

BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Pengertian Kebijakan Publik

Dalam beberapa tahun belakangan ini, dimana persoalan-persoalan yang dihadapi pemerintah sedemikian kompleks akibat krisis multidimensional, maka bagaimanapun keadaan ini sudah barang tentu membutuhkan perhatian yang besar dan penanganan pemerintah yang cepat namun juga akurat agar masalah-masalah yang begitu kompleks dan berat yang dihadapi oleh pemerintah segera dapat diatasi. Kondisi ini pada akhirnya menempatkan pemerintah dan lembaga tinggi negara lainnya berada pada pilihan-pilihan kebijakan yang sulit. Kebijakan yang diambil tersebut terkadang membantu pemerintah dan rakyat Indonesia keluar dari krisis, tetapi dapat juga terjadi sebaliknya, yakni malah mendelegitimasi pemerintah itu sendiri.

Pada dasarnya, meskipun tidak tertulis, menurut Riant Nugroho (2008:11-15) dalam memahami kebijakan publik ada dua jenis aliran atau pemahaman, yaitu *Kontinentalis* dan *Anglo-Saxonis*. Pemahaman kontinentalis melihat bahwa kebijakan publik adalah *turunan* dari hukum, bahkan kadang mempersamakan antara kebijakan publik dan hukum, utamanya hukum publik ataupun hukum tata negara, sehingga kita melihatnya sebagai proses interaksi di antara institusi-institusi negara. Pemahaman *anglo-saxon* memahami bahwa kebijakan publik adalah turunan dari politik-demokrasi sehingga melihatnya sebagai sebuah produk interaksi antara negara dan publik.

Kontinentalis. Hukum adalah salah satu bentuk dari kebijakan publik dari sisi wujud maupun produk, proses, atau dari sisi muatan. Dari sisi produk atau wujud, karena kebijakan publik dapat berupa hukum, dapat juga berupa konvensi atau kesepakatan, bahkan pada tingkat tertentu berupa keputusan lisan atau perilaku dari pejabat publik. Dari sisi proses, hukum merupakan produk dari negara atau pemerintah, sehingga posisi rakyat atau publik lebih sebagai penerima produk atau penerima akibat dari perilaku negara. Pembuatan hukum tidak mensyaratkan

pelibatan publik dalam prosesnya. Kebijakan publik, di sisi lain, adalah produk yang memperjuangkan kepentingan publik, yang filosofinya adalah mensyaratkan pelibatan publik sejak awal hingga akhir. Undang-undang di Indonesia, sebagai salah satu bentuk terpenting kebijakan publik, dipahami sebagai produk dari legislatif dan eksekutif, dengan meniadakan keberadaan publik dalam inti prosesnya. Undang-Undang Dasar 1945, termasuk pasca-mandemen, tidak menyebutkan kebijakan publik di dalamnya. Demikian juga UU No. 10 Tahun 2004 tentang perundang-undangan. Dengan demikian, undang-undang hanya dipahami sebagai sebuah produk dari legislatif (DPR atau DPRD) dan disahkan oleh eksekutif (Presiden/Kepala Negara, atau Kepala Daerah). Keberadaan publik tidak mempunyai dukungan secara politik dan yuridis formal. Pemahaman ini dapat dipahami karena system politik di Indonesia masih sangat berorientasi pada sistem kontinental, dan Belanda merupakan salah satunya. Pada sistem kontinental (Eropa), keberadaan publik cukup diwakili oleh lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Pelibatan publik dalam proses politik, termasuk proses kebijakan, tidak menjadi prioritas utama. Dengan demikian, cara pandang kontinental, kebijakan publik adalah hukum publik, atau bahkan ada yang ekstrem memahami kebijakan publik sebagai salah satu bentuk dari hukum publik atau hukum tata negara.

Anglo-Saxonist. Kelompok kedua adalah kelompok yang memahami kebijakan publik sebagai sebuah proses politik yang demokratis. Kelompok ini berisi pemikir-pemikir *Anglo-Saxonist*. Pemahaman dapat dilacak dari pemikir liberal Inggris John Stuart Mills (1806-1873), yang karyanya *On Liberty* (1859) menjadi karya klasik tentang liberalisme. Gagasan dasarnya adalah bahwa semua orang mempunyai hak dan kebebasan yang sama. Prinsipnya sebangun dengan egalitarianism yang dikembangkan dalam revolusi Prancis dan dalam gerakan reformasi Martin Luther. Konsep egalitarian ini kelak tidak berhenti di tingkat antar-individu, tetapi antara individu dan negara, yang aturan bersamanya (kebijakan publik) merupakan proses yang pada tempatnya meletakkan setiap individu masyarakat sebagai bagiannya. Pemikiran-pemikiran libertarian menjadi akar pembentukan negara Amerika Serikat. Sistem politik Amerika dibentuk di atas asa yang berbeda dengan Eropa kontinental. Terdiri atas berbagai suku

bangsa pendatang Amerika dibangun di atas batas-batas yang paling ekstrem dalam libertarianisme. Hak warga Negara secara individual dijamin, dan tidak (pernah) dapat dicabut atau dikooptasi negara. Hal ini ditetapkan sejak awal kelahiran Amerika dalam Deklarasi Kemerdekaannya. Perkembangan selanjutnya dapat ditebak, kebijakan publik yang berkembang di Amerika mempunyai pola yang berbeda dengan Eropa.

Masih menurut Riant Nugroho (2008) Bagaimana dengan Indonesia? Kondisi objektif di Indonesia adalah dalam praktik administrasi publik, dan kebijakan publik identik dengan hukum. Kondisi ini dapat disimak dalam praktik pengembangan kualitas kebijakan di tingkat nasional (DPR, Departemen, dan lain-lain) maupun Daerah (DPRD, Pemda). Oleh karena itu, agenda yang paling utama adalah melakukan pengembangan kapasitas untuk *legal drafting*. Dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir pengamatan, agenda untuk *legal drafting* mencapai 80% atau lebih, sementara agenda untuk membangun kapasitas untuk mengembangkan kebijakan publik yang bukan dalam makna hukum atau *legal drafting*, 20% atau kurang.

Pemahaman ini, sebagaimana dikemukakan di depan, tidak terpisahkan dari perjalanan historis negara Indonesia, yang mewarisi sistem administrasi publik Belanda. Bahkan, para *founding fathers* Indonesia, mulai dari Soekarno, Hatta, Syahrir, hingga Djuanda, adalah intelektual dengan basis pengetahuan pendidikan Belanda.

Administrasi publik dalam konteks pemerintahan yang baik menyangkut negara dan seluruh aktor atau lembaga-lembaga yang terkait dalam sistem politik di dalamnya. Dengan konteks ini, secara sederhana pemahaman tentang administrasi publik dapat digambarkan dalam empat tingkatan pokok yang dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.1
Lima Jenjang Administrasi Publik



Hal ini dikutip dari Riant Nugroho (2008:88) Dari gambar tersebut, administrasi publik dapat didefinisikan menjadi lima tingkatan pengelompokan, yaitu birokrasi, pemerintahan, negara, dan *governance* yang lingkungannya adalah keseluruhan sistem politik dan *global governance*. Model ini dikembangkan dari model pemahaman administrasi publik David Bresnik, guru besar administrasi publik pada City University, New York, yang menyebutkan sebagai *setting of an administrative game* yang terdiri atas (dari yang paling terdalam hingga terluar): *bureau, agency, superagency, political executive, political system (legislative, judicial, public opinion)*, dan *social system* (Brenick, 1982)

Kebijakan publik menurut Riant Nugroho (2008:68) adalah keputusan otoritas Negara yang bertujuan mengatur kehidupan bersama. Dimana tujuan kebijakan publik dapat dibedakan dari sisi sumber daya atau risorsis, yaitu antara kebijakan publik yang bertujuan men-distribusi sumber daya Negara dan yang bertujuan menyerap sumber daya Negara.

Leo Agustino dalam bukunya Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2008:6) membuat suatu kesimpulan dari beberapa karakteristik utama dari suatu definisi kebijakan publik. Pertama, kebijakan publik perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak. Kedua, Kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yang terpisah-pisah.

Ketiga, kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi. Keempat, kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. Secara positif, kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam menangani suatu permasalahan; secara negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun padahal dalam konteks tersebut keterlibatan pemerintah amat diperlukan. Kelima, kebijakan publik paling tidak secara positif, didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

Bahkan menurut AG. Subarsono (2005:1), kebijakan publik merupakan bagian dari studi ilmu administrasi negara, tetapi bersifat multidisipliner, karena banyak meminjam teori, metode dan teknik dari studi ilmu sosial, ilmu ekonomi, ilmu politik, dan ilmu psikologi. Studi kebijakan publik mulai berkembang pada awal tahun 1970-an terutama dengan terbitnya tulisan Harold D. Laswell tentang *Policy Sciences*. Fokus utama studi ini adalah pada penyusunan agenda kebijakan, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan.

Menurut Solichin Abdul Wahab (1997:1-2) istilah *public policy* (kebijaksanaan negara) seringkali penggunaannya saling ditukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar. Bagi para pembuat kebijaksanaan (*policy makers*) dan para sejawatnya istilah-istilah itu tidaklah akan menimbulkan masalah apapun karena menggunakan referensi yang sama. Namun bagi orang-orang yang berada di luar struktur pengambilan kebijaksanaan istilah-istilah tersebut mungkin akan membingungkan.

Menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa, kebijaksanaan itu diartikan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman itu boleh jadi amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijaksanaan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana (United Nations, 1975).

Seorang ahli, James E. Anderson (1979), merumuskan kebijaksanaan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Kadangkala orang awam bingung dan tidak dapat membedakan antara kebijaksanaan (*policy*) dan politik (*politics*). Namun untuk mudahnya kita harus selalu ingat bahwa istilah *policy* itu dapat dan memang seyogianya bisa dipergunakan di luar konteks politik.

Sedangkan menurut Rianto Nugroho (2008:52-54) satu hal yang perlu dicatat, beberapa ilmuwan sosial di Indonesia menggunakan istilah kebijaksanaan sebagai kata ganti *policy*. Perlu ditekankan, kebijaksanaan bukanlah kebijakan, karena (ke)bijaksana(an) adalah salah satu dari ciri kebijakan publik yang unggul. Kebijakan publik dalam kepustakaan internasional disebut *public policy*. Dimana pelajaran ini mengajarkan kepada kita, kehidupan bersama harus diatur. Bukan sekedar diatur, melainkan diatur oleh peraturan yang berlaku untuk semuanya dan berlaku mengikat semuanya. Setiap pelanggar akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggaran yang dilakukannya, dan sanksi dijatuhkan di depan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi.

Aturan tersebut yang secara sederhana kita pahami sebagai kebijakan publik. Jadi, apakah kebijakan adalah hukum? Benar, tetapi tidak hanya itu. Sebelum mendefinisikan, mari kita lihat apa pendapat para pakar tentang kebijakan publik.

Menurut Budi Winarno (2007:15) dalam kehidupan modern seperti sekarang ini, kita tidak dapat lepas dari apa yang disebut sebagai kebijakan publik. Kebijakan-kebijakan tersebut kita temukan dalam bidang kesejahteraan sosial (*social welfare*), di bidang kesehatan, perumahan rakyat, pertanian, pembangunan ekonomi, hubungan luar negeri, pendidikan nasional dan lain sebagainya. Kebijakan-kebijakan tersebut ada yang berhasil namun banyak juga yang gagal.

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

Sedangkan Riant Nugroho (2008:55) merumuskan definisi kebijakan publik secara sederhana yakni “kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang dicita-citakan.”

Dengan demikian, kebijakan publik adalah sebuah fakta strategis daripada fakta politis ataupun teknis. Sebagai sebuah strategi, dalam kebijakan publik sudah terangkum preferensi-preferensi politis dari para aktor yang terlibat dalam proses kebijakan, khususnya pada proses perumusan. Sebagai sebuah strategi, kebijakan publik tidak saja bersifat positif, namun juga negatif, dalam arti pilihan keputusan selalu bersifat menerima salah satu dan menolak yang lain. Meskipun terdapat ruang bagi *win-win* dan sebuah tuntutan dapat diakomodasi, pada akhirnya ruang bagi *win-win* sangat terbatas sehingga kebijakan publik lebih banya pada ranah *zero-sum-game*, yaitu menerima yang ini, dan menolak yang itu.

Dalam AG. Subarsono (2005:3) dari hirarkinya dapat dilihat, kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional, maupun lokal, seperti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Provinsi, Peraturan Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Keputusan/Walikota.

Sebagaimana juga diatur dalam Undang-undang No.10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 mengatur jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- c. Peraturan Pemerintah.
- d. Peraturan Presiden.
- e. Peraturan Daerah.

Kebijakan publik, menurut Riant Nugroho (2008:69) adalah keputusan otoritas negara yang bertujuan mengatur kehidupan bersama. Tujuan kebijakan publik dapat dibedakan sebagai berikut:

- a. Men-distribusi sumber daya negara kepada masyarakat, termasuk *alokatif*, *realokatif*, dan *redistribusi*, *vesus* meng-*absorbsi* atau menyerap sumber daya

ke dalam negara.

- b. *Regulative versus deregulatif.*
- c. Dinamisasi versus stabilisasi.
- d. Memperkuat Negara versus memperkuat masyarakat/pasar.

Pada praktiknya, setiap kebijakan mengandung lebih dari satu tujuan kebijakan yang dikemukakan di atas, dengan kadar yang berlainan. Kebijakan publik selalu mengandung multi-tujuan, yaitu untuk menjadikan kebijakan itu sebagai kebijakan yang adil dan seimbang dalam mendorong kemajuan kehidupan bersama.

Menurut Dye, 1981: Anderson, 1979, bahwa studi kebijakan publik memiliki tiga manfaat penting, yakni untuk mengembangkan ilmu pengetahuan, meningkatkan profesionalisme praktis, dan untuk tujuan politik.

Dalam Budi Winarno (2007:30-31) kebijakan publik secara garis besar mencakup tahap-tahap perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Sementara itu, analisis kebijakan berhubungan dengan penyelidikan dan deskripsi sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan publik.

Menurut AG. Subarsono (2005:18-19), analisis kebijakan merupakan proses kajian yang mencakup lima komponen, dan setiap komponen dapat berubah menjadi komponen lain melalui prosedur metodologi tertentu, seperti perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan, dan evaluasi.

James Anderson (1979:23-24) sebagai pakar kebijakan publik menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut:

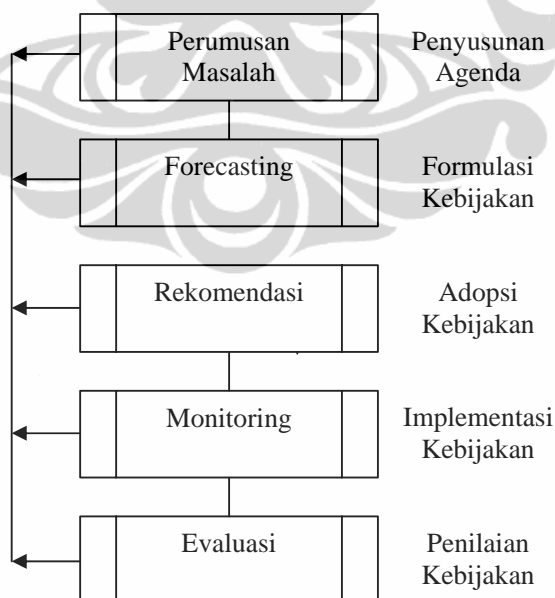
1. Formulasi masalah (*problem formulation*): Apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah?
2. Formulasi kebijakan (*formulation*): Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?
3. Penentuan kebijakan (*adoption*): Bagaimana alternatif ditetapkan? Persyaratan atau criteria seperti apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan?

4. Implementasi (*implementation*): Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?
5. Evaluasi (*Evaluation*): Bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan?

Sedangkan menurut AG. Subarsono (2005:8) bahwa proses analisis kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam prose kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut Nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, forecasting, rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual

Hal ini sesuai dengan proses kebijakan publik Wiliam N. Dunn (1994:17) yang dapat kita lihat pada gambar berikut ini:

Gambar 2.2.
Proses Kebijakan Publik



Tabel 2.1
Tahap Analisis Kebijakan

TAHAP	KARAKTERISTIK
Perumusan Masalah	Memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah
Forecasting (Peramalan)	Memberikan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari diterapkannya alternatif kebijakan, termasuk apabila tidak membuat kebijakan
Rekomendasi	Memberikan informasi mengenai manfaat bersih dari setiap alternatif dan merekomendasikan alternatif kebijakan yang memberikan manfaat bersih paling tinggi
Monitoring	Memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk kendala-kendalanya.
Evaluasi	Memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan

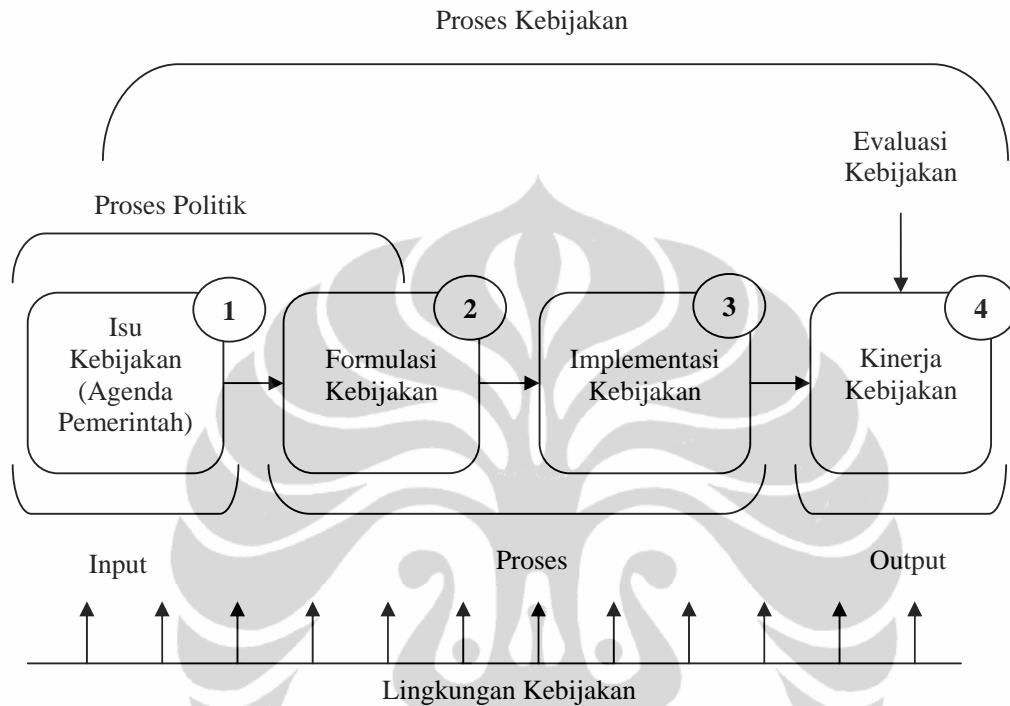
Sedangkan Michael Howlet dan M. Ramesh (1995:11) menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut:

1. Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah.
2. Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah.
3. Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan sesuatu tindakan.
4. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.
5. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Namun demikian, ada satu pola yang sama, yang dikembangkan dari pendekatan dalam teori sistem oleh Riant Nugroho (2008:352-354) bahwa model formal proses kebijakan adalah dari “gagasan kebijakan”, formalisasi dan legalisasi kebijakan”, “implementasi”, baru kemudian menuju pada kinerja atau mencapai prestasi yang diharapkan-yang didapatkan setelah dilakukan evaluasi

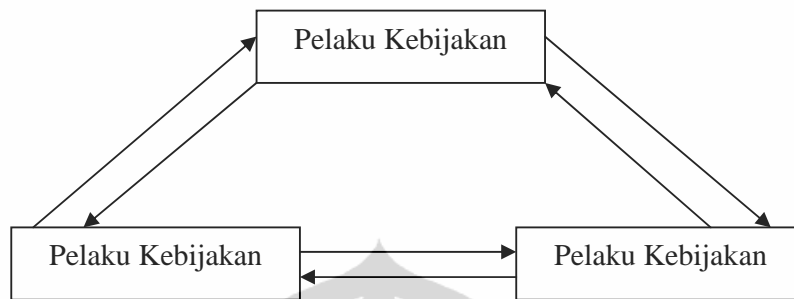
kinerja kebijakan-seperti yang disampaikan pada gambar berikut ini:

Gambar 2.4.
Proses Kebijakan yang Ideal



Teori sistem mengatakan bahwa pembuatan kebijakan tidak dapat dipisahkan dari lingkungan sekitarnya. Tuntutan terhadap kebijakan dapat dilahirkan karena pengaruh lingkungan, dan kemudian ditransformasikan ke dalam suatu sistem politik. Dalam waktu yang bersamaan ada keterbatasan dan *konstrain* dari lingkungan yang akan mempengaruhi *policy makers*. Faktor lingkungan tersebut antara lain: karakteristik geografi, seperti sumberdaya alam, iklim, dan topografi; variable demografi, seperti: banyaknya penduduk, distribusi umur penduduk, lokasi spasial; kebudayaan politik; struktur sosial; dan sistem ekonomi. Dalam kasus tertentu, lingkungan internasional dan kebijakan internasional menjadi penting untuk dipertimbangkan (Anderson, 1979).

Gambar 2.5.
Hubungan Tiga Elemen Sistem Kebijakan



Sumber; Dunn, 1994:71

Pada gambar diatas dapat dijelaskan hubungan tiga elemen sistem kebijakan yang merupakan model dasar proses kebijakan sebagai analisis kebijakan diletakkan pada konteks sistem kebijakan, yang menurut Dunn, dengan mengutip Thomas R. Dye tersebut.

Pada variabel kebudayaan politik (*political culture variable*) dan variabel sosial ekonomi (*socio economic variable*) dapat dijelaskan:

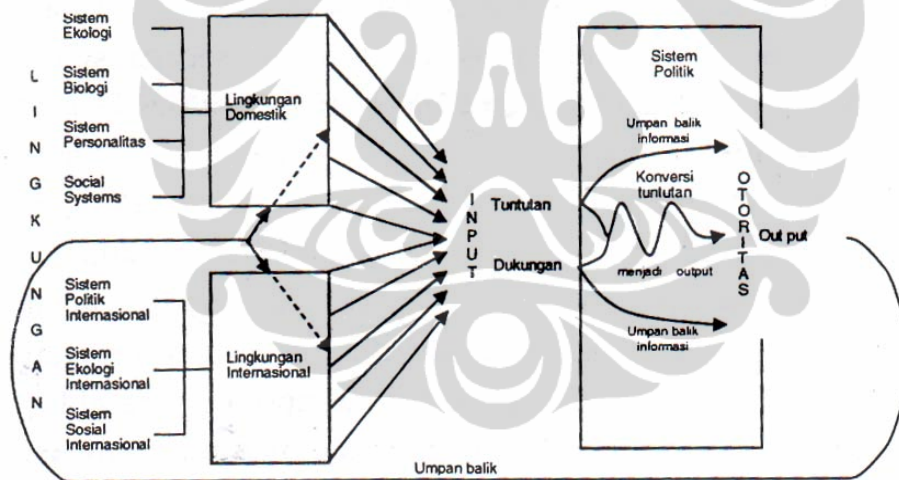
Kebudayaan politik. Setiap masyarakat memiliki budaya yang berbeda, dan ini berarti nilai dan kebiasaan hidup berbeda dari satu masyarakat ke masyarakat yang lain. Sebagian besar ilmuwan berpendapat bahwa kebudayaan masyarakat dapat membentuk atau mempengaruhi tindakan sosial, tetapi bukan satu-satunya penentu. Kebudayaan hanya salah satu faktor lingkungan yang mempengaruhi perilaku masyarakat. Kebudayaan politik adalah bagian dari kebudayaan masyarakat, yang mencakup nilai, kepercayaan, dan sikap tentang apa yang akan dilakukan oleh pemerintah dan bagaimana melakukannya, serta bagaimana menjalin hubungan dengan warganegaraanya.

Kondisi sosial ekonomi. Kebijakan publik sering dipandang sebagai instrument untuk menyelesaikan konflik antara berbagai kelompok dalam masyarakat, dan antara pemerintah dengan privat. Salah satu sumber konflik, khususnya dalam masyarakat yang maju adalah aktivitas ekonomi. Konflik dapat berkembang dari kepentingan yang berbeda antara perusahaan besar dan kecil, pemilik perusahaan dan buruh, debitor dan kreditor, customer dan penjual, petani

dengan pembeli hasil-hasil pertanian, dan sebagainya. Hubungan antara kelompok-kelompok yang berbeda di atas dapat dikurangi atau diselesaikan dengan kebijakan pemerintah dalam wujud perubahan ekonomi atau pembangunan. Kebijakan pemerintah dapat melindungi kelompok yang lemah, dan menciptakan keseimbangan hubungan antara kelompok yang berbeda. (AG Subarsono, 2005:15-17).

Dalam pandangan seorang pakar politik David Easton sebagaimana dikutip oleh Anderson (1979) dan Dye (1981), kebijakan publik dapat dilihat sebagai suatu system yang terdiri dari *input*, *conversion*, dan *output*. Dalam konteks ini ada dua variabel makro yang mempengaruhi kebijakan publik, yakni lingkungan domestik dan lingkungan internasional.

Gambar 2.6.
Kebijakan Publik Menurut Pendekatan Sistem



Baik lingkungan domestik maupun lingkungan internasional/global dapat memberikan *input* yang berupa dukungan dan tuntutan terhadap sebuah sistem politik. Kemudian para aktor dalam sistem politik akan memproses atau mengkonversi *input* tersebut menjadi *output* yang berwujud peraturan dan kebijakan. Peraturan dan kebijakan tersebut akan diterima oleh masyarakat, selanjutnya masyarakat akan memberikan umpan balik/*feedback* dalam bentuk *input* baru kepada sistem politik tersebut. Apabila kebijakan tersebut memberikan insentif, maka masyarakat akan mendukungnya.

Sebaliknya, apabila kebijakan tersebut bersifat disinsentif, misalnya kenaikan bahan bakar minyak (BBM) atau pajak, maka masyarakat akan melakukan tuntutan baru, berupa tuntutan penurunan harga BBM dan penurunan pajak.

Perumusan kebijakan publik adalah inti dari kebijakan publik. Karena disini dirumuskan batas-batas kebijakan itu sendiri. Untuk itu, pertama kali harus disadari beberapa hal hakiki dari kebijakan publik.

Dalam Riant Nugroho (2008:355) menyebutkan *pertama*, kebijakan publik senantiasa ditujukan untuk melakukan intervensi terhadap kehidupan publik untuk meningkatkan kehidupan publik itu sendiri. *Kedua*, keterbatasan kemampuan sumber daya manusia. Teramat banyak kebijakan publik yang baik akhirnya tidak dapat dilaksanakan karena tidak didukung oleh ketersediaan SDM yang memadai. *Ketiga*, adalah keterbatasan kelembagaan. Artinya sejauh mana kualitas praktek dan manajemen profesional dalam lembaga pemerintah dan lembaga masyarakat, baik yang bergerak dibidang *profit* maupun *non for profit*. *Keempat*, keterbatasan dana atau anggaran. Kebijakan tidak dapat dilakukan jika tidak ada dana. Keterbatasan dana adalah fakta yang paling dilihat oleh pembuat kebijakan, dan ini adalah sesuatu yang benar. *Kelima*, keterbatasan yang bersifat teknis, yakni berkenaan dengan kemampuan teknis menyusun kebijakan itu sendiri.

Menurut Frank T. Paine dan William Naumes (1974) pada buku *Strategy and Policy Formation: An Integratif Approach* yang dikutip oleh Budi Winarno (2007:92) dalam bukunya *Kebijakan Publik, Proses pembentukan kebijakan publik (policy formation)* melibatkan aktivitas pembuatan keputusan yang cenderung mempunyai percabangan yang luas, mempunyai perspektif jangka panjang dan penggunaan sumber daya yang kritis untuk meraih kesempatan yang diterima dalam kondisi lingkungan yang berubah.

Disisi yang lain, Anderson mempunyai kategorisasi untuk membedakan antara berbagai konsep dalam kebijakan publik. Menurut Anderson, perumusan kebijakan menyangkut upaya menjawab pertanyaan bagaimana berbagai alternatif disepakati untuk masalah-masalah yang dikembangkan dan siapa yang berpartisipasi. Ia merupakan proses yang secara spesifik ditujukan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan khusus.

Sedangkan pembentukan kebijakan lebih merujuk pada aspek-aspek misalnya, bagaimana masalah-masalah publik menjadi perhatian para pembentuk kebijakan, bagaimana proposal kebijakan dirumuskan untuk masalah-masalah khusus, dan bagaimana proposal tersebut dipilih diantara berbagai alternatif yang saling berkompetisi. Pembentukan kebijakan merupakan keseluruhan tahap dalam kebijakan publik yang berupa rangkaian keputusan.

Literatur tentang perumusan kebijakan publik menyajikan berbagai jenis alternatif bagaimana kebijakan publik dirumuskan. Oleh karena kegiatan utama dari perumusan kebijakan adalah memilih alternatif-alternatif guna menangani masalah kebijakan, maka penjelasan-penjelasan alternatif sebenarnya merupakan model-model pembuat keputusan.

Menurut Riant Nugroho, pada dasarnya terdapat tiga belas macam model kebijakan, yaitu : Model Kelembagaan (*institutional*), Model Proses (*Process*), Model Kelompok (*Group*), Model Elite (*Elite*), Model Rasional (*Rational*), Model Inkremental (*Incremental*), Model Teori Permainan (*Game Theory*), Model Pilihan Publik (*Public Choice*), Model Sistem (*System*), Model Pengamatan Terpadu (*Mixed Scanning*), Model Demokratis, Model Strategis, Model deliberatif.

Suatu keputusan kebijakan mencakup tindakan oleh seorang pejabat atau lembaga resmi untuk menyetujui, mengubah, atau menolak suatu alternatif kebijakan yang dipilih. Dalam bentuknya yang positif, keputusan kebijakan bisa berupa penetapan undang-undang atau dikeluarkannya perintah-perintah eksekutif.

Tahap keputusan kebijakan bukan merupakan pemilihan dari berbagai alternatif kebijakan, melainkan tindakan tentang apa yang boleh dipilih. Pilihan-pilihan ini sering disebut sebagai alternatif kebijakan yang dipilih, yang menurut para pendukung tindakan tersebut dapat disetujui. Pada saat proses kebijakan bergerak ke arah proses pembuatan keputusan, maka beberapa usul akan diterima sedangkan usul-usul yang lain akan ditolak, dan usul-usul yang lain lagi mungkin akan dipersempit. Pada tahap ini perbedaan pendapat akan dipersempit dan tawar-menawar akan terjadi hingga akhirnya dalam beberapa hal, keputusan kebijakan hanya akan merupakan formalitas.

Tahapan dalam perumusan kebijakan, terdiri dari : perumusan masalah (*defining problem*), agenda kebijakan, pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah, dan tahap penetapan kebijakan.

Selanjutnya dalam perumusan kebijakan dibahas pemeran atau aktor-aktor dalam proses perumusan kebijakan. Menurut Budi Winarno (2007:123-124) ada perbedaan yang penting yang perlu diperhatikan antara negara-negara berkembang dengan negara-negara maju. Di negara-negara berkembang, struktur pembuatan kebijakan cenderung lebih sederhana dibandingkan dengan negara-negara maju. Kecenderungan struktur pembuatan keputusan di negara-negara maju adalah lebih kompleks. Perbedaan ini disebabkan salah satunya adalah oleh aktor-aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan. Di negara berkembang di mana perumusan kebijakan lebih dikendalikan oleh elite politik dengan pengaruh masyarakat luas yang sedikit, seperti di Kuba dan Korea Utara, maka proses perumusan kebijakan cenderung lebih sederhana. Sementara itu, di negara-negara Eropa Barat dan Amerika Serikat di mana setiap warga negara mempunyai kepentingan terhadap kebijakan publik negaranya, maka kondisi ini akan mendorong struktur yang semakin kompleks.

Dalam tulisan James Anderson (1979), Charles Lindblom (1980), James P. Lester dan Joseph Stewart, Jr (2000) dibahas siapa saja yang terlibat dalam perumusan kebijakan sebagai aktor-aktor atau pemeran serta dalam proses pembentukan kebijakan yang dibagi ke dalam dua kelompok, yakni para pemeran serta resmi yang terdiri dari agen-agen pemerintah (birokrasi), presiden (*eksekutif*), *legislatif*, *Yudikatif* dan para pemeran serta tidak resmi meliputi; kelompok-kelompok kepentingan, partai politik, dan warganegara individu.

Sedangkan James Anderson dan Carles Lindblom dalam Proses Penetapan Kebijakan Publik, meringkas nilai-nilai yang dapat membantu dalam mengarahkan perilaku para pembuat keputusan ke dalam lima kategori, yakni:

Nilai-nilai politik. Pembuat keputusan (*decision maker*) mungkin menilai alternatif-alternatif kebijakan berdasarkan pada kepentingan partai politiknya beserta kelompoknya (*clientele group*). Keputusan yang dibuat didasarkan pada keuntungan politik dengan dipandang sebagai sarana untuk mencapai tujuan-tujuan partai atau tujuan-tujuan kelompok kepentingan.

Nilai-nilai organisasi. Para pembuat keputusan, khususnya para birokrat mungkin dipengaruhi pula oleh nilai-nilai organisasi. Organisasi-organisasi, seperti badan-badan-badan administrative menggunakan banyak imbalan (*reward*) dan sanksi dalam usahanya untuk mempengaruhi anggota-anggotanya menerima dan bertindak atas dasar nilai-nilai organisasi yang telah ditentukan.

Nilai-nilai pribadi. Usaha untuk melindungi dan mengembangkan kepentingan ekonomi, reputasi atau kedudukan seseorang mungkin pula merupakan criteria keputusan. Seorang politisi yang menerima suap untuk membuat suatu keputusan tertentu, seperti pemberian lisensi atau kontrak menjadi contoh konkret bagaimana nilai-nilai pribadi berpengaruh dalam pembuatan keputusan.

Nilai-nilai kebijakan. Para pembuat keputusan mungkin bertindak dengan baik atas dasar persepsi mereka tentang kepentingan masyarakat atau kepercayaan mengenai apa yang merupakan kebijakan publik secara moral benar atau pantas.

Nilai-nilai ideologi. Ideologi merupakan seperangkat nilai-nilai dan kepercayaan-kepercayaan yang berhubungan secara logis yang memberikan gambaran dunia yang disederhanakan dan merupakan pedoman bagi rakyat untuk melakukan tindakan.

2.2. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program (Donald van Meter, and Carl E van Horn (1975), "The Policy Implementation Process: seperti dikutip Budi Winarno; 2007:144).

Implementasi pada sisi lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai dampak (*outcome*). Misalnya, implementasi dikonseptualisasikan sebagai suatu proses, atau serangkaian keputusan dan tindakan yang ditujukan agar keputusan-keputusan yang diterima oleh lembaga legislatif bisa dijalankan.

Budi Winarno dalam bukunya *Kebijakan Publik Teori dan Proses* (2007: 145) mengutip apa yang disampaikan oleh Ripley dan Franklin dalam *Bureucracy and policy implentation* (1982:4) yang berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible ouput*). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan (tanpa tindakan) oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk program berjalan.

Sedangkan menurut Leo Agustino (2008: 138), studi implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan.

Selain hal tersebut, Leo Agustino dalam bukunya *Dasar-dasar Kebijakan Publik* (2008:138) mengutip pernyataan yang dikemukakan oleh seorang ahli studi kebijakan yakni Eugene Bardach (1991:3) yang melukiskan kerumitan dalam proses implementasi, yaitu:

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

Leo Agustino (2008:138) mengutip pernyataan Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* (1983:61) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai:

“Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang peting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara

tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya”.

Sedangkan dalam buku Dasar-Dasar Kebijakan Publik tersebut Leo Agustino (2008:139), mengutip juga pernyataan Van Meter dan Van Horn (1975), mendefinisikan implementasi kebijakan, sebagai:

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

Dari tiga definisi tersebut dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu: (1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan; (2) adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan; (3) adanya hasil kegiatan.

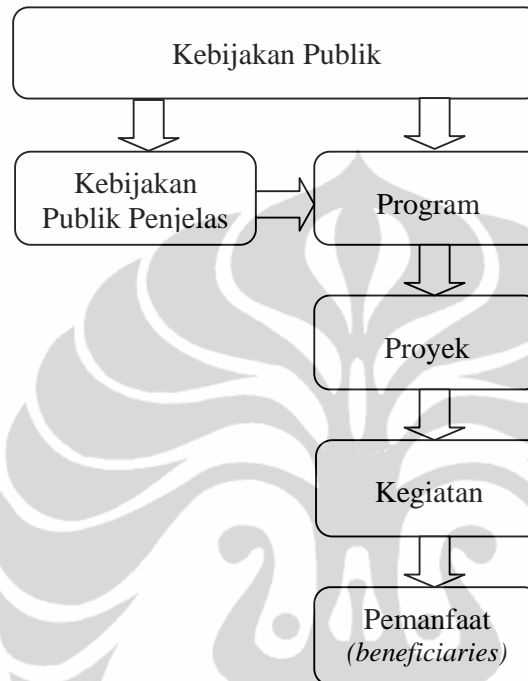
Berdasarkan uraian tersebut Riant Nugroho dalam bukunya *Public Policy* (2008:437) dapat memberikan kesimpulan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Hal ini sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Hal ini sesuai dengan apa yang diungkapkan oleh Lester dan Stewart Jr. (2000:104) dimana mereka katakan bahwa implementasi sebagai suatu proses dan suatu hasil (*output*). Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (*output*), yaitu: tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih. Hal ini tak jauh berbeda dengan apa yang diutarakan oleh Merrile Grindle (1980) sebagai berikut:

“Pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan yaitu melihat pada *action* program dari individual *projects* dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai”.

Selain itu, menurut Riant Nugroho (2008:432-433) implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langka yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan

publik tersebut. Secara umum dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.7.
Sekuensi Implementasi Kebijakan



Kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung operasional antara lain Keppres, Inpres, Kepmen, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dan lain-lain.

Hogwood dan Gun (1985:197) menyebutkan bahwa secara umum ada tiga faktor yang menyebabkan kegagalan implementasi. *Pertama*, karena kebijakan yang buruk (*bad policy*). Sejak awal perumusan kebijakan tersebut dilakukan secara sembrono, tidak lengkap informasi yang diperlukan dalam perumusan kebijakan, salah memilih masalah, tujuan dan target yang tidak jelas. *Kedua*, karena pelaksanaannya yang memang buruk (*bad execution*), misalnya karena kurang koordinasi antar pelaksana, tidak cukup sarana dan prasarana penunjang. *Ketiga*, adanya faktor nasib yang tidak menguntungkan (*bad luck*). Semua syarat untuk keberhasilan implementasi sudah terpenuhi, tetapi ada hambatan-hambatan

yang tidak dapat ditanggulangi dengan cara yang rasional sekalipun (Riant Nugroho, 2008:441).

Rencana adalah 20% keberhasilan, implementasi adalah 60% sisanya, 20% sisanya adalah bagaimana kita mengendalikan implementasi. Implementasi kebijakan adalah hal yang paling berat, karena di sini masalah-masalah yang kadang tidak dijumpai dalam konsep, muncul dilapangan. Selain itu, ancaman utama, adalah konsistensi implementasi (Riant Nugroho, 2008:436)

Leo Agustino (2008:140) mengkategorikan beberapa model pendekatan implementasi kebijakan publik. Dimana dalam sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan, dijelaskan tentang adanya dua pendekatan guna memahami implementasi kebijakan, yakni: pendekatan *top down* dan *bottom up*. Dalam bahasa Lester dan Stewart (2001:108) istilah itu dinamakan dengan *the command and control approach* (pendekatan control dan komando, yang mirip dengan *top down approach*) dan *the market approach* (pendekatan pasar, yang mirip dengan *bottom up approach*). Masing-masing pendekatan mengajukan model-model kerangka kerja dalam membentuk keterkaitan antara kebijakan dan hasilnya

Sedangkan pendekatan *top down*, misalnya, dapat disebut sebagai pendekatan yang mendominasi awal perkembangan studi implementasi kebijakan, walaupun dikemudian hari diantara pengikut pendekatan ini terdapat perbedaan-perbedaan, sehingga menelurkan pendekatan *bottom up*, namun pada dasarnya mereka bertitik-tolak pada sumsi-asumsi yang sama dalam mengembangkan kerangka analisis tentang studi implementasi.

Dalam pendekatan *top down*, implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisir dan dimulai dari *actor* tingkat pusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Pendekatan *top down* bertitik-tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrator-administrator atau birokrat-birokrat pada level bawahnya. Jadi inti pendekatan *top down* adalah sejauhmana tindakan para pelaksana (administrator dan birokrasi) sesuai prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat.

Fokus analisis implementasi kebijakan berkisar pada masalah-masalah pencapaian tujuan formal kebijakan yang telah ditentukan. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena *street-level-bureaucrats* tidak dilibatkan dalam formulasi kebijakan. Berangkat dari perspektif tersebut, maka timbullah pertanyaan-pertanyaan, sebagai berikut:

1. Sampai sejauh mana tindakan-tindakan pejabat pelaksana konsisten dengan keputusan kebijakan tersebut?
2. Sejauhmanakah tujuan kebijakan tercapai?
3. Faktor-faktor apa yang secara prinsipil mempengaruhi *output* dan dampak kebijakan?
4. Bagaimana kebijakan tersebut diformulasikan kembali sesuai pengalaman lapangan?

Empat pertanyaan tersebut mengarah pada inti sejauhmana tindakan para pelaksana sesuai dengan prosedur dan tujuan kebijakan yang telah digariskan para pembuat kebijakan di level pusat. Fokus tersebut membawa konsekuensi pada perhatian terhadap aspek organisasi atau birokrasi sebagai ukuran efisiensi dan efektivitas pelaksana kebijakan.

Seperti dikutip dari Leo Agustino (2008:142) model pendekatan *top-down* yang dirumuskan oleh Donal Van Metter dan Carl Van Horn disebut dengan *A Model of The Policy Implementation*. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik.

Dimana menurut Van Metter dan Van Horn ada 6 (enam) variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik, seperti dikutip Leo Agustino (2008:142) adalah: (1) Ukuran dan Tujuan Kebijakan, (2) Sumberdaya (sumberdaya manusia, sumberdaya finansial, sumberdaya waktu), (3) Karakteristik Agen Pelaksana (Organisasi formal dan organisasi informal), (4) Sikap/Kecenderungan (*Disposition*) para Pelaksana, (5) Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana (Koordinasi), (6) Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik.

Kemudian model implementasi kebijakan dari Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) dengan model yang mereka tawarkan disebut dengan *A Framework for Policy Implementation Analysis*. Dimana kedua ahli kebijakan ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Dan, variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) kategori besar, yaitu:

1. Mudah atau tidaknya masalah yang akan digarap, meliputi: kesukaran-kesukaran teknis, keberagaman perilaku yang diatur, persentase totalitas penduduk yang tercakup dalam kelompok sasaran, tingkat dan ruang lingkup perilaku yang dikehendaki.
2. Kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat, meliputi: Kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai, keterandalan teori kausalitas yang diperlukan, ketetapan alokasi sumberdana, keterpaduan hirarki di dalam lingkungan dan diantara lembaga-lembaga atau instansi-instansi pelaksana, aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana, kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termaktub dalam undang-undang, akses formal pihak-pihak luar.
3. Variabel-variabel diluar Undang-undang yang mempengaruhi implementasi, meliputi: Kondisi social-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat, kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pelaksana.

Selain itu ada juga model George C. Edward III yang menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Dalam pendekatan ini ada 4 (empat) variable yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu (1) komunikasi; (2) sumberdaya; (3) disposisi; (4) struktur birokrasi. Keempat variable tersebut juga saling berhubungan satu sama lain.

Pertama, komunikasi. Keberhasilan implementasi kebijakan mengisyaratkan agar implementator mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran

(*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Terdapat 3 (tiga) indikator yang dapat digunakan atau dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut di atas, yaitu transmisi, kejelasan, konsistensi.

Kedua, sumberdaya. Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementator kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementator dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan yang efektif. Tanpa sumberdaya kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen. Indikator keberhasilan variabel sumberdaya yakni, staf, informasi (informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan dan informasi mengenai data kepatuhan dari pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan), wewenang, fasilitas.

Ketiga, disposisi. Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementator memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementator memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi, adalah: pengangkatan birokrat, insentif.

Keempat, struktur birokrasi. Struktur organisasi yang mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu yang dapat mendorong kinerja struktur birokrasi / organisasi ke arah yang lebih baik, adalah melakukan *Standard Operating Procedures (SOPs)*. SOP menjadi pedoman bagi implementator di dalam bertindak. Struktur birokrasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi fleksibel.

Kemudian ada juga model Merilee S. Grindle melalui pendekatan yang dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Process*. Menurut Grindle ada 2 (dua) variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*outcomes*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih. Hal ini dikemukakan oleh Grindle, dimana pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan tersebut dapat dilihat dari 2 (dua) hal, yaitu:

1. Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (*design*) dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
2. Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu: dampak atau efeknya pada masyarakat secara individual dan kelompok, tingkat perubahan yang terjadi pada penerimaan kelompok sasaran dan perubahan yang terjadi.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik, juga menurut Grindle, amat ditentukan oleh tingkat *implementability* kebijakan itu sendiri, yang terdiri atas *Content of Policy* dan *Context of Policy* (1980:5).

1. *Content of Policy* menurut Grindle adalah *interest affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi), *type of benefits* (tipe manfaat), *extent of change envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai), *site of decision making* (letak pengambilan keputusan), program implementer (pelaksana program), *resources committed* (sumber-sumber daya yang digunakan).
2. *Context of Policy* menurut Grindle adalah: *power, interest, and strategy of actor involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat), *institution and regime characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa), *compliance and responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana).

Menurut Leo Agustino (2008:157-161), ada 2 (dua) faktor yang mempengaruhi pelaksanaan atau tidaknya suatu kebijakan publik, yaitu:

1. Faktor penentu pemenuhan kebijakan yang terdiri dari respek anggota masyarakat pada otoritas dan keputusan pemerintah, adanya kesadaran untuk menerima kebijakan, adanya sanksi hukum, adanya kepentingan publik,

adanya kepentingan pribadi, masalah waktu.

2. Faktor penentu penolakan atau penundaan kebijakan yang mencakup adanya kebijakan yang bertentangan dengan sistem nilai yang mengada, tidak adanya kepastian hukum, adanya keanggotaan seseorang dalam suatu organisasi, adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan, menurut Hogwood dan Gunn setidaknya ada 9 (sembilan) persyaratan yang harus dipenuhi, yaitu:

1. Dukungan positif dari kondisi eksternal;
2. Tersediannya sumber daya yang diperlukan dan waktu yang memadai;
3. Keterpaduan antara sumber daya yang diperlukan;
4. Kebijakan harus memenuhi persyaratan teoritis;
5. Badan pelaksana kebijakan harus mandiri;
6. Adanya kesamaan visi dan tujuan terhadap kebijakan yang akan diimplementasikan;
7. Pembagian tugas yang jelas dan rinci;
8. Adanya koordinasi dan komunikasi yang baik;
9. Ada prioritas yang pasti bagi pelaksana.

Weimer dan Vining (1992:325) menyebutkan ada 3 (tiga) faktor yang menjadi fokus terhadap kemungkinan keberhasilan suatu kebijakan yaitu (1) Logika dari kebijakan tersebut, (2) Adanya kerjasama dan koordinasi yang baik yang diperlukan dalam mendukung implementasi kebijakan, dan (3) Adanya pelaksana yang mampu dan komit terhadap pelaksanaan kebijakan. Kesesuaian antara substansi kebijakan dengan hasil yang ingin dicapai harus ada.

Apabila kebijakan tidak rasional, implementasi dari kebijakan tersebut tidak akan mencapai sasaran.

2.3. Evaluasi Kebijakan

Mengikuti William N. Dunn (2003: 608-610), istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*). Evaluasi berkenan 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 member sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Jadi, meskipun berkenaan dengan keseluruhan proses kebijakan, evaluasi kebijakan lebih berkenaan pada kinerja dari kebijakan, khususnya pada implementasi kebijakan publik. Evaluasi pada “perumusan” dilakukan pada sisi *post*-tindakan, yaitu lebih pada “proses” perumusan daripada muatan kebijakan yang biasanya “hanya” menilai apakah prosesnya sudah sesuai dengan prosedur yang sudah disepakati.

Evaluasi kebijakan mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan lainnya. Menurut Dun, 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 dari 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 dan tidak 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 actual merupakan konsekuensi 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 dilakukan (*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 (misalnya, kesehatan) dapat dianggap sebagai intristik (diperlukan bagi dirinya) ataupun ekstrinsik (diperlukan karena hal itu mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan lain). Nilai-nilai sering ditata di dalam suatu hirarki yang merefleksikan kepentingan relative dan saling ketergantungan antar tujuan dan sasaran.

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, 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 kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Dalam menanyakan kepantasan tujuan dan sasaran, analis dapat menguji alternatif sumber nilai (misalnya, kelompok kepentingan dan pegawai negeri, kelompok-kelompok klien) 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 member sumbanagan 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.

Selain hal tersebut diatas, mengikuti Samodra Wibawa (1994: 10-11), evaluasi kebijakan publik memiliki 4 (empat) fungsi, yaitu:

1. Eksplanasi. Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antarberbagai dimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan actor 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 standard 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.

Dalam pelaksanaan evaluasi kebijakan digunakan kriteria-kriteria umum yang dimaksudkan untuk member arahan bagi evaluator. Kriteria-kriteria yang dirumuskan akan dapat dijadikan sebagai salah satu patokan dalam menentukan apakah suatu kebijakan berhasil atau gagal.

Dunn menggambarkan kriteria-kriteria evaluasi kebijakan yang meliputi 6 (enam) tipe sebagai berikut:

1. Efektifitas (*effectiveness*) berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektifitas, 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 efektifitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dengan rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektifitas dan usaha yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter.

3. Kecukupan (*adequacy*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas 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 berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada perataan adalah kebijakan yang akibatnya (misalnya, unit pelayanan atau manfaat moneter) atau usaha (misalnya biaya moneter) secara adil didistribusikan. Kebijakan yang dirancang untuk mendistribusikan pendapatan, kesempatan pendidikan atau pelayanan publik kadang-kadang direkomendasikan atas dasar kriteria kesamaan. Kriteria kesamaan erat kaitannya dengan konsepsi yang saling bersaing, yaitu keadilan atau kewajaran dan terhadap konflik etis sekitar dasar yang memadai untuk mendistribusikan risorsis dalam masyarakat.
5. Responsivitas (*responsiveness*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakn dapat memuaskan kebutuhan, prefensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya – efektifitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan – masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan actual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan.
6. Ketepatan (*appropriateness*) adalah kriteria ketepatan secara dekat yang berhubungan dengan rasionalitas *substantive*, karena pertanyaan tentang ketepatan kebijakan tidak berkenaan dengan satuan 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.

Secara singkat kriteria evaluasi menurut Dun, 2003:610 dapat digambarkan pada tabel berikut ini:

Tabel 2.2
Kriteria Evaluasi Menurut Dunn

Tipe Kriteria	Pertanyaan	Ilustrasi
Efektifitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?	Unit pelayanan.
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?	Unit biaya, manfaat bersih, <i>ratio cost benefit</i> .
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?	Biaya tetap. Efektivitas tetap.
Perataan	Apakah biaya manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?	Kriteria Pareto. Kriteria Kaldor-Hicks, Kriteria Rawls.
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok tertentu?	Konsistensi dengan survei warga negara.
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	Program publik harus merata dan efisien.

Sumber: William N. Dunn (2003)

Evaluasi implementasi kebijakan dibagi tiga menurut *timing* evaluasi, yaitu *sebelum dilaksanakan, pada waktu dilaksanakan, dan setelah dilaksanakan*. Secara spesifik Dunn (2003: 612-613) mengembangkan tiga pendekatan evaluasi implementasi kebijakan, yang tujuan, asumsi, dan bentuk-bentuk utamanya dilukiskan dalam tabel 2.3.

Tabel 2.3
Tiga Pendekatan Evaluasi

PENDEKATAN	TUJUAN	ASUMSI	BENTUK-BENTUK UTAMA
Evaluasi Semu	Menggunakan Metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid tentang hasil kebijakan	Ukuran manfaat atau nilai terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial	Eksperimentasi sosial Akutansi sistem sosial Pemeriksaan sosial Sintesis riset dan praktik
Evaluasi Formal	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
Evaluasi keputusan teoritis	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 Analisa utilities multiatribut

Sumber: Wiliam N. Dun (2003)

Sebagai pembanding, James P. Lester dan Joseph Steward, Jr. (2000) mengelompokkan evaluasi implementasi kebijakan menjadi evaluasi proses, yaitu evaluasi yang berkenaan dengan proses implementasi; evaluasi dampak, yaitu evaluasi berkenaan dengan hasil dan / atau pengaruh dari implementasi kebijakan; evaluasi kebijakan, yaitu apakah benar hasil yang dicapai mencerminkan tujuan

yang dikehendaki dan evaluasi *meta-evaluasi* yang berkenaan dengan evaluasi berbagai implementasi kebijakan yang ada untuk menemukan kesamaan-kesamaan tertentu.

Ada pula penilaian evaluasi sesuai dengan teknik evaluasinya, yaitu:

1. Evaluasi komparatif, yaitu membandingkan implementasi kebijakan (proses dan hasilnya) dengan implementasi kebijakan yang sama atau berlainan, di satu tempat yang sama atau berlainan.
2. Evaluasi historikal, yaitu membuat evaluasi kebijakan berdasarkan rentang sejarah munculnya kebijakan-kebijakan tersebut.
3. Evaluasi laboratorium atau eksperimental, yaitu evaluasi namun menggunakan eksperimen yang diletakkan dalam sejenis laboratorium.
4. Evaluasi *ad hock*, yaitu evaluasi yang dilakukan secara mendadak dalam waktu segera untuk mendapatkan gambar pada saat itu (*snap shot*).

James Anderson membagi evaluasi (implementasi) kebijakan publik menjadi tiga. Tipe pertama, evaluasi kebijakan publik yang dipahami sebagai kegiatan fungsional. Kedua, evaluasi yang memfokuskan pada bekerjanya kebijakan. Ketiga, evaluasi kebijakan sistematis yang melihat secara objektif program-program kebijakan yang ditujukan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan sejauh mana tujuan-tujuan yang ada telah dinyatakan telah dicapai (dikutip Winarno, 2002, 168).

Dalam bukunya Budi Winarno, *Kebijakan Publik Teori dan Proses* (2008) mengutip pernyataan Edward A. Sucman yaitu di sisi lain lebih masuk ke sisi praktis dengan mengemukakan enam 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 lain.
6. Beberapa indikator untuk menentukan keberdaan suatu dampak.

Sementara itu, Bingham dan Felbinger (dalam Lester & Steward, 2000) Membagi evaluasi kebijakan menjadi 4 (empat) jenis, yaitu:

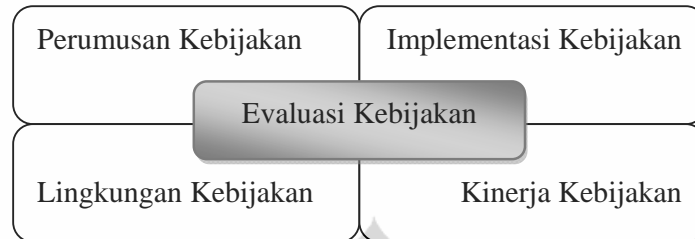
1. Evaluasi proses, yang focus pada bagaimana proses implementasi suatu kebijakan.
2. Evaluasi dampak, yang fokus pada hasil akhir suatu kebijakan.
3. Evaluasi kebijakan, yang menilai hasil kebijakan dengan tujuan yang direncanakan dalam kebijakan pada saat dirumuskan.
4. Meta-evaluasi, yang merupakan evaluasi terhadap berbagai hasil atau temuan evaluasi dari berbagai kebijakan yang terkait.

Howlet dan Ramesh (1995) mengelompokkan evaluasi menjadi 3 (tiga), yaitu:

1. Evaluasi administratif, yang berkenaan dengan evaluasi sisi administratif – anggaran, efisiensi, biaya – dari proses kebijakan di dalam pemerintah yang berkenaan dengan:
 - a. *Effort evaluation*, yang menilai dari sisi input program yang dikembangkan oleh kebijakan.
 - b. *Performance evaluation*, yang menilai keluaran (*output*) dari program yang dikembangkan oleh kebijakan.
 - c. *Adequacy of performance evaluation* atau *effectiveness evaluation*, yang menilai apakah program dijalankan sebagaimana yang sudah ditetapkan.
 - d. *Efficiency evaluation*, yang menilai biaya program dan memberikan penilaian tentang keefektifan biaya tersebut.
 - e. *Process evaluation*, yang menilai metode yang dipergunakan oleh organisasi untuk melaksanakan program.
2. Evaluasi judicial, yaitu evaluasi yang berkenaan dengan isu keabsahan hukum tempat kebijakan diimplementasikan, termasuk kemungkinan pelanggaran terhadap konstitusi, sistem hukum, etika, aturan administrasi negara, hingga hak asasi manusia.
3. Evaluasi politik, yaitu menilai sejauh mana penerimaan konstitusi politik terhadap kebijakan publik yang diimplementasikan.

Menurut Riant Nugroho (2002) pemahaman tentang evaluasi kebijakan biasanya bermakna sebagai evaluasi implementasi kebijakan dan / atau evaluasi kinerja atau hasil kebijakan.

Gambar 2.8.
Dimensi Kebijakan Publik Sebagai Fokus Evaluasi Kebijakan



Dari proses kebijakan di atas, terlihat bahwa selalu ada sisi evaluasi kebijakan dari setiap kebijakan publik. Sesungguhnya, evaluasi kebijakan publik mempunyai 3 (tiga) lingkup makna, yaitu evaluasi perumusan kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan, dan evaluasi lingkungan kebijakan karena ketiga komponen tersebutlah yang menentukan apakah kebijakan akan berhasil guna atau tidak. Namun demikian, konsep dalam konsep “evaluasi” sendiri selalu terikat konsep “kinerja” sehingga evaluasi kebijakan publik pada ketiga wilayah bermakna “kegiatan pasca”.

Oleh karena itu, evaluasi kebijakan publik berkenaan tidak hanya dengan implementasinya, melainkan berkenaan dengan perumusan, implementasi, dan lingkungan kebijakan publik.

Bahkan menurut Leo Agustino (2008:194) analisis dari kebijakan publik biasanya dititikberatkan pada apa yang sesungguhnya dilakukan pemerintah, mengapa, dan dengan dampak material apa. Bagaimanapun kita tidak seharusnya menyalahkan aspek simbolis pemerintah, meskipun keadaannya tidak nyata dan samar-samar. Pidato pemerintah (apa yang dikatakan pemerintah atau apa yang muncul dalam perkataannya) jelas perlu dan memerlukan perhatian dari para analis kebijakan.

Sebagian besar pemahaman evaluasi kebijakan berada pada domain ini. Hal ini bisa dipahami karena memang implementasi merupakan faktor penting kebijakan yang harus dilihat benar-benar.

Riant Nugroho dalam bukunya *Public Policy* (2008) mengikuti pernyataan Sofian Effendi yang mengatakan bahwa tujuan 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 yang menyebabkan variasi itu? Jawabannya berkenaan dengan faktor kebijakan itu sendiri, organisasi implementasi kebijakan, lingkungan implementasi kebijakan yang mempengaruhi variasi *outcome* implementasi kebijakan.
3. Bagaimana strategi meningkatkan kinerja implementasi kebijakan publik? Pertanyaan ini berkenaan dengan “tugas” pengevaluasi untuk memilih variabel-variabel yang dapat diubah atau *actionable variable* – variabel yang bersifat natural atau variabel lain yang tidak bisa diubah tidak dapat memasukkan sebagai variabel evaluasi.

Namun demikian, ada beberapa hal yang dapat dipergunakan sebagai panduan pokok, yaitu:

1. Terdapat perbedaan tipis antara evaluasi kebijakan dan analisis kebijakan. Namun demikian, terdapat satu perbedaan pokok, yaitu analisis kebijakan biasanya diperuntukkan bagi lingkungan pengambil kebijakan untuk tujuan formulasi atau penyempurnaan kebijakan, sementara evaluasi dapat dilakukan oleh internal ataupun eksternal pengambil kebijakan.
2. Evaluasi kebijakan yang baik harus mempunyai beberapa syarat pokok, yaitu:
 - a. Tujuannya menemukan hal-hal yang strategis untuk meningkatkan kinerja kebijakan.
 - b. Yang bersangkutan harus mampu mengambil jarak dari pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, dan target kebijakan.
 - c. Prosedur evaluasi harus dapat dipertanggungjawabkan secara metodologi.
3. Evaluator haruslah individu atau lembaga yang mempunyai karakter profesional, dalam arti menguasai kecakapan keilmuan, metodologi, dan dalam beretika.
4. Evaluasi dilaksanakan tidak dalam suasana permusuhan atau kebencian.

Dari berbagai uraian diatas dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut; evaluasi dapat dilakukan pada berbagai tahap dalam proses kebijakan antara lain;

evaluasi awal melakukan penilaian atas konsep rencana dengan tujuan menyempurnakan konsep, kendala keterbatasan wewenang yang tidak jelasnya proses tindak lanjut dari hasil evaluasi. Evaluasi yang baik adalah rencana yang terevaluasi.

2.4. Efisiensi dan Efektivitas

Efisiensi adalah *ratio input* terhadap *outputs*. Jadi perbandingan berapa yang dikeluarkan dengan berapa yang dihasilkan. Menurut Made (2002) dalam pengertian efisiensi terkandung makna bahwa output yang dihasilkan dari setiap urusan otonomi tercapai dengan *resources* (sumberdaya) *inputs* yang minimal. Efisiensi hanya mengacu pada proses internal tidak menyangkut pihak luar atau eksternal. Efisiensi dibutuhkan agar supaya dalam proses internal sebuah organisasi kita dapat mengukur apakah sumber daya yang dipakai boros atau tidak. Jadi efisiensi tidak hanya dikaitkan dengan uang, tetapi dikaitkan dengan manusianya, waktu, peralatan dan biaya yang telah dikeluarkan.

Sedangkan menurut Supardiyo (2009) Disisi lain, *pendekatan produktivitas* dimaksudkan sebagai ukuran seberapa efisien suatu organisasi dapat menghasilkan keluaran yang diinginkan. Jadi, produktivitas yang lebih baik merupakan ukuran yang bernilai tentang seberapa baik penggunaan sumber daya dalam masyarakat. Dalam hal ini perlu diingat bahwa konsep produktivitas tidak hanya diukur dalam kaitannya dengan masukan dan keluaran ekonomis, tetapi masukan manusia dan sosial juga merupakan hal yang penting. Dengan demikian, apabila perilaku organisasi yang lebih baik dapat mempertinggi kepuasan kerja, maka akan dihasilkan keluaran manusia yang baik pula, dan pada akhirnya akan menghasilkan produktivitas pada derajat yang diinginkan.

Efektivitas lebih luas daripada efisiensi, karena efektivitas biasanya menyangkut internal dan eksternal, proses, input, output. Efektivitas dapat diartikan sebagai tercapainya tujuan kebijakan dengan efektivitas yang disepakati dan diinginkan. Selain itu menurut Made (2002) mengemukakan bahwa efektivitas terkandung makna bahwa dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya pemerintah dapat mencapai sasaran yang direncanakan.