

## **BAB 2**

### **TINJAUAN LITERATUR**

#### **2.1 Kebijakan Publik**

##### **2.1.1. Definisi Kebijakan Publik**

Kebijakan Publik menurut (Thomas R. Dye , 1995:2) mendefinisikannya “*what government to do, what they do it and what difference it makes*”. Sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda.

Sementara menurut (Harold Laswell dan Abraham Kaplan, 1970:71) Kebijakan Publik didefinisikan menjadi “ *a project program of goals, values, and practices*” yaitu sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu.

Banyak para ahli mendefinisikan Kebijakan Publik, definisi tersebut semuanya benar dan saling melengkapi. Sementara beberapa ilmuwan di Indonesia menggunakan istilah Kebijaksanaan sebagai ganti policy, kebijaksanaan bukanlah kebijakan, karena (ke)bijaksana(an) adalah salah satu dari ciri kebijakan publik yang unggul yang akan kita bahas di bagian belakang.

##### **2.1.2 . Tujuan Kebijakan Publik**

- a. Tujuan kebijakan publik dapat dibedakan dari sisi sumber daya yaitu, kebijakan publik yang mendistribusi sumber daya negara ke masyarakat dan yang menyerap sumber daya ke negara termasuk alokatif, realokatif dan redistribusi.
- b. Regulatif versus Deregulatif, kebijakan regulatif bersifat membatasi, seperti kebijakan tarif, kebijakan pengadaan barang dan jasa, dsb. Kebijakan Deregulatif bersifat membebaskan, seperti kebijakan privatisasi, kebijakan penghapusan tarif, dsb.
- c. Dinamisasi versus Stabilisasi, kebijakan dinamisasi adalah kebijakan yang bersifat menggerakkan sumber daya nasional untuk mencapai kemajuan tertentu yang dikehendaki, misalnya kebijakan desentralisasi, dsb.

- d. Memperkuat negara versus memperkuat pasar, kebijakan yang memperkuat negara adalah kebijakan yang mendorong lebih besar peran negara, sementara kebijakan pasar adalah atau publik adalah kebijakan yang mendorong lebih besar peran publik atau mekanisme pasar daripada peran negara.

## 2.2 Proses Kebijakan Publik

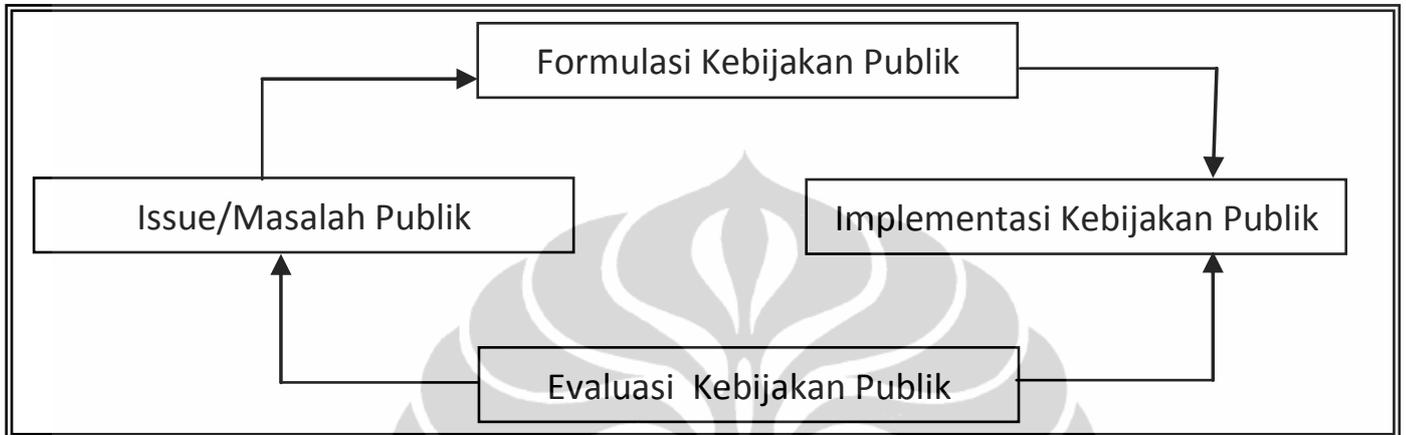
Proses pembuatan kebijakan publik berlangsung dalam suatu lingkungan sosial politik dan kelembagaan dengan unsur yang kompleks, subjek, dan objek yang berbeda-beda, latar belakang yang bervariasi, dan dengan kepentingan serta motif-motif majemuk. Hal ini menurut (Mustopadidjaja, 2003:2) bisa terjadi karena proses pembuatan kebijakan publik bukanlah semata-mata kegiatan teknis-teknokratis, tetapi juga kegiatan sosiopolitis yang dinamis, dan berlangsung dalam sistem kelembagaan yang kompleks.

(Menurut Howlet dan Ramesh, 1995:11) menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut :

- a. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah
- b. Formulasi Kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah
- c. Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan tindakan
- d. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yakni proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil
- e. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan

Menurut (Cochran dan Malone, 1999:39), proses pembuatan kebijakan public terbagi dalam lima tahapan yakni, identifikasi masalah dan agenda setting, formulasi kebijakan, adopsi, implementasi dan evaluasi. Para pakar kebijakan public kemudian menyederhanakan proses kebijakan publik tersebut menjadi tiga tahapan. Menurut Mustopadidjaja (2002:3) dari sudut manajemen proses pembuatan

kebijakan dapat dipandang merupakan rangkaian kegiatan yang meliputi paling tidak kelompok kegiatan utama, yaitu (1) formulasi kebijakan, (2) pelaksanaan kebijakan, dan (3) evaluasi kebijakan, yang dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 2.1 Rangkaian Kegiatan Kebijakan Publik

Sumber : Mustopadidjaja, (2002:3)

### 2.3 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan aspek yang sangat penting dalam seluruh proses kebijakan karena kebijakan publik yang telah dibuat akan bermanfaat bila diimplementasikan. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi dipandang sebagai proses interaksi antara suatu perangkat tujuan dan tindakan yang mampu untuk mencapai tujuan kebijakan. Dimana didalam implementasi kebijakan aktor, organisasi, prosedur dan teknik dipakai secara bersama dan simultan.

Secara umum istilah implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan (Poerwadarminta,1990:327). Istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Kamus Webster, merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu).

Pengertian tersebut mempunyai arti bahwa untuk mengimplementasikan sesuatu harus disertai sarana yang mendukung yang nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu itu. (Abdul Wahab, 1997 : 67). Pengertian implementasi diatas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau di implmentasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan.

Van Meter dan Van Horn dalam (Abdul Wahab, 1997 : 65), menyatakan bahwa : Proses implementasi adalah *“those action by public or private individuals groups that are directed the achivement of objectives set forth in prior decisions”* (tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan). Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu (Bambang Sunggono 1994:137). Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut. Suatu proses implementasi dapat digambarkan secara sistematis seperti berikut ini :



Sumber : (Bambang Sunggono , 1994 : 139).

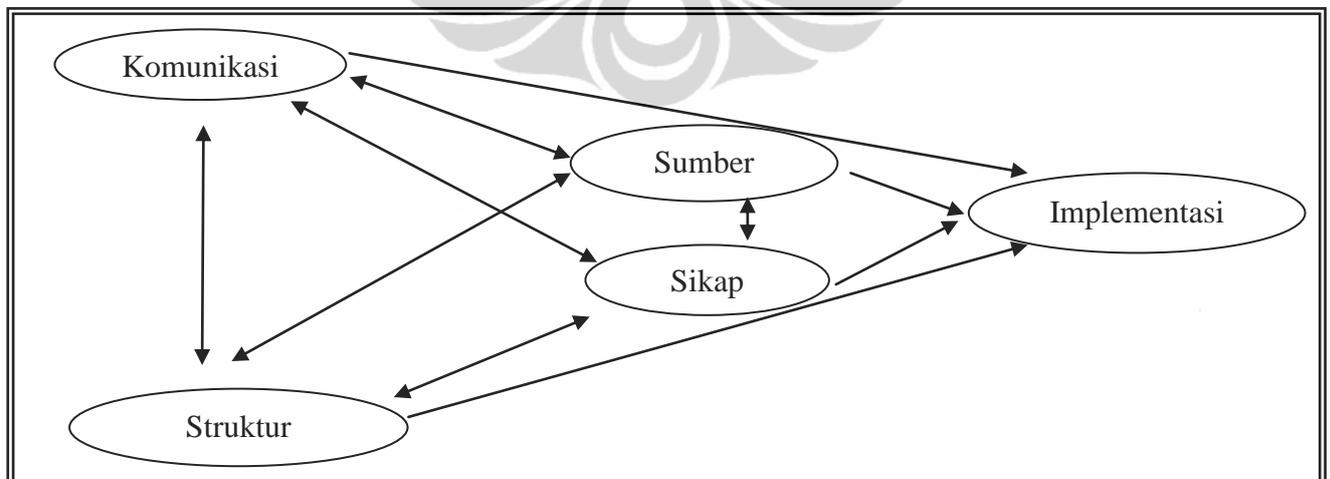
Dari skema diatas terlihat bahwa proses implementasi dimulai dengan suatu kebijakan yang harus dilaksanakan. Hasil proses implementasi terdiri dari hasil kebijakan yang segera atau disebut sebagai *“policy performance”*. Secara konkrit antara lain dapat kita lihat jumlah dan isi barang dan jasa yang dihasilkan pemerintah dalam jangka waktu tertentu untuk menaikkan taraf kesejahteraan warga masyarakat, misalnya. Perubahan dalam taraf kesejahteraan warga masyarakat dapat dianggap sebagai hasil akhir kebijakan yang disebut juga sebagai *“policy*

*outcome*” atau *“policy impact”*. Dengan sendirinya di dalam hasil akhir kebijakan, Kebijakan termasuk juga hasil-hasil sampingan disamping *“policy performance”* yang diperoleh.

Menurut Teori Implementasi Kebijakan (George Edward III, 1980:1), implementasi kebijakan merupakan proses yang krusial karena seberapa baiknya suatu kebijakan kalau tidak dipersiapkan dan direncanakan dengan baik implementasinya maka apa yang menjadi tujuan kebijakan publik tidak akan terwujud. Begitu pula sebaliknya, bagaimanapun baiknya persiapan dan perencanaan implementasi kebijakan, kalau kebijakannya tidak dirumuskan dengan baik apa yang menjadi tujuan kebijakan juga tidak bisa dicapai. Oleh karena itu untuk mencapai tujuan kebijakan, perumusan kebijakan dan implementasi harus dipersiapkan dan direncanakan dengan baik. Evaluasi implementasi Edward menyatakan bahwa ada empat variabel krusial dalam implementasi yaitu : komunikasi, sumberdaya, watak atau sikap dan struktur birokrasi (Edward III, 1980:1) keempat faktor tersebut beroperasi secara simultan dan saling berinteraksi satu sama lainnya.

Interaksi antara faktor-faktor tersebut dapat diilustrasikan seperti tampak pada gambar 2.2. dibawah ini :

Gambar 2.2  
Empat faktor yang berpengaruh terhadap Implementasi kebijakan Publik  
George C. Edward III



Gambar 2.2 Empat faktor yang berpengaruh terhadap Implementasi kebijakan Publik .

Sumber : (Edward III 1980:148)

Adapun gambaran tentang variabel-variabel tersebut dapat diterangkan sebagai berikut :

### **2.3.1. Komunikasi**

Komunikasi merupakan faktor yang sangat penting karena komunikasi berkaitan dengan penyampaian informasi, ide, keterlampilan, peraturan dan lain-lain menggunakan sarana tertentu kepada pihak yang berhak menerimanya (Anwar Arifin, 2000:5). Implementasi kebijakan akan berjalan secara efektif bila mereka yang melaksanakan keputusan mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Komunikasi-komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh pelaksana. Kemudian bila kebijakan-kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksana tidak hanya dipahami melainkan juga petunjuk itu harus jelas.

Komunikasi merupakan tolak ukur seberapa jauh kebijakan dalam bentuk suatu peraturan telah disampaikan secara jelas dengan interpretasi yang sama dan dapat dilakukan secara konsisten dengan aparat pelaksana peraturan tersebut. Menurut Edward III, ada tiga hal penting yang harus diperhatikan dalam proses komunikasi kebijakan yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*).

#### **2.3.1.1. Penyaluran Komunikasi**

Persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan kebijakan dan perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan dan perintah itu dapat diikuti. Tentu saja, komunikasi harus akurat dan dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Namun seringkali keputusan telah dibuat dan perintah pelaksanaannya juga telah dikeluarkan, namun demikian proses pelaksanaan keputusan tersebut tidak berjalan secara langsung sebagaimana diharapkan. Bisa jadi keputusan itu diabaikan dan terjadi kesalahpahaman terhadap keputusan tersebut atau mereka mempunyai keleluasaan untuk memaksakan pandangan-pandangannya terhadap keputusan yang mungkin berbeda dengan pandangan-pandangan atasan mereka atau pandangan-pandangan yang menjadi acuan.

Hal ini mungkin dapat terjadi disebabkan adanya hambatan-hambatan dalam penyaluran komunikasi terhadap suatu keputusan atau hambatan yang dibuat. Menurut (Winarno 2002:17) hambatan tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Adanya pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. Pertentangan ini menimbulkan distorsi terhadap komunikasi kebijakan. Hal ini terjadi karena para pelaksana menggunakan kekuasaan yang tidak dapat mereka elakkan dalam melakukan suatu keputusan.
- b. Adanya hierarki birokrasi yang berlapis-lapis dan mempunyai struktur yang ketat sehingga kondisi ini akan mempengaruhi tingkat efektivitas komunikasi kebijakan yang dijalankan. Penggunaan sarana komunikasi yang tidak langsung dan tidak adanya saluran-saluran komunikasi yang ditentukan mungkin juga mendistorsikan perintah-perintah pelaksana.
- c. Penangkapan komunikasi-komunikasi mungkin dihambat oleh persepsi yang selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan.

#### 2.3.1.2. Kejelasan Komunikasi

Jika kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami, melainkan juga petunjuk itu harus jelas. Jika petunjuk pelaksanaan itu tidak jelas, maka para pelaksana akan mengalami kebingungan tentang apa yang harus mereka lakukan. Ketidakjelasan pelaksanaan suatu kebijakan juga dapat terjadi, karena ada pihak-pihak tertentu yang mungkin tidak menyenangi atau tidak menyetujui terhadap pelaksanaan suatu kebijakan yang telah ditetapkan atau dikhawatirkan akan merugikan dan mengecewakan salah satu pihak. Ketidakjelasan dalam berkomunikasi, mungkin juga disebabkan karena mereka mempunyai keleluasaan untuk memaksakan pandangan mereka sendiri pada implementasi kebijakan, pandangan yang mungkin berbeda dengan pandangan atasan mereka atau pandangan yang seharusnya dijadikan acuan.

#### 2.3.1.3.Konsistensi Komunikasi

Konsistensi disini mengandung pengertian bahwa implementasi kebijakan akan berjalan efektif apabila perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Konsistensi ini terkait dengan sikap, persepsi, dan respon dari aparat pelaksana dalam memahami secara jelas dan benar terhadap pedoman yang dilaksanakan. Tingkat keefektifan implementasi kebijakan tergantung dari konsistensi dan kejelasan perintah pelaksanaannya. Walaupun perintah yang disampaikan kepada pelaksana kebijakan mempunyai unsur kejelasan, tetapi apabila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik. Disisi lain, perintah implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan.

#### 2.3.2. Sumber Daya

Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan dengan cermat, jelas dan konsisten, namun jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melakukan kebijakan, maka implementasi cenderung tidak berjalan. Oleh karena itu sumber-sumber yang penting meliputi :

##### 2.3.2.1.Kecukupan dan Kualifikasi

Sumber daya manusia sebagai pelaksana kebijakan, dimana sumber daya manusia tersebut memiliki jumlah yang cukup dan memenuhi kualifikasi untuk melaksanakan kebijakan. Yang dimaksud sumber daya manusia tersebut memiliki jumlah yang cukup dan memenuhi kualifikasi adalah para pelaksana yang berjumlah cukup dan memiliki kemampuan dan keterlampilan yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan. Jumlah pelaksana yang banyak tidak otomatis mendorong implementasi yang berhasil, jika tidak memiliki keterlampilan yang memadai. Disisi lain kurangnya personil yang memiliki keterlampilan juga akan menghambat pelaksanaan kebijakan tersebut.

#### 2.3.2.2.Kewenangan

Kewenangan dalam sumber daya adalah kewenangan yang dimiliki oleh sumber daya manusia untuk melaksanakan suatu kebijakan yang ditetapkan. Kewenangan yang dimiliki oleh sumber daya manusia adalah kewenangan setiap pelaksana untuk melakukan hal-hal yang berkaitan dengan apa yang diamanatkan dalam suatu kebijakan.

#### 2.3.2.3.Informasi

Informasi merupakan sumber penting dalam implementasi kebijakan. Informasi dalam sumber daya adanya informasi yang dimiliki oleh sumber daya manusia untuk melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan. Informasi untuk melaksanakan kebijakan disini adalah segala keterangan dalam bentuk tulisan atau pesan, pedoman, petunjuk dan tata cara pelaksanaan yang bertujuan untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

#### 2.3.2.4. Sarana dan prasarana

Sarana dan prasarana dalam sumber daya adalah semua sarana dan prasarana yang tersedia demi terselenggaranya pelaksanaan suatu kebijakan dan dipergunakan untuk mendukung secara langsung dan terkait dengan tugas-tugas yang ditetapkan.

#### 2.3.3.Sikap

Sikap disini adalah sikap para pelaksana yang mendukung pelaksanaan suatu kebijakan yang telah ditetapkan. Sikap para pelaksana kebijakan merupakan faktor yang mempunyai konsekuensi dalam implementasi kebijakan. Menurut (Winarno,2004:142) jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal, dan sebaliknya bila tingkah laku atau perspektif para pelaksana berbeda dengan pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi lebih sulit.

Sikap para pelaksana dalam kesediaan menerima dan melaksanakan suatu kebijakan tanpa suatu paksaan merupakan keberhasilan dalam melaksanakan suatu kebijakan, namun akan berbeda jika sikap para pelaksana kebijakan tidak sepakat dalam melihat substansi suatu kebijakan, yang berbeda dengan pandangan mereka. Di samping itu mungkin sikap para pelaksana yang menghindari dampak dari suatu kebijakan dengan melihat secara selektif persyaratan atau mengabaikan beberapa persyaratan yang bertentangan dengan pandangan mereka.

#### **2.3.4. Struktur Birokrasi**

Birokrasi merupakan salah satu unsur dalam implementasi kebijakan. Birokrasi baik secara sadar maupun tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif dalam rangka memecahkan masalah sosial dalam kehidupan modern yang terkadang sengaja dibentuk untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu.

Menurut Edward III, ada dua karakteristik utama dalam birokrasi yaitu prosedur kerja baku standar atau *operating procedure* (SOP) dan fragmentasi. *Standard Operating Procedure* berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi yang kompleks dan tersebar luas.

SOP mungkin menghalangi implementasi kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja atau tipe-tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan. Semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara lazim dari suatu organisasi, semakin besar pula SOP menghambat implementasi. Namun SOP juga memiliki manfaat dimana organisasi dengan prosedur perencanaan yang baik dan kontrol yang sejalan dengan program yang memungkinkan, akan lebih dapat menyesuaikan dengan tanggung jawab yang baru daripada birokrasi tanpa mempunyai ciri tersebut.

Dari keterangan diatas maka dapat dikatakan bahwa adanya SOP atau petunjuk pelaksanaan walaupun dibuat secara sederhana, tidak akan menyulitkan aparat pelaksana dalam menjalankan suatu kebijakan tanpa mengurangi makna secara keseluruhan. Karakteristik yang kedua dalam birokrasi adalah fragmentasi. Fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab dalam pelaksanaan tugas yang

melibatkan unit diluar organisasi. Konsekuensi buruk dari fragmentasi birokrasi usaha untuk menghambat koordinasi. Para birokrat dengan alasan prioritas dari organisasinya masing-masing, mendorong para birokrat untuk menghindari koordinasi dengan organisasi lain, padahal terkadang penyebaran wewenang dan sumber untuk melaksanakan kebijakan kompleks membutuhkan koordinasi. Hambatan ini diperburuk oleh struktur pemerintah yang terpecah-pecah padahal semakin besar koordinasi yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, semakin berkurang kemungkinan untuk berhasil.

Dari keterangan diatas, dapat dikatakan bahwa fragmentasi yang dimaksud adalah penyebaran tanggung jawab pelaksanaan tugas yang dilaksanakan tanpa adanya tumpang tindih dengan tetap mencakup pembagian tugas secara menyeluruh dalam melaksanakan suatu kebijakan.

Pada dasarnya banyak para ahli mengemukakan pendapatnya mengenai teori implementasi kebijakan antara lain; Van meter Van horn, Mazmanian sabatier, Grindle, George Edward III. Namun pada penelitian ini, peneliti menggunakan teori dari George Edward III karena disesuaikan dengan kondisi permasalahan penelitian, selain itu mengacu pendapat Edward III yang mengatakan bahwa implementasi dapat dimulai dari kondisi abstrak dan sebuah pertanyaan apakah syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil. Dalam kaitanya dengan penelitian ini adalah penelitian ini ingin mengetahui bagaimana implementasi program BOS dengan menggunakan 4 variabel (komunikasi, sumber daya, sikap dan struktur birokrasi) sebagaimana yang tertuang dalam teori Edward III.

## **2.4 Evaluasi Kebijakan Publik**

Evaluasi kebijakan publik dalam suatu kebijakan public merupakan dalam satu tahapan dari proses kebijakan publik. Evaluasi kebijakan publik merupakan kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Oleh karena itu, evaluasi merupakan kegiatan pemberian nilai atas sesuatu “fenomena” didalamnya terkandung pertimbangan nilai (*value judgement*) tertentu (Mustopadidjaja,2002:45). Pertanyaanya adalah fenomena apa yang dinilai. Jawabanya sangat tergantung pada konteksnya kebijakan publik, maka fenomena yang dinilai menurut (mustopadidjaja,2004:2006) adalah berkaitan dengan tujuan,

sasaran, kelompok sasaran yang ingin dipenuhi, berbagai instrument kebijakan yang digunakan, response dari lingkungan kebijakan, kinerja yang dicapai, dampak yang terjadi, dan sebagainya.

Evaluasi kebijakan publik dimaksudkan untuk melihat atau mengukur tingkat kinerja pelaksanaan suatu kebijakan publik yang latar belakang dan alasannya diambil suatu kebijakan, tujuan dan kinerja kebijakan, berbagai instrumen kebijakan yang dikembangkan dan dilaksanakan, responsi kelompok sasaran dan stakeholder lainnya serta konsistensi aparat, dampak yang timbul dan perubahan yang ditimbulkan, perkiraan perkembangan tanpa kehadirannya dan kemajuan yang dicapai kalau kebijakan bisa saja mempersoalkan pada tataran “abstrak” berupa pemikiran, teori, ataupun paradigma yang mendasari suatu kebijakan apabila dipandang perlu.

Oleh karena itu, evaluasi kebijakan publik dibedakan dalam dua macam tipe. Pertama, tipe evaluasi hasil (*outcomes of public policy implementation*) merupakan riset yang mendasarkan diri pada tujuan kebijakan. Ukuran keberhasilan kebijakan adalah sejauhmana apayang menjadi tujuan program dapat dicapai. Kedua, tipe evaluasi proses (*process of public policy implementation*) merupakan riset evaluasi yang mendasarkan diri pada petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis. Ukuran keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan adalah kesesuaian proses implementasi suatu kebijakan dengan garis petunjuk yang telah ditetapkan. Bahkan menurut (Mustopadijaja,2002:45) menegaskan bahwa evaluasi kebijakan dapat dilakukan pada tahap pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban.

Menurut (Weiss,1972:4) evaluasi kebijakan publik mengandung beberapa unsur penting yaitu :

- a. Untuk mengukur dampak (*measure the effects*) dengan bertumpu pada metodologi riset yang digunakan.
- b. Dampak (*effects*) tadi menekankan pada suatu hasil (*outcomes*) dari efisiensi, kejujuran, moral yang melekat pada aturan-aturan atau standar.
- c. Perbandingan antara dampak (*effects*) dengan tujuan (*goals*) menekankan pada penggunaan kriteria (*criteria*) yang jelas dalam menilai bagaimana suatu kebijakan telah dilaksanakan dengan baik.

- d. Memberikan kontribusi pada pembuatan keputusan selanjutnya dan perbaiki kebijakan pada masa mendatang sebagai tujuan sosial (*the social purpose*) dari evaluasi.

Dalam melakukan evaluasi kebijakan, program dan kegiatan setidaknya ada beberapa tahapan yang harus dilakukan (menurut Widodo Joko, 2006:125) yaitu :

- a. Mengidentifikasi apa yang menjadi tujuan kebijakan, program dan kegiatan
- b. Penjabaran tujuan kegiatan, program, dan kegiatan kedalam kriteria atau indikator pencapaian tujuan
- c. Pengukuran indikator pencapaian tujuan kebijakan program
- d. Berdasarkan indikator pencapaian tujuan kebijakan program tadi, dicairkan datanya dilapangan
- e. Hasil data yang diperoleh dari lapangan kemudian dilakukan pengolahan, dan komparasi dengan kriteria pencapaian tujuan kebijakan, program dan kegiatan dapat dicapai, maka implementasi kebijakan, program dan kegiatan dapat dikatakan gagal. Berdasarkan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan, kemudian dapat disusun rekomendasi kebijakan berkaitan dengan nasib atau masa depan kebijakan publik yang sedang dievaluasi tadi.

#### **2.4.1 Efektivitas Program**

Pada dasarnya pengertian efektivitas yang umum menunjukkan pada taraf tercapainya hasil, sering atau senantiasa dikaitkan dengan pengertian efisien, meskipun sebenarnya ada perbedaan diantara keduanya. Efektivitas menekankan pada hasil yang dicapai, sedangkan efisiensi lebih melihat pada bagaimana cara mencapai hasil yang dicapai itu dengan membandingkan antara *input* dan *output*nya. Istilah efektif (*effective*) dan efisien (*efficient*) merupakan dua istilah yang saling berkaitan dan patut dihayati dalam upaya untuk mencapai tujuan suatu organisasi. Tentang arti dari efektif maupun efisien terdapat beberapa pendapat.

Pada umumnya pengertian efektivitas menunjukkan tercapainya hasil. Seringkali efektivitas dikaitkan dengan pengertian efisiensi, meskipun ada perbedaan diantara keduanya. Efektivitas menekankan pada hasil yang dicapai, sedangkan efisiensi lebih melihat pada bagaimana cara mencapai hasil yang dicapai

dengan membandingkan antara input dan outputnya. Istilah efektif dan efisien merupakan dua istilah yang saling berkaitan dan patut dihayati dalam upaya untuk mencapai tujuan suatu organisasi. Tentang arti dari efektif maupun efisien terdapat beberapa pendapat. Menurut Chester Barnard (Nurudin,2007:25), menjelaskan bahwa arti efektif dan efisien adalah sebagai berikut :

*"When a specific desired and is attained we shall say that the action is effective. When the unsought consequences of the action are more important than the attainment of the desired end and are dissatisfactory, effective action, we shall say, it is inefficient. When the unsought consequences are unimportant or trivial, the action is efficient. Accordingly, we shall say that an action is effective if it specific objective aim. It is efficient if it satisfies the moyivates of the aim, whatever it is effective or not".*

Bila suatu tujuan tertentu dapat dicapai, kita bisa mengatakan bahwa kegiatan tersebut efektif. Namun bila akibat-akibat yang tidak dicari dari kegiatan lebih penting dibandingkan dengan hasil yang dicapai sehingga mengakibatkan ketidakpuasan, maka kegiatan tersebut efektif namun tidak efisien. Bila akibat-akibat yang tidak dicari itu tidak penting, sementara hasilnya yang dicapai memuaskan, maka kegiatan tersebut efisien. Sehubungan dengan itu, kita dapat mengatakan sesuatu efektif bila mencapai tujuan tertentu. Sementara sesuatu itu efisien bila hasilnya memuaskan sebagai pendorong pencapaian tujuan, terlepas ia efektif atau tidak. Chaster barnard, berpendapat mengenai pengertian efektif dan efisien dikaitkan dengan sistem kerjasama seperti dalam organisasi perusahaan atau lembaga pemerintahan, sebagai berikut :

*"Effectiveness of cooperative effort relates to accomplishment of an objective of the system and it is determined with a view to the system's requirement. The efficiency of a cooperative system is the resultant of the efficiency of the individuals furnishing the constituent effort, that is, as viewed by them"*

Efektivitas merupakan bentuk kerjasama sebagai usaha yang berhubungan dengan pemenuhan tujuan dari sistem sebagai bentuk persyaratan sistem. Sementara

efisiensi dalam hubungan kerjasama suatu sistem merupakan hasil gabungan efisiensi dari upaya yang dipilih masing-masing individu. Berdasarkan pengertian diatas, dapat disimpulkan, bahwa organisasi dikatakan efektif bila tujuan suatu organisasi tersebut tercapai. Sedangkan efisien berkaitan dengan jumlah pengorbanan yang dikeluarkan dalam upaya mencapai tujuan. Bila pengorbanannya terlalu besar sehingga menyebabkan ketidakpuasan maka dapat dikatakan tidak efisien.

Menurut Peter Drucker dalam Nurudin, menyatakan bahwa "*effectiveness is to do the right things : while efficiency is to do the things right*" (efektivitas berarti melakukan sesuatu yang benar, sementara efisiensi berarti melakukan sesuatu dengan benar). Atau juga "*effectiveness means how far we achieve the goal and efficiency means how do we mix various resources properly*". Efektivitas berarti sejauhmana kita mencapai tujuan, sementara efisiensi berarti bagaimana kita mengelola sumberdaya yang ada dengan cermat. Efektif tetapi tidak efisien berarti dalam mencapai suatu tujuan menggunakan sumberdaya yang berlebihan atau biasa disebut ekonomi biaya tinggi, sementara efisien namun tidak efektif berarti dapat mengelola sumber daya yang ada dengan baik namun sasaran tidak tercapai. Efektif lebih mengarah pada pencapaian sasaran, sementara efisien mengarah pada kemampuan menggunakan sumber daya yang ada secara baik (tidak berlebih) untuk mencapai produktivitas yang tinggi. (Nurudin, 2007:26).

Menurut Quinn and Roughbaugh dalam Kasim (1993), menunjukkan bahwa kriteria efektivitas organisasi dalam pendekatan nilai-nilai yang bersaing mendapat penekanan yang bergeser selagi organisasi yang baru bergerak melalui siklus kehidupan organisasi. Diklasifikasikan bahwa konstruksi efektivitas suatu organisasi dapat dibedakan menjadi empat model, yaitu: (1) model tujuan rasional (2) model hubungan manusia (3) model sistem terbuka dan (4) model proses internal.

Efisien tetapi tidak efektif berarti baik dalam memanfaatkan sumberdaya (*input*), tetapi tidak mencapai sasaran. Sebaliknya, efektif tetapi tidak efisien berarti dalam mencapai sasaran menggunakan sumber daya berlebihan atau lazim dikatakan ekonomi biaya tinggi. Tetapi yang paling parah adalah tidak efisien dan juga tidak efektif, artinya ada pemborosan sumber daya tanpa mencapai sasaran atau

penghambur-hamburan sumber daya. Efisien harus selalu bersifat kuantitatif dan dapat diukur (*mearsurable*), sedangkan efektif mengandung pula pengertian kualitatif. Efektif lebih mengarah ke pencapaian sasaran. Efisien dalam menggunakan masukan (*input*) akan menghasilkan produktifitas yang tinggi, yang merupakan tujuan dari setiap organisasi apapun bidang kegiatannya. Hal yang paling rawan adalah apabila efisiensi selalu diartikan sebagai penghematan, karena bisa mengganggu operasi, sehingga pada gilirannya akan mempengaruhi hasil akhir, karena sasarannya tidak tercapai dan produktifitasnya akan juga tidak setinggi yang diharapkan. Penghematan sebenarnya hanya sebagian dari efisiensi. Persepsi yang tidak tepat mengenai efisiensi dengan menganggap semata-mata sebagai penghematan sama halnya dengan penghayatan yang tidak tepat mengenai *Cost Reduction Program* (Program Pengurangan Biaya), yang sebaliknya dipandang sebagai *Cost Improvement Program* (Program Perbaikan Biaya) yang berarti mengefektifkan biaya.

#### **2.4.2 Evaluasi Efektivitas Program**

Untuk memastikan bahwa pelaksanaan suatu program atau proyek mencapai sasaran dan tujuan yang direncanakan, maka perlu diadakan evaluasi dalam rangka peningkatan kinerja program atau proyek tersebut seperti yang diungkapkan oleh (Hikmat, 2004:3) bahwa evaluasi adalah proses penilaian pencapaian tujuan dan pengungkapan masalah kinerja proyek untuk memberikan umpan balik bagi peningkatan kualitas kinerja proyek.

Evaluasi Program adalah upaya penelitian yang dilakukan secara sistematis dan objektif dengan tujuan mengkaji proses dan hasil dari suatu kegiatan/program/kebijakan yang telah dilaksanakan. Evaluasi dilakukan untuk menentukan sejauhmana hasil atau nilai yang telah dicapai program. Hal tersebut seiring dengan pendapat (Moekijat, 1981:15) bahwa evaluasi atau penilaian berarti penentuan nilai.

Nilai disini adalah tingkat keberhasilan suatu program yang diketahui setelah melakukan suatu evaluasi yang cermat terhadap program dengan menggunakan indikator-indikator keberhasilan. Evaluasi sangat diperlukan dalam rangka keberlanjutan (*sustainability*) program tersebut. Evaluasi juga dilakukan

sebagai perhitungan ketepatan terhadap suatu program/kegiatan sehingga program dapat memberikan nilai investasi yang memadai, seperti yang diungkapkan (Djamin, 1993:33) sebagai berikut : maksud serta tujuan evaluasi proyek/program adalah untuk melakukan perhitungan-perhitungan (*fore-casting*) agar pilihan kita tepat dalam rangka usaha kita untuk melakukan suatu investasi modal, sebab apabila perhitungan kita salah, berarti akan gagal usaha kita untuk memperbaiki tingkat hidup, ini berarti pula pengorbanan/ penghamburan terhadap sumber/faktor produksi yang memang sudah terbatas (langka).

Oleh karena itulah sebelum kita mengambil keputusan untuk melakukan investasi terhadap suatu proyek atau program perlu dilakukan persiapan yang matang, perlu diadakan perhitungan percobaan, kemudian mengevaluasinya untuk menentukan hasil dari berbagai alternatif, dengan cara membandingkan aliran biaya dengan kemanfaatan yang diharapkan dari masing-masing alternatif untuk sekarang dan kemudian hari.

Sejalan dengan pendapat Djamin ini, (Hikmat,dkk 2005:17) memberikan batasan tentang pentingnya evaluasi program/kegiatan antara lain : memperlihatkan keberhasilan atau kegagalan program/kegiatan, menunjukkan dimana dan bagaimana perlu diadakan perubahan-perubahan, memperlihatkan bagaimana kekuatan atau potensi ditingkatkan, memberikan informasi untuk membuat perencanaan dan pengambilan keputusan dan membantu untuk dapat melihat konteks dengan lebih luas serta implikasinya terhadap kinerja program/kegiatan.

Dalam kegiatan evaluasi, faktor efektivitas dan efisiensi merupakan hal utama yang menjadi titik perhatian para evaluator. Efektivitas umumnya dipandang sebagai tingkat pencapaian tujuan operatif dan operasional, konsep efisiensi memperlihatkan nisbah antara biaya dan keuntungan yang harus dipikul dalam mengejar tujuan-tujuan tersebut. Dengan perkataan lain, efisiensi memperlihatkan masalah jumlah masukan (seperti bahan baku, uang dan manusia) yang diperlukan untuk memperoleh tingkat keluaran yang ditentukan atau tujuan tertentu (steers, 1985: 61-62). Sementara menurut Reddin, 1970:3) "*Efectiveness is not a quality a manager brings to a situation. Efectiveness is best seen as something a manager produces from a situation by managing it appropriately. It represents output, not input*". Hal ini senada dengan batasan yang diberikan oleh Henry dalam (Wibawa,

dkk 1994:64) bahwa efektivitas program menunjuk pada tingkat pencapaian tujuan, sementara itu evaluasi efisiensi pada dasarnya mempersoalkan berapa perbandingan antar input (Efisiensi internal) dan rasio pencapaian output dengan populasi sasaran yang membutuhkan pelayanan (efisiensi eksternal).

Menurut Manpower service Commision (MSC) yang dikutip oleh (Rae, 1990:3), efektivitas didefinisikan sebagai pengukuran terhadap ketercapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Suatu kegiatan dapat dikatakan efektif jika outputnya sama atau sesuai tujuan yang telah ditetapkan dan jika tidak sesuai, maka kegiatan tersebut dikatakan tidak efektif (Suhana, 1998:15). Penilaian efektivitas program perlu dilakukan untuk menemukan informasi tentang sejauhmana manfaat dan dampak yang ditimbulkan oleh program kepada penerima program. Hal ini juga menentukan dapat tidaknya suatu program dilanjutkan.

Pelaksanaan proyek/program yang efektif ditandai oleh beberapa hal antara lain : ketepatan waktu, SDM yang mengelola program, mekanisme kerja yang baik, mengedepankan kerjasama dan komunikasi diantara para tim program, penyaluran dana yang benar, tidak adanya penyimpangan, perlunya monitoring dan evaluasi untuk melihat umpan balik (feed back program). Dalam kaitan dengan ini (Soeharto, 1999:232) mengungkapkan suatu pengendalian proyek/program yang efektif ditandai hal-hal berikut ini; 1) tepat waktu dan peka terhadap penyimpangan, 2) bentuk tindakan yang diadakan tepat dan benar, 3) terpusat pada masalah atau titik yang sifatnya strategis, dilihat dari segi penyelenggaraan proyek/program, 4) mampu menengahkan dan mengkomunikasikan masalah dan penemuan, sehingga dapat menarik perhatian pimpinan maupun pelaksana proyek yang bersangkutan, agar tindakan koreksi yang diperlukan segera dapat diselesaikan, 5) kegiatan pengendalian tidak lebih dari yang diperlukan, yakni biaya yang dipakai untuk kegiatan pengendalian tidak boleh melampaui faedah atau hasil dari kegiatan tersebut dan 6) dapat memberikan petunjuk berupa pikiran hasil pekerjaan yang akan datang, bilamana pada saat pengecekan tidak mengalami perubahan. Sejalan dengan beberapa pendapat para ahli mengenai evaluasi program, bahwa suatu program perlu dievaluasi untuk menilai sejauhmana keberhasilannya. Untuk itu dalam penelitian program BOS ini dialukan evaluasi.

Adapun penilaian pelaksanaan program BOS melalui indikator keberhasilan program, dapat dilustrasikan pada gambar 2.3 dibawah ini :

**Tabel 2.1 Indikator Keberhasilan Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) tahun 2009**

NO	ASPEK	INDIKATOR
1.	Ketepatan Sasaran	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Semua sekolah (SD &amp; SMP) negeri dan swasta yang telah menandatangani SPPB (Surat Perjanjian Penerimaan Bantuan)</li> <li>• Seluruh siswa SDN dan SMPN dibebaskan iuran kecuali RSBI/SBI</li> </ul>
2.	Ketepatan Jumlah	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kesesuaian dana dengan SK alokasi</li> <li>• Kesesuaian dana dengan jumlah siswa riil</li> </ul>
3.	Ketepatan Waktu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Waktu penerimaan dan ketersediaan dana BOS</li> <li>• Waktu Pelaporan dana BOS</li> </ul>
4.	Ketepatan Penggunaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pelaporan Dana BOS melalui RAPBS (Rencana Anggaran Perencanaan Belanja Sekolah)</li> </ul>

sumber : (Program Kerja BOS, Depdiknas tahun 2009)

Penilaian atau evaluasi program BOS (Bantuan Operasional Sekolah) untuk menilai sejauhmana keberhasilan program tersebut, yang mencakup 4 (empat) aspek yaitu; ketepatan sasaran, ketepatan jumlah, ketepatan waktu, ketepatan penggunaan. Adapun penilaian BOS tersebut antara lain; ketepatan sasaran meliputi kriteria sekolah penerima dana BOS melauai SPPB antara kepala sekolah dengan tim manajemen BOS provinsi, dan kriteria siswa yang mendapatkan dana BOS. Ketepatan jumlah meliputi kesesuaian dana BOS dengan SK alokasi dana BOS tiap-tiap sekolah, dan jumlah riil dana BOS yang diterima oleh sekolah. Ketepatan waktu

meliputi ketepatan waktu dana bos yang diterima direkening sekolah dan ketepatan waktu penyampaian pelaporan penggunaan dana BOS. Sementara ketepatan penggunaan meliputi penggunaan dana BOS harus sesuai dengan pedoman dan dapat dipertanggungjawabkan melalui RAPBS (Rencana Anggaran Perencanaan Belanja Sekolah).

Dari semua teori yang peneliti sajikan dalam tinjauan literatur merupakan landasan teori yang mendukung penelitian ini dengan pertimbangan antara lain yaitu; teori kebijakan publik digunakan dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis proses kebijakan program BOS pada Sekolah Dasar Negeri di Jakarta Selatan mulai dari issue/masalah politik, formulasi kebijakan politik, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan public sebagaimana yang dikemukakan oleh Mustopadijaja. Sementara untuk teori evaluasi efektivitas program digunakan dalam penelitian ini sebagai teori pendukung dalam mengevaluasi sejauhmana keberhasilan program BOS dalam rangka mewujudkan pendidikan gratis ditingkat pendidikan dasar.

## **2.5 Penelitian Terdahulu**

### **2.5.1 Efektivitas Kebijakan Pendidikan Gratis Kabupaten Banyuwangi**

Hasil Penelitian yang dilakukan oleh Nurudin di Kabupaten Banyuwangi Berdasarkan hasil penelitiannya diketahui bahwa perumusan kebijakan pendidikan gratis di Banyuwangi, dirumuskan sepihak oleh eksekutif melalui instruksi bupati. Kebijakan ini menimbulkan fragmentasi antar lembaga pembuat kebijakan (Bupati, DPRD dan masyarakat), sehingga muncul interpelasi DPRD agar instruksi bupati dirubah dengan dengan Peraturan Daerah (PERDA), bahkan masyarakat menuntut Bupati mundur dari jabatannya karena kebijakn ini dianggap diskriminatif hanya untuk sekolah-sekolah negeri. Aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan pendidikan gratis adalah eksekutif Bupati, dan aktor non resmi (Tim Kampanye Bupati).

Penyelenggaraan kebijakan pendidikan gratis melibatkan dinas pendidikan dan pimpinan sekolah-sekolah negeri di Kabupaten Banyuwangi. Kebijakan tersebut dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan Banyuwangi pada tahun pelajaran 2005/2006

dengan memberikan biaya operasional dan biaya personal pada keseluruhan siswa disekolah-sekolah negeri. Program ini ditanggapi positif oleh orang tua siswa karena mengurangi beban biaya pendidikan disekolah, namun penyelenggara pendidikan disekolah (kepala sekolah) merasa kesulitan dalam mendistribusikan anggaran Bantuan Operasional Sekolah dari Pemerintah Pusat dan BOS II dari Pemerintah Kabupaten Banyuwangi, karena ada dualisme anggaran dari pusat dan daerah. Skala prioritas yang dilakukan Dinas Pendidikan untuk menyelesaikan program kebijakan pusat menimbulkan masalah ketidaktepatan waktu penyelesaian pelaksanaan program pendidikan gratis di Kabupaten Banyuwangi.

Fragmentasi antar aktor lembaga birokrasi dan masyarakat, menimbulkan dua konsekuensi pokok yang merugikan efektivitas implementasi kebijakan pendidikan gratis. Pertama, Dinas Pendidikan sebagai pelaksana kebijakan dengan fungsi-fungsinya menjadi terpecah-pecah dalam memfokuskan prioritas program akibat keterbatasan sumber daya manusia. Kedua, Dinas Pendidikan mempunyai yuridiksi yang terbatas terhadap suatu bidang karena suatu bidang, karena struktur organisasi Dinas Pendidikan setempat.

### **2.5.2 Kebijakan Pendidikan Yang Unggul (Suatu studi di Kabupaten Jembrana)**

Peneliti lain yang membahas implementasi kebijakan pendidikan antara lain Nugroho Riant (2008:48-52) dalam bukunya yang berjudul “Kebijakan Pendidikan Yang Unggul” mengungkapkan bahwa dalam mencapai keberhasilan pembangunan pendidikan Kabupaten Jembrana ada empat fokus program pembangunan pendidikan, hal ini diimplementasikan dengan cara :

1. Perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan dilakukan dalam bentuk program subsidi berupa pembebasan SPP mulai dari SD sampai dengan SMA bagi seluruh sekolah negeri, program beasiswa bagi masyarakat yang bersekolah di swasta.
2. Peningkatan mutu pendidikan yang memiliki kebutuhan yang relevansi dengan kebutuhan masyarakat dilakukan dengan mendirikan sekolah kajian. Sekolah ini merupakan proyek percontohan pemerintah Kabupaten Jembrana dalam mengembangkan Sistem pendidikan yang lebih inovatif dan

berorientasi kedepan sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

3. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan pendidikan, dilakukan dengan meningkatkan efisiensi kelembagaan dengan melakukan penggabungan antar dinas.
4. Meningkatkan partisipasi masyarakat dengan memanfaatkan dana hibah (block grant) melalui komite sekolah.

Peneliti lain yang membahas program BOS mengenai pendanaan pendidikan antara lain (ghozali, et al. 2004) mengemukakan bahwa Bantuan Operasional Sekolah adalah salah satu program bantuan dana untuk biaya operasional sekolah yang merupakan salah satu bagian dari komponen biaya pendidikan. Komponen biaya pendidikan merupakan salah satu instrumental input yang dapat mempengaruhi pelaksanaan sistem pendidikan dalam rangka memperoleh output dan outcome pendidikan secara efektif dan efisien.