebijakan yang mengatur pemberian pelayanan, pemindahan lokasi hak-hak dan pelarangan/ pembatasan terhadap perbuatan/ tindakan.

### 3. *Material Policy*

Suatu kebijakan yang mengatur pengalokasian atau penyediaan sumber-sumber material yang nyata bagi penerimanya.

### 4. *Public Goods and Private Goods Policy*

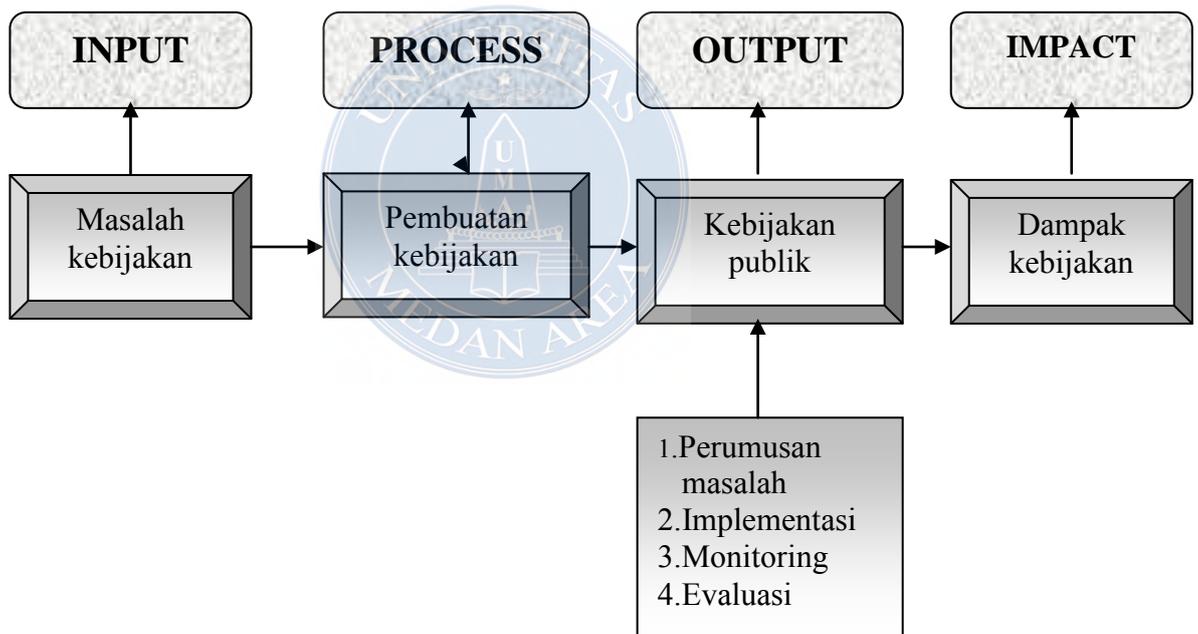
Suatu kebijakan yang mengatur penyediaan barang/ pelayanan-pelayanan oleh pemerintah untuk kepentingan orang banyak dan penyediaan barang-barang/ pelayanan oleh pihak swasta untuk kepentingan individu di pasar bebas dengan imbalan tertentu.

Dari jenis kebijakan tersebut, kebijakan pemerintah dalam pengendalian dan pengawasan muatan lebih dapat digolongkan kepada regulatory policies yang memiliki dampak kepada institusi pelaksana dan masyarakat yang terlibat dalam penyelenggaraan angkutan barang. Dampak kepada institusi pelaksana adalah tanggung jawab dan kewajiban yang harus dilaksanakan secara tegas, sehingga dalam pelaksanaannya menyediakan sumber daya manusia yang berkompeten, handal dan jujur. Dampak terhadap masyarakat seperti terlambatnya pasokan barang dan terjadinya peningkatan harga-harga barang karena kenaikan ongkos angkut barang, sedangkan terhadap penyelenggara angkutan barang adalah penurunan pendapatan karena terbatasnya daya angkut, disamping memiliki efek positif terhadap usia operasional kendaraan.

Sebagai tindakan-tindakan pemerintah, kebijakan publik memiliki sistem tersendiri. Sistem kebijakan publik menurut Bintoro Tjokroamidjojo dan Mustofaadidjaja AR ( 2003 ; 26 ) adalah keseluruhan pola kelembagaan dalam pembuatan kebijakan publik yang melibatkan hubungan diantara 4 elemen yaitu

masalah kebijakan publik, pembuatan kebijakan publik , kebijakan publik dan dampaknya terhadap kelompok sasaran ( target groups ). Ditambahkannya pula bahwa sebagai suatu sistem, maka dalam sistem kebijakan publik dikenal adanya unsur-unsur input, process, output dan impact yang merupakan satu perangkat dengan unsur sistem kebijakan publik serta tahap-tahap dari kebijakan publik yang dapat digambarkan seperti pada gambar berikut :

**Gambar 1**  
**Unsur sistem kebijakan publik dan kaitannya dengan**  
**tahapan proses kebijakan**



Menurut Anderson ( dalam Budi winarno ; 2002, 18 ) konsep kebijakan publik ini mempunyai beberapa implikasi yakni :

1. Kebijakan publik berorientasi pada maksud dan tujuan dan bukan perilaku secara serampangan.

2. Kebijakan publik merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan tersendiri.
3. Kebijakan publik adalah apa yang dilakukan pemerintah dan bukan apa yang diinginkan pemerintah.
4. Kebijakan publik memiliki sifat positif yakni bentuk tindakan pemerintah yang jelas untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu dan memiliki sifat negatif yakni mencakup suatu keputusan pemerintah tetapi tidak untuk melakukan tindakan mengenai suatu persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah.

Budi Winarno ( 2002 ; 19 ) menyebutkan bahwa kebijakan publik dalam bentuknya yang positif, kebijakan publik didasarkan kepada undang-undang dan bersifat otoritatif memiliki sifat memaksa yang apabila dilanggar berarti menghadapi resiko denda, hukuman kurungan atau sanksi sanksi lainnya. Menurut Anderson didalam Budi Winarno ( 2002 ; 19 ) sifat kebijakan publik sebagai arah tindakan dapat dikategorikan dalam beberapa hal seperti :

1. Tuntutan-tuntutan kebijakan ( *policy demand* ) adalah tuntutan-tuntutan yang dibuat oleh aktor-aktor swasta atau pemerintah, ditujukan kepada pejabat-pejabat pemerintah dalam suatu sistem politik. Tuntutan-tuntutan tersebut biasanya diajukan berbagai kelompok dalam masyarakat berupa desakan agar pejabat pemerintah mengambil tindakan atau tidak mengambil tindakan mengenai suatu masalah tertentu.

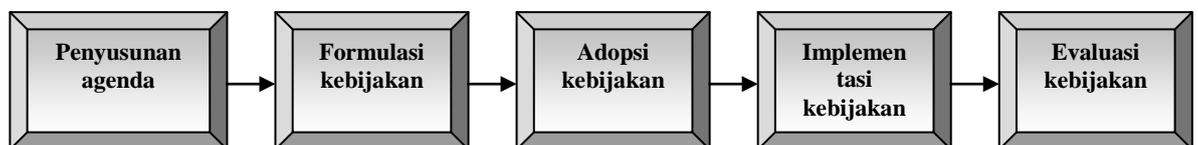
2. Keputusan kebijakan ( *policy decision* ) adalah keputusan-keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintah yang mengesahkan atau memberi arah dan substansi kepada tindakan-tindakan kebijakan publik. Termasuk dalam keputusan kebijakan adalah menetapkan undang-undang, memberikan perintah-perintah eksekutif atau pernyataan-pernyataan resmi, mengumumkan peraturan administratif atau membuat interpretasi yuridis terhadap undang-undang.
3. Pernyataan-pernyataan kebijakan ( *policy statements* ) adalah pernyataan-pernyataan resmi atau artikulasi-artikulasi kebijakan publik. Termasuk dalam kegiatan ini adalah undang-undang legislatif, perintah-perintah dan dekrit presiden, peraturan-peraturan administratif dan pengadilan maupun pernyataan-pernyataan atau pidato-pidato pejabat pemerintah yang menunjukkan maksud dan tujuan pemerintah dan apa yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.
4. Hasil-hasil kebijakan ( *policy output* ) merupakan manifestasi nyata dari kebijakan-kebijakan publik seperti masalah-masalah pembayaran pajak, pembangunan jalan raya, penghilangan hambatan-hambatan perdagangan maupun pemberantasan usaha-usaha penyelundupan barang.
5. Dampak-dampak kebijakan ( *policy outcomes* ) merujuk pada akibat-akibatnya bagi masyarakat baik yang diinginkan atau tidak diinginkan yang berasal dari tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah.

Diterangkannya pula bahwa kebijakan publik secara garis besar mencakup tahap-tahap perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan.

Berbeda dengan kebijakan publik, analisis kebijakan publik berhubungan dengan penyelidikan dan deskripsi sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan publik sejak pada tahap pembentukan, substansi dan dampak dari kebijakan-kebijakan publik. Dari pendapat yang dikemukakan diatas, dapatlah disimpulkan bahwa untuk mendapatkan hasil kebijakan publik yang tepat sasaran dan memenuhi keinginan masyarakat, kebijakan publik yang baik adalah yang melakukan analisa pada setiap proses atau tahapan kebijakan publik tersebut.

William N Dunn ( 1998 : 24-25 ) menyebutkan tahap-tahap kebijakan publik meliputi tahap penyusunan agenda, tahap formulasi kebijakan, tahap adopsi kebijakan, tahap implementasi kebijakan dan tahap penilaian ( evaluasi ) kebijakan. Tahapan tersebut tergambar dalam gambar berikut :

**Gambar 2**  
**Tahapan kebijakan publik**



Sumber : Budi winarno, 2002

## 2.2. Tujuan Kebijakan Publik

Setiap hal di dunia pasti ada tujuannya demikian pula dengan kebijakan publik, walaupun dari berbagai literatur yang membahas mengenai kebijakan

publik, terdapat sedikit penjelasan mengenai tujuan kebijakan publik. Menurut kamus bahasa Indonesia (Zulfajri dan Senja, 832) arti kata tujuan adalah haluan yang dituju, arah yang dituju, maksud, keinginan dan sebagainya. Dengan demikian tujuan dapat diartikan sebagai keinginan atau arah yang hendak dicapai. Riant Nugroho ( 2006 ; 50 ) menyebutkan kebijakan publik hadir dengan tujuan tertentu yaitu untuk mengatur kehidupan bersama dalam suatu negara untuk mencapai tujuan bersama yang telah disepakati.

Tujuan kebijakan publik pemerintah Indonesia merupakan tindak lanjut dari tujuan negara, yang didalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan secara jelas bahwa ” pemerintah negara melindungi segenap bangsa indonesia dan seluruh tumpah darah indonesia dan untuk memajukan kehidupan bersama, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial “. Pemerintah yang mendapat mandat dari rakyat untuk melaksanakan pemerintahan dalam pembuatan kebijakan publik harus berpedoman kepada tujuan negara tersebut diatas. Riant nugroho ( 2006 ; 51 ) menyebutkan bahwa kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan dan jika cita-cita bangsa indonesia adalah mencapai masyarakat adil dan makmur, maka kebijakan publik adalah seluruh prasarana dan sarana untuk mencapai “ tempat tujuan “ tersebut.

Guna memahami lebih lanjut mengenai tujuan kebijakan publik penulis berpedoman kepada sifat kebijakan publik. Sifat kebijakan publik yang telah dijelaskan penulis pada bagian diatas yang terdiri dari *policy demand, policy decision, policy statement, policy output dan policy outcomes* semuanya bertujuan

untuk menyelesaikan masalah dan mewujudkan keinginan masyarakat. Berdasarkan penjelasan tersebut dapat diperoleh pengertian bahwa tujuan kebijakan publik tergantung kepada isu-isu atau masalah yang ingin diselesaikan baik berisikan program kegiatan ataupun peraturan yang harus ditegakkan sehingga seluruh permasalahan dan harapan-harapan dalam masyarakat dapat diselesaikan serta diwujudkan pembuat kebijakan sejalan dengan perwujudan tujuan negara.

Kebijakan adalah a means to an end, alat untuk mencapai tujuan dan proses kebijakan harus mampu membuat dan merumuskan tujuan-tujuannya (Edi Suharto, 2006). Sebuah kebijakan tanpa tujuan yang jelas dan tegas, akan menimbulkan masalah seperti penetapan program-program yang berbeda-beda sehingga strategi pencapaiannya menjadi kabur dan pada akhirnya para analis akan menyatakan bahwa pemerintah telah kehilangan arah yang mungkin membawa imbas kepada penurunan tingkat kepercayaan pemerintah terhadap pemerintah.

Edi Suharto (2006) menjelaskan bahwa kebijakan publik dibuat oleh banyak orang dalam suatu rantai pilihan-pilihan yang meliputi analisis, implementasi, evaluasi dan reconsiderasi (pertimbangan kembali) dan koordinasi hanya bisa dilakukan jika tujuan-tujuan kebijakan dinyatakan secara jelas dan terukur. Ditambahkannya lagi bahwa penetapan tujuan merupakan langkah utama dalam proses lingkaran pembuatan kebijakan karena hanya tujuanlah yang dapat memberikan arah dan alasan kepada pilihan-pilihan publik. Tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditetapkan juga biasanya sedikit melenceng dikarenakan

adanya akibat-akibat yang terjadi diluar perkiraan dan akibat sampingan (*side effect*) atau yang dikenal dengan istilah externalities atau spillover ini hanya diketahui setelah kebijakan diterapkan (Edi Suharto, 2006). Ditekankannya pula bahwa agar kebijakan terfokus pada tujuan-tujuan yang telah ditetapkan, pembuatan kebijakan harus dilandasi oleh lingkaran tahapan kebijakan yang meliputi perencanaan dan evaluasi. Dalam rangka mewujudkan kebijakan yang tepat sasaran dan memberikan hasil yang memuaskan perlu dilakukan analisis kebijakan pada setiap tahapan kebijakan, dan khususnya dalam implementasi kebijakan, analisis implementasi kebijakan sebaiknya dilakukan oleh pihak masyarakat diluar pembuat kebijakan demi terpenuhinya hasil yang sesuai dengan realita yang ada, sehingga dapat dijadikan referensi untuk pembuatan kebijakan berikutnya.

### **2.3. 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).

### 2.3.1. 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 : Pmetaan 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 berbagaipelaku kebijakan
4. Teknik: Brainstorming, analisis argumentasi, Analisa 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 variabel 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.

No	Kontrol terhadap aksi kebijakan	Orientasi terhadap proses kebijakan	
		Formatif	Sumatif
1	Langsung	Evaluasi Perkembangan	Evaluasi eksperimental
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 diciptakan 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 tujuan dan target yang saling berlawanan nampak dalam hampir 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 evaluasi 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 yang 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:

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

Dimana :

$U_{ij}$  : 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 berurusan 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.

### 2.3.2. 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, analis 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.

### 2.3.3. 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 impak/pengaruh (output) kebijakan.

