

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

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

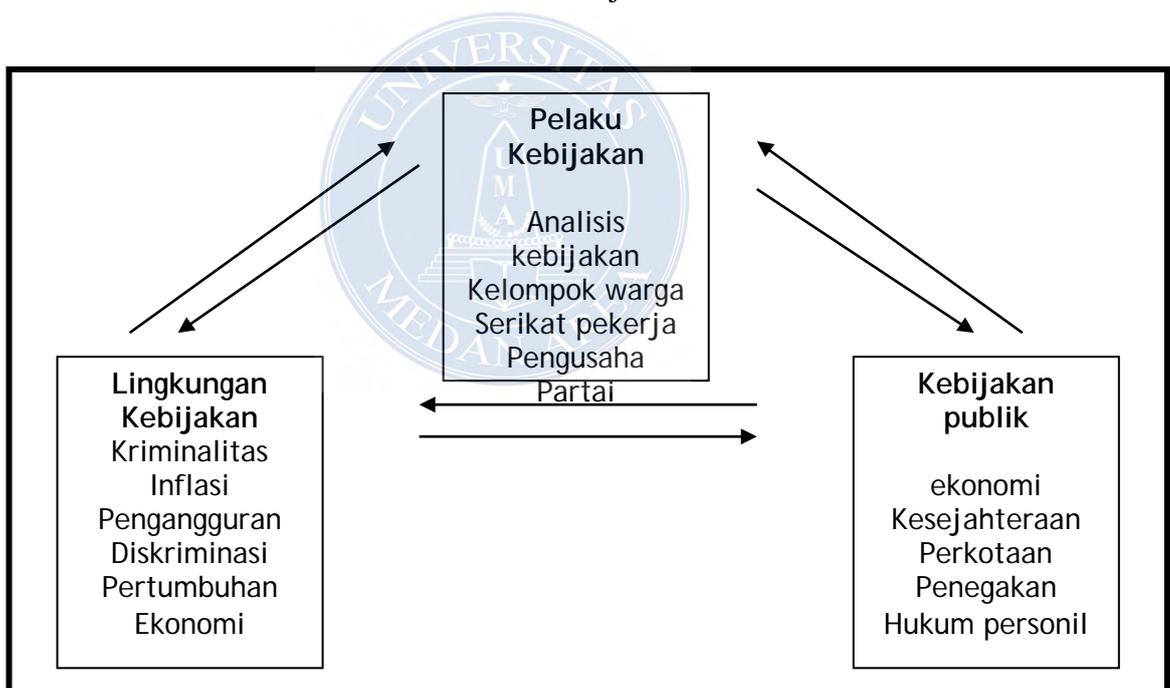
Kebijakan publik mempunyai definisi yang bermacam-macam. Thomas R. Dye (dalam Nugroho, 2004:3) mendefinisikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat suatu kehidupan bersama tampil beda. Sementara itu Easton mendefinisikan kebijakan publik sebagaimana dikutip Anderson (1984:13-15) sebagai “the authoritative allocation of values for the whole society”. Berdasarkan definisi tersebut Easton menegaskan bahwa hanya pemerintah yang secara sah dapat membuat pilihan melakukan suatu tindakan atau tidak pada masyarakat. Hal ini disebabkan oleh karena pemerintah termasuk para penguasa dalam system politik yang terlibat dalam masalah sehari-hari di masyarakat yang telah menjadi tanggungjawabnya. Dalam suatu glosari di bidang administrasi Negara, kebijakan publik diberikan arti sebagai berikut:

1. Susunan rancangan tujuan-tujuan dan dasar-dasar pertimbangan program-program pemerintah yang berhubungan dengan masalah tertentu yang dihadapi masyarakat.
2. Apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan.
3. Masalah-masalah yang kompleks yang dinyatakan dan dilaksanakan oleh pemerintah.

Dari berbagai pengertian tersebut maka kebijakan publik (public policy) merupakan serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada kepentingan seluruh masyarakat.

Kebijakan publik pada hakekatnya berada dalam suatu system. Menurut Dunn (1994:70-71) system kebijakan adalah seluruh pola institusional dimana didalamnya kebijakan dibuat, mencakup hubungan timbal balik diantara ketiga unsur yaitu kebijakan publik, pelaku kebijakan dan lingkungan kebijakan.

Gambar 1: Sistem Kebijakan Publik



Sumber : Dunn (1994: 71)

Kebijakan publik merupakan rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak) yang dibuat oleh pejabat pemerintah dan diinformasikan ke dalam bidang-bidang isu (masalah). Sementara pelaku kebijakan (policy stakeholders) adalah para individu

atau kelompok individu yang mempunyai andil di dalam kebijakan karena mereka mempengaruhi dan dipengaruhi oleh keputusan pemerintah.

Lingkungan kebijakan (policy environment) adalah konteks khusus dimana kejadian-kejadian di sekeliling masalah kebijakan terjadi, mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan dan kebijakan publik. Oleh karena itu system kebijakan berisi proses yang bersifat dialektis, artinya bahwa di dalam praktek pembuatan kebijakan dimensi obyektif dan subyektif tidak dapat dipisahkan. Sistem kebijakan adalah produk manusia yang subyektif yang diciptakan secara sadar oleh para pelaku kebijakan melalui pilihan-pilihan. System kebijakan adalah realitas obyektif yang dimanifestasikan ke dalam tindakan-tindakan yang teramati berikut konsekuensinya. Pelaku kebijakan merupakan produk dari sistem kebijakan, demikian pula analisis kebijakan merupakan pencipta sekaligus hasil ciptaan system kebijakan.

### **2.1.1. Evaluasi Kebijakan Publik**

#### **2.1.3.1. Pengertian Evaluasi Kebijakan**

Pengertian evaluasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti penilaian; hasil. Menurut Bryan & White (1987), evaluasi adalah upaya untuk mendokumentasi dan melakukan penilaian tentang apa yang terjadi dan juga mengapa hal itu terjadi, evaluasi yang paling sederhana adalah mengumpulkan informasi tentang keadaan sebelum dan sesudah pelaksanaan suatu program/rencana.

Menurut PP No. 39 Tahun 2006, Evaluasi adalah rangkaian kegiatan membandingkan realisasi masukan (*input*), keluaran (*output*), dan hasil (*outcome*) terhadap rencana dan standar.

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.

Sedangkan Stufflebeam dalam Arikunto (2006 : 1) mengungkapkan bahwa evaluasi merupakan proses penggambaran, pencarian dan pemberian informasi yang bermanfaat bagi pengambil keputusan dalam menentukan alternatif keputusan.

Menurut William N. Dunn (2003:608-610) istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*). Evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Meskipun berkenaan dengan keseluruhan proses kebijakan, evaluasi kebijakan lebih berkenaan dengan keseluruhan proses kebijakan, evaluasi

kebijakan lebih berkenan pada kinerja dari kebijakan, khususnya pada implementasi kebijakan publik.

Evaluasi kebijakan mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis lainnya. Menurut Dunn (2003:608-609), evaluasi mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan lainnya.

1. Fokus nilai, evaluasi dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai suatu kebijakan dan program. Evaluasi terutama merupakan usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial kebijakan atau program dan bukan sekedar usaha mengumpulkan informasi mengenai hasil aksi kebijakan yang terantisipasi. Karena ketepatan tujuan dan sasaran kebijakan dapat selalu dipertanyakan, evaluasi mencakup prosedur untuk mengevaluasi tujuan-tujuan dan sasaran itu sendiri;
2. Interdependensi Fakta Nilai. Tuntutan evaluasi tergantung baik fakta maupun nilai. Untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tertinggi (atau rendah) diperlukan tidak hanya bahwa hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, kelompok atau seluruh masyarakat. Untuk menyatakan demikian harus didukung oleh bukti bahwa hasil-hasil kebijakan secara aktual merupakan konsekwensi dari aksi-aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu. Oleh karena itu pemantauan merupakan prasyarat bagi evaluasi;
3. Orientasi masa kini dan masa lampau. Tuntutan evaluatif, berbeda

dengan tuntutan-tuntutan advokatif, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil di masa depan. Evaluasi bersifat retrospektif dan setelah aksi-aksi dilakukan (ex-post). Rekomendasi yang juga mencakup premis-premis nilai, bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi-aksi (ex-ante);

4. Dualitas Nilai. Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara. Evaluasi sama dengan rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang ada dapat dianggap sebagai intristik (diperlukan bagi dirinya) atau ekstrinsik (diperlukan karena hal itu mempengaruhi pencapaian tujuan lain). Nilai-nilai sering ditata di dalam suatu hirarki yang merefleksikan kepentingan relatif dan saling ketergantungan antar tujuan dan sasaran.

Menurut Winarno (2008:225) Bila kebijakan dipandang sebagai suatu pola kegiatan yang berurutan, maka evaluasi kebijakan merupakan tahap akhir dalam proses kebijakan. Namun demikian, ada beberapa ahli yang mengatakan sebaliknya bahwa evaluasi bukan merupakan tahap akhir dari proses kebijakan publik. Pada dasarnya, kebijakan publik dijalankan dengan maksud tertentu, untuk meraih tujuan tertentu yang berangkat dari masalah yang telah dirumuskan sebelumnya. Evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan. Seringkali terjadi, kebijakan publik gagal meraih maksud atau tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan demikian, evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan atau untuk mengetahui apakah kebijakan publik yang telah dijalankan

meraih dampak yang diinginkan. Dalam bahasa yang lebih singkat evaluasi adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai “manfaat” suatu kebijakan.

Menurut Abidin (2006:211) evaluasi secara lengkap mengandung tiga pengertian yaitu :

1. Evaluasi awal, sejak dari proses perumusan kebijakan sampai saat sebelum dilaksanakan (ex-ante evaluation);
2. Evaluasi dalam proses pelaksanaan atau monitoring;
3. Evaluasi akhir, yang dilakukan setelah selesai proses pelaksanaan kebijakan (ex-post evaluation).

Abidin (2006:213) lebih lanjut mengemukakan bahwa informasi yang dihasilkan dari evaluasi merupakan nilai (values) yang antara lain berkenaan dengan :

1. Efisiensi (Efficiency), yakni perbandingan antara hasil dengan biaya, atau (hasil/biaya);
2. Keuntungan (profitability), yaitu selisih antara hasil dengan biaya atau (hasil/biaya);
3. Efektif (effectiveness), yakni penilaian pada hasil, tanpa memperhitungkan biaya;
4. Keadilan (equity), yakni keseimbangan (proporsional) dalam pembagian hasil (manfaat) dan/atau biaya (pengorbanan);
5. Detriments, yakni indikator negatif dalam bidang sosial seperti kriminal;
6. Manfaat tambahan (marginal rate of return), yaitu tambahan hasil banding biaya atau pengorbanan (change-in benefits/change –in-cost).

Berdasarkan pendapat beberapa ahli tersebut dapat diperoleh pemahaman bahwa evaluasi kebijakan publik merupakan suatu upaya untuk mengukur, menilai serta mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi berhasil atau tidaknya suatu kebijakan dalam lingkup yang lebih umum atau keseluruhan dari tahapan kebijakan publik.

### **2.1.3.2. Tujuan Evaluasi Kebijakan**

Wibawa dkk (1994:9-10) mengemukakan bahwa evaluasi kebijakan bertujuan untuk mengetahui 4 aspek yaitu :

1. Proses pembuatan kebijakan;
2. Proses implementasi;
3. Konsekuensi kebijakan;
4. Efektivitas dampak kebijakan.

Evaluasi terhadap aspek kedua disebut evaluasi implementasi sedangkan evaluasi terhadap aspek ketiga dan keempat disebut evaluasi dampak kebijakan.

Riant Nugroho, dalam premisnya mengemukakan bahwa setiap kebijakan harus dievaluasi sebelum diganti sehingga ada klausula “ dapat diganti setelah dilakukan evaluasi “ dalam setiap kebijakan publik. Hal ini perlu dijadikan acuan karena, pertama, untuk menghindari kebiasaan buruk administrasi publik di Indonesia yang sering menerapkan prinsip ganti pejabat, harus ganti peraturan. Kedua, supaya setiap kebijakan tidak diganti hanya karena keinginan atau selera pejabat yang saat itu berwenang (Nugroho, 2008:471). Terkait dengan hal tersebut tujuan evaluasi menurut Nugroho (2008:472) adalah bukan untuk menyalahkan

pihak yang mengeluarkan kebijakan, namun untuk mengetahui kesenjangan antara harapan dan pencapaian suatu kebijakan serta bagaimana menutup kesenjangan tersebut.

Menurut pendapat Marielle Berriet - Sollic, Pierre Labarthe, Catherine Laurent and Jacques Baudry dalam Makalah yang dipersiapkan untuk “Seminar 122 European Association of Agricultural Economist (EAAE) “ di Ancona, 17-18 Februari 2011 yang berjudul *Empirical validity of the evaluation of public policies: models of evaluation and quality of evidence*, mengatakan bahwa :

*When an evaluation procedure is used to assess a public action programme, generally the goal is to produce the best knowledge possible on the actual impact of the programme. The best knowledge should be a) based on relevant empirical evidence (which addresses the question at hand); b) corroborated by facts (facts which reflect real world observation and are empirical in nature) and c) reliable (knowledge produced using rigorous methods).*

Pernyataan di atas memberikan pengertian bahwa ketika prosedur evaluasi digunakan untuk menilai pelaksanaan program kebijakan publik , umumnya tujuannya adalah untuk menghasilkan pengetahuan terbaik tentang dampak program yang sebenarnya. Pengetahuan "terbaik" seperti dimaksud di atas harusnya didasarkan pada bukti empiris yang relevan, diperkuat oleh fakta (fakta yang mencerminkan observasi dunia nyata dan empiris di alam) dan terpercaya dalam artian pengetahuan yang dihasilkan menggunakan metode yang ketat.

### **2.1.3.3. Fungsi Evaluasi Kebijakan**

Fungsi Evaluasi kebijakan publik menurut Nugroho (2011:463) memiliki empat fungsi, yaitu eksplanasi, kepatuhan, audit, dan akunting. Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan generalisasi tentang

pola-pola hubungan antar-berbagai dimensi realitas yang diamatinya. (1) Eksplanasi, evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan; (2) Kepatuhan, melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya, sesuai dengan standar prosedur yang ditetapkan kebijakan; (3) Audit, Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah *output* benar-benar sampai kekelompok saran kebijakan, atau ada kebocoran, atau penyimpangan; (4) Akunting, melalui evaluasi dapat diketahui apa akibat ekonomi dari kebijakan tersebut.

Selain hal tersebut diatas, fungsi dari evaluasi kebijakan publik menurut Putra (2003:93) ada tiga hal pokok, yaitu : (1) memberi informasi yang valid tentang kinerja kebijakan; (2) untuk menilai kepasan tujuan atau target dengan masalah yang dihadapi; dan (3) untuk memberi sumbangan pada kebijakan lain terutama segi metodologinya. Ketiga fungsi tersebut menunjukkan pentingnya evaluasi kebijakan dilakukan agar proses kebijakan secara keseluruhan dapat berlangsung secara baik.

Fungsi evaluasi menurut Agustino (2006:188-189) ada tiga macam yaitu :

1. Memberi informasi yang valid dan dipercaya mengenai kebijakan;
2. Memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target;
3. Memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisiskebijakan lainnya, seperti perumusan masalah dan rekomendasi kebijakan.

Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan.

Evaluasi merupakan tahapan penting dalam pelaksanaan suatu program. Manfaat positif akan diperoleh apabila evaluasi dijalankan dengan benar dan memperhatikan segenap aspek yang ada dalam suatu program. Menurut Dunn (2003:609-611) evaluasi kebijakan mempunyai sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan, yakni :

1. Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik;
2. 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 kepastian tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Dalam menanyakan kepastian tujuan dan sasaran, analisis dapat menguji alternatif sumber nilai maupun landasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas (teknis, ekonomi, legal, sosial, substantif);
3. 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. Evaluasi dapat pula menyumbang pada defenisi alternatif kebijakan yang baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain.

Menurut Samodra Wibawa (1994), evaluasi kebijakan publik memiliki 4 (empat) fungsi yaitu :

1. **Ekplanasi.** Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamati. 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.

Sedangkan fungsi evaluasi menurut Agustino (2006:188-189) adalah :

1. Memberi informasi yang valid dan dipercaya mengenai kebijakan;
2. Memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target;
3. Memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, seperti perumusan masalah dan rekomendasi kebijakan.

Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan.

Menurut William N. Dunn fungsi evaluasi, yaitu : “Pertama, dan yang paling

penting, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan. Kedua, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Ketiga, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi” (Dunn, 2003:609 dan 610).

#### **2.1.3.4. Kriteria Evaluasi Kebijakan**

Mengevaluasi suatu program atau kebijakan publik diperlukan adanya suatu kriteria untuk mengukur keberhasilan program atau kebijakan publik tersebut. Kriteria-kriteria yang dirumuskan dapat dijadikan sebagai indikator dalam menentukan apakah suatu kebijakan berhasil atau gagal.

Menurut Dunn (2003), kriteria-kriteria evaluasi kebijakan meliputi 6 (enam) tipe sebagai berikut :

1. Efektivitas (effectiveness) berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektivitas yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneter;
2. Efisiensi (efficiency) berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk meningkatkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dengan rasionalitas ekonomi adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter;

3. Kecukupan (adequacy) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan;
4. Kesamaan (equity) erat hubungannya dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat;
5. Responsivitas (responsiveness) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya seperti efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya kebijakan;
6. Ketepatan (appropriateness) adalah kriteria ketepatan secara dekat yang berhubungan dengan rasionalitas substantive, karena pernyataan tentang ketepatan kebijakan tidak berkenaan dengan satu kriteria individu tetapi dua atau lebih kriteria secara bersama-sama. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan-tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan tersebut.

Hal ini sejalan dengan pernyataan Chris. I. Nwagboso (Ph.D In-View) Assistant Lecturer Department of Political Science University of Calabar, Calabar P.M.B 1115, Unical Cross River State – Nigeria dalam “British Journal of

Humaniora dan Social Science” (April 2012, Vol. 5 (1) dengan judul **Public Policy and the Challenges of Policy Evaluation in Third World**, yang mengatakan bahwa :

*Evaluation of public programmes leads to questions by the policy makers not only on whether the policy has succeeded in achieving the goal for which it was initiated and formulated or designed, but also assist in finding out from the target group how they perceive the programme or policy as well as various prognosis/strategies necessary to make the programme move viable.*

Pernyataan diatas menyatakan bahwa evaluasi program publik mengarah pada pertanyaan kepada para pembuat kebijakan yang tidak hanya pada keberhasilan kebijakan dalam mencapai tujuan yang dirumuskan atau dirancang, tetapi juga membantu dalam mencari informasi dari kelompok sasaran bagaimana mereka memandang program atau kebijakan serta berbagai strategi yang diperlukan untuk membuat program yang lebih layak.

Seanjutnya masih dalam Chris. I. Nwagboso (Ph.D In-View) Assistant Lecturer Department of Political Science University of Calabar, Calabar P.M.B 1115, Unical Cross River State – Nigeria dalam “British Journal of Humaniora dan Social Science” (April 2012, Vol. 5 (1) dengan judul Public **Policy and the Challenges of Policy Evaluation in Third World**, menyatakan bahwa :

*In evaluating public programmes and policies, it is therefore, advisable that evaluators must adopt or use certain relevant indicators in such exercise. Thus, indicators are indication of a given situation (WHO, 1981:8). Therefore, the use of indicators will guide the investigator or policy maker to ascertain what should be measured, the criteria for such measurement and comparison of the phenomenon with other existing public programmes already implemented.*

Pernyataan di atas menggambarkan bahwa dalam mengevaluasi program dan kebijakan publik, disarankan agar "evaluator" diharuskan mengadopsi atau

menggunakan indikator tertentu yang relevan dalam pelaksanaannya. Indikator harus dapat memberikan indikasi dan refleksi dari situasi program yang dievaluasi (WHO, 1981: 8). Oleh karena itu, penggunaan indikator akan memandu peneliti atau pembuat kebijakan untuk memastikan apa yang harus diukur, kriteria untuk pengukuran tersebut dan perbandingan fenomena dengan program publik lainnya yang ada dan sudah dilaksanakan.

#### **2.1.3.5. Pendekatan Evaluasi Kebijakan**

Evaluasi kebijakan publik memiliki pendekatan yang beragam tergantung tujuan ataupun sudut pandang dari para evaluator yang akan melakukan evaluasi.

Menurut Peraturan Pemerintah No 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan, di dalam pelaksanaannya kegiatan evaluasi dapat dilakukan pada berbagai tahapan yaitu :

1. Evaluasi pada Tahap Perencanaan (*ex-ante*), yaitu evaluasi dilakukan sebelum ditetapkan rencana pembangunan dengan tujuan untuk memilih dan menentukan skala prioritas dari berbagai alternatif dan kemungkinan cara mencapai tujuan yang telah dirumuskan sebelumnya;
2. Evaluasi pada Tahap Pelaksanaan (*on-going*), yaitu evaluasi yang dilakukan pada saat pelaksanaan rencana pembangunan untuk menentukan tingkat kemajuan pelaksanaan rencana dibandingkan dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya;

3. Evaluasi pada Tahap Pasca-Pelaksanaan (*ex-post*), yaitu evaluasi yang dilakukan setelah pelaksanaan berakhir, yang diarahkan untuk melihat pencapaian program dalam mengatasi masalah pembangunan yang ingin dipecahkan. Evaluasi ini digunakan untuk menilai efisiensi (keluaran dan hasil dibandingkan masukan), efektivitas (hasil dan dampak terhadap sasaran) atau manfaat (dampak terhadap kebutuhan) program.

Dunn (2003:613-620) membagi pendekatan evaluasi menjadi tiga, yaitu :

1. Evaluasi Semu. Evaluasi semu (*pseudo Evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, tanpa berusaha untuk menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil tersebut terhadap individu. Asumsi utama dari evaluasi semu adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti sendiri (*self evident*) atau tidak kontroversial;
2. Evaluasi Formal. Evaluasi formal merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan tetapi mengevaluasi hal 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 dan merupakan ukuran yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan program;

3. Evaluasi Keputusan Teoritis. Evaluasi ini merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggungjawabkan dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai pelaku kebijakan. Asumsi evaluasi teoritis keputusan adalah tujuan dan sasaran dari perilaku kebijakan baik yang dinyatakan secara formal maupun tersembunyi merupakan ukuran yang layak terhadap manfaat atau nilai kebijakan program.

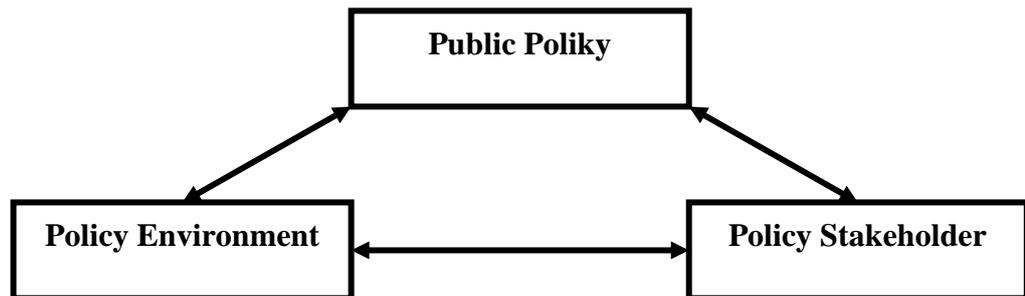
Dalam penelitian ini analisis yang dilakukan adalah analisis evaluasi akhir, yang dilakukan setelah selesai proses pelaksanaan kebijakan (ex-post evaluation) dengan pendekatan berdasarkan kriteria evaluasi yang bertujuan untuk menilai keberhasilan program dengan indikator sesuai kriteria-kriteria kebijakan publik yang dipaparkan oleh Dunn dengan alasan sebagai berikut :

1. Tidak ada pilihan model yang terbaik, yang ada adalah pilihan yang harus kita pilih secara bijaksana sesuai dengan kebutuhan kebijakannya sendiri (Riant Nugroho, 2008:454);
2. Dalam penelitian ini fokus penelitian lebih tertuju pada kriteria-kriteria kebijakan publik yang dipergunakan sebagai indikator keberhasilan kebijakan yang lebih menekankan pada unsur-unsur pokok dalam sebuah evaluasi yakni efektivitas, Efisiensi, kecukupan, perataan, responsivitas dan ketepatan. Sementara model yang paling detail membahas permasalahan ini adalah model William N Dunn.

Sebagai suatu ringkasan untuk mempermudah pemahaman kerangka pemikiran dapat tersaji dalam bagian sebagai berikut. Proses implementasi

kebijakan hendaknya melalui alur seperti dikemukakan oleh Dye (1981) sebagai berikut:

Bagan 1.  
Kerangka analisis Kebijakan Publik



Sumber: Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 3<sup>rd</sup> ed. (Englewood Cliffs, NJ; Prentice Hall, 1981)

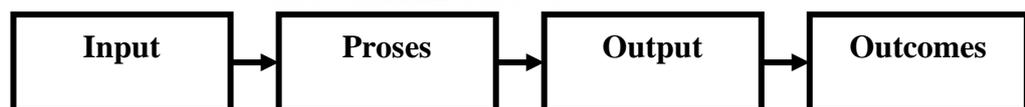
Berdasarkan bagan/kerangka pemikiran dihubungkan dengan permasalahan yang diteliti sebagai berikut :

- **Public Policy**, merupakan rangkaian pilihan yang harus lebih saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak) yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah, diformulasikan di dalam bidang-bidang isu sejak pertahanan, energi, dan kesehatan sampai pendidikan, kesejahteraan, dan kejahatan. Pada salah satu bidang isu terdapat banyak isu kebijakan, yaitu serangkaian arah tindakan pemerintah yang actual ataupun yang potensial yang mengandung konflik diantara segmen-segmen yang ada dalam masyarakat.
- **Policy stakeholder**, yaitu para individu dan atau kelompok individu yang mempunyai andil di dalam kebijakan karena mereka mempengaruhi dan dipengaruhi oleh keputusan pemerintah. Pelaku kebijakan misalnya kelompok warga Negara, perserikatan birokrasi partai politik, agen-agen pemerintah,

pimpinan terpilih dan para analis kebijakan sering menangkap secara berbeda informasi yang sama mengenai lingkungan kebijakan.

- **Policy environment**, yaitu kointeks khusus dimana kejadian-kejadian di sekeliling isu kebijakan terjadi mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuatan kebijakan dan kebijakan publik oleh karena itu, sistem kebijakan berisi proses yang bersifat dialektis, yang berarti bahwa dimensi objektif dan subjektif dari pembuatan kebijakan tidak terpisahkan di dalam prakteknya. Sistem kebijakan adalah produk manusia yang subjektif yang diciptakan melalui pilihan-pilihan yang sadar oleh para pelaku kebijakan; sistem kebijakan adalah realitas objektif yang dimanifestasikan dalam tindakan-tindakan yang teramati berikut konsekuensinya; para pelaku kebijakan merupakan produk dari sistem kebijakan.

Bagan 2  
Kerangka Proses kebijakan Publik



1. **Input**, sumber daya-sumber daya yang digunakan sebagai ujung tombak dalam proses administrasi maupun organisasi pelaksana.
2. **Proses**, adalah proses interaksi antara aktor yakni antara instansi terkait sebagai pelaksana dengan pengusaha dan masyarakat.
3. **Ouput**, yaitu keluaran yang dihasilkan langsung dari proses kebijakan tersebut.

**4. Outcomes**, yaitu hasil yang diharapkan dimana akan memberikan tujuan kebijakan positif kepada Pemerintah dan masyarakat sebagai penerima manfaat.

Sebagaimana penjelasan tersebut diatas mengenai berbagai teori yang berkaitan dengan implementasi suatu kebijakan publik, maka faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi dipengaruhi oleh berbagai factor, baik factor kelembagaan, perilaku para stakeholders, pengelolaan program kebijakan (manajemen kebijakan publik), faktor politik, faktor sosial, dan faktor ekonomi.

### **2.3.Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD)**

Usia dini (0-5 tahun) merupakan usia yang sangat menentukan dalam pembentukan karakter dan kepribadian seorang anak. Pada usia ini dianggap sebagai usia penting bagi pengembangan intelegensi permanen dirinya, dan mereka juga mampu menyerap informasi yang sangat tinggi. Akan tetapi kenyataannya, sebagian besar orang tua dan guru tidak memahami akan potensi luar biasa yang dimiliki anak-anak pada usia itu. Keterbatasan pengetahuan dan informasi yang dimiliki orang tua dan guru dapat menyebabkan potensi yang dimiliki seorang anak menjadi tidak berkembang. Karena itu, pendidikan usia dini, prasekolah dan taman kanak-kanak tidak boleh diabaikan atau dianggap sepele, bahkan pendidikan seorang anak sebaiknya dilakukan sejak anak masih dalam kandungan.

Pendidikan Anak Usia Dini atau disingkat PAUD adalah suatu upaya pembinaan yang ditujukan bagi anak sejak lahir sampai dengan usia enam tahun yang dilakukan melalui pemberian rangsangan pendidikan untuk membantu

pertumbuhan dan perkembangan jasmani dan rohani agar anak memiliki kesiapan dalam memasuki pendidikan lebih lanjut.

Pendidikan anak usia dini merupakan salah satu bentuk penyelenggaraan pendidikan yang menitikberatkan pada peletakan dasar ke arah pertumbuhan dan perkembangan fisik (koordinasi motorik halus dan kasar), kecerdasan (daya pikir, daya cipta, kecerdasan emosi, kecerdasan spiritual), sosio emosional (sikap dan perilaku serta agama) bahasa dan komunikasi, sesuai dengan keunikan dan tahap-tahap perkembangan yang dilalui oleh anak usia dini.

Ada dua tujuan diselenggarakannya pendidikan anak usia dini yaitu :

- a. Tujuan utama: untuk membentuk anak Indonesia yang berkualitas, yaitu anak yang tumbuh dan berkembang sesuai dengan tingkat perkembangannya sehingga memiliki kesiapan yang optimal di dalam memasuki pendidikan dasar serta mengarungi kehidupan di masa dewasa.
- b. Tujuan penyerta: untuk membantu menyiapkan anak mencapai kesiapan belajar (akademik) di sekolah.

### **2.3.1 Satuan Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD)**

Menurut Undang-undang Republik Indonesia No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukannya, masyarakat, bangsa dan negara.

Sedangkan pengertian Satuan Pendidikan adalah kelompok layanan pendidikan yang menyelenggarakan pendidikan pada jalur formal, non-formal, dan informal pada setiap jenjang dan jenis pendidikan.

Diterangkan dalam Undang-undang Republik Indonesia No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pada pasal 1, pengertian dari Pendidikan anak usia dini adalah suatu upaya pembinaan yang ditujukan kepada anak sejak lahir sampai dengan usia enam tahun yang dilakukan melalui pemberian rangsangan pendidikan untuk membantu pertumbuhan dan perkembangan jasmani dan rohani agar memiliki kesiapan dalam memasuki pendidikan lebih lanjut.

Lebih lanjut pada pasal 28 UU No. 20 Tahun 2003 menjelaskan bahwa pendidikan anak usia dini diselenggarakan sebelum memasuki jenjang pendidikan dasar, dimana PAUD ini dapat diselenggarakan melalui:

- a. Jalur pendidikan formal, berbentuk Taman Kanak-kanak (TK), Raudatul Athfal (RA), atau bentuk lain yang sederajat.

Taman Kanak-kanak (TK), pada hakekatnya merupakan lembaga pendidikan anak usia dini pada jalur pendidikan formal yang memberikan layanan pendidikan bagi anak usia 4-6 tahun agar anak dapat tumbuh dan berkembang secara optimal sesuai dengan tahap perkembangannya sehingga memiliki kesiapan dalam memasuki jenjang pendidikan lebih lanjut. Kini lebih menekankan pada pemberian rangsangan pendidikan untuk membantu pertumbuhan dan perkembangan jasmani dan rohani anak agar anak memiliki kesiapan dalam memasuki pendidikan lebih lanjut. Lama masa belajar seorang

peserta didik di Taman Kanak-kanak ini biasanya tergantung pada tingkat kecerdasan anak yang dinilai dari rapor per semester. Namun secara umum untuk lulus dari tingkat program di Taman Kanak-kanak adalah 2 (dua) tahun. Di TK, anak-anak diberi kesempatan belajar dan kurikulum pembelajaran, seperti diajarkan berhitung membaca (lebih tepatnya mengenal aksara dan ejaan), bernyanyi, bersosialisasi dalam lingkungan keluarga dan teman-teman sepermainannya dan berbagai macam keterampilan lainnya, yang tujuannya adalah untuk meningkatkan kreativitas anak dan memacunya untuk belajar mengenal bermacam-macam ilmu pengetahuan melalui pendekatan nilai moral agama, sosial dan emosional, kemandirian, fisik dan motorik, kognitif, bahasa dan seni. Semua kegiatan belajar dikemas dalam model belajar sambil bermain.

Raudhatul Athfal (RA), termasuk disini adalah lembaga Bustanul Athfal (BA), pada hakekatnya merupakan lembaga pendidikan anak usia dini pada jalur pendidikan formal yang memberikan layanan pendidikan bagi anak usia 4-6 tahun, yang dalam proses pembelajarannya lebih bernuansa keagamaan dan mempersiapkan anak agar kelak memiliki kesiapan dalam memasuki jenjang pendidikan lebih lanjut.

- b. Jalur pendidikan non formal, berbentuk Kelompok Bermain (KB), Taman Penitipan Anak (TPA), atau bentuk lain yang sederajat.

Kelompok Bermain (KB) merupakan lembaga pendidikan anak usia dini pada jalur pendidikan non formal yang memberikan layanan pendidikan bagi anak

usia 2-6 tahun agar anak dapat tumbuh dan berkembang secara optimal sesuai dengan tahap perkembangannya.

Taman Penitipan Anak (TPA), merupakan lembaga yang memberikan layanan kesejahteraan bagi anak usia dini (3 bulan s/d 6 tahun) yang berfungsi sebagai pengganti keluarga untuk waktu tertentu bagi anak yang orang tuanya berhalangan (bekerja, mencari nafkah, atau halangan lainnya), agar anak dapat tumbuh dan berkembang seoptimal mungkin, sehingga siap memasuki jenjang pendidikan dasar.

- c. Jalur pendidikan informal, berbentuk pendidikan berkeluarga atau pendidikan yang diselenggarakan oleh lingkungan, dan juga dapat melalui Bina Keluarga Balita (BKB).

Keluarga dan lingkungan masyarakat berperan penting dalam pembentukan karakter dan kepribadian anak. Oleh karena itu, keluarga dan masyarakat harus dapat memberikan contoh yang baik, karena pada dasarnya seorang anak akan senantiasa mengikuti atau mencontoh orang disekitarnya. Orang tua pun harus mengembangkan potensi diri dengan cara memperkaya ilmu pengetahuan dan informasi, terutama informasi dan ilmu pengetahuan terkini, sehingga orang tua bisa menjadi pusat informasi yang baik bagi seorang anak.

Bina Keluarga Balita (BKB) merupakan suatu kegiatan yang dilaksanakan oleh masyarakat dengan bertujuan untuk memberikan pengetahuan dan keterampilan kepada orang tua dan anggota keluarga lainnya tentang bagaimana melakukan pembinaan tumbuh kembang secara optimal anak balita serta bagaimana memantau pertumbuhan dan perkembangannya.

Arah Kebijakan di Bidang Pendidikan Anak Usia Dini :

a) Visi :

Terwujudnya anak usia dini yang cerdas, sehat, ceria, dan berakhlak mulia serta memiliki kesiapan baik fisik maupun mental dalam memasuki pendidikan lebih lanjut.

b) Misi :

Mengupayakan pemerataan layanan, peningkatan mutu, dan efisiensi penyelenggaraan pendidikan dini, mengupayakan peningkatan kesadaran dan kemampuan masyarakat dalam memberikan layanan pendidikan dini, dan mempersiapkan anak sedini mungkin agar kelak memiliki kesiapan dalam memasuki pendidikan lebih lanjut.

Lingkup sasaran utama program pendidikan anak usia dini adalah anak usia 0-6 tahun (utamanya ialah anak yang belum mendapat layanan pendidikan pra sekolah).