

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kebijakan Publik

Pengertian dan substansi tentang kebijakan publik secara langsung ataupun tidak langsung telah dikenal luas di masyarakat, seiring dengan berbagai fenomena dan kegiatan yang terjadi di dalam pemerintahan. Terdapat banyak pendapat yang dikemukakan oleh para ahli dengan definisi yang beragam. Kebijakan publik menurut Dye didefinisikan sebagai “*Whatever governments chooses to do or not to do*”. Kebijakan publik adalah apa yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.⁶ Pengertian ini menunjukkan bahwasannya pemerintah memiliki kewenangan untuk melakukan pilihan terhadap kebijakan mana yang akan dilakukan atau tidak, tergantung pada permasalahan yang timbul atau capaian yang ingin dituju dari kebijakan yang dibuat tersebut. Sementara, pengertian kebijakan yang dikemukakan oleh Anderson dalam Nugroho mendefinisikan kebijakan sebagai “*A relative stable, purposive course of action followed by an actor or set of actor in dealing with a problem or matter of concern.*” Kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan.⁷

Carl I. Friedrich dalam Nugroho menjelaskan kebijakan publik sebagai : Serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, di mana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.⁸

Senada dengan hal diatas Dye dalam Widodo mengemukakan bahwa dalam sistem kebijakan terdapat tiga elemen yaitu “(a) *stakeholders* kebijakan, (b) pelaku kebijakan (policy contents), dan (c) lingkungan kebijakan (policy

⁶ Thomas R. Dye, *Understanding Public Polic*, (Englewood Chief, New Jersey Prentice-Hall Inc,1987), 3.

⁷ Riant Nugroho, *Public Policy*, (Jakarta : Elex Media Komputindo, 2009), 83.

⁸ *Ibid.*, 83.

environment)”.⁹ Berdasarkan teori tersebut dapat disimpulkan bahwasannya suatu kebijakan dibuat oleh pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu yang didalamnya terdapat pelaku pelaku yang terlibat dalam mengatasi masalah yang timbul dari lingkungannya. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Anderson dalam *Islamy Dalam Widodo*, elemen yang terkandung dalam kebijakan publik antara lain mencakup beberapa hal berikut :

1. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
2. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan.
4. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).
5. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (otoritatif).¹⁰

Pembuatan kebijakan publik dimaksudkan untuk mengatasi masalah masalah yang timbul di masyarakat, merumuskan masalah merupakan salah satu tahapan dalam pembuatan kebijakan, sehingga merumuskan masalah merupakan hal pokok dalam pembuatan kebijakan. Dunn menjelaskan beberapa ciri penting dari masalah kebijakan antara lain :

1. Saling Ketergantungan dari masalah kebijakan. Masalah-masalah kebijakan di dalam suatu bidang kadang kadang mempengaruhi kebijakan di dalam bidang lain. Ackoff dalam Dunn mengemukakan bahwa dalam kenyataan masalah-masalah kebijakan bukan merupakan kesatuan yang berdiri sendiri; mereka merupakan bagian dari seluruh sistem masalah yang paling baik diterangkan sebagai meses, yaitu, suatu sistem kondisi eksternal yang menghasilkan ketidakpuasan diantara segmen-segmen yang berbeda.

⁹ Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik*, (Jakarta. Bayumedia, 2008), 13.

¹⁰ *Ibid.*, 14.

2. Subyektivitas dari masalah kebijakan. Kondisi eksternal yang menimbulkan suatu permasalahan didefinisikan, diklasifikasikan, dijelaskan dan dievaluasi secara selektif. Meskipun terdapat suatu anggapan bahwa masalah bersifat objektif, data yang sama mengenai suatu masalah dapat diinterpretasikan secara berbeda.
3. Sifat Buatan dari masalah. Masalah-masalah kebijakan hanya mungkin ketika manusia membuat penilaian mengenai keinginan untuk mengubah beberapa situasi masalah. Masalah kebijakan merupakan hasil/produk penilaian subyektif manusia; masalah kebijakan itu juga bisa diterima sebagai definisi-definisi yang sah dari kondisi sosial yang obyektif; dan diubah secara sosial.
4. Dinamika masalah kebijakan. Terdapat banyak solusi untuk suatu masalah sebagaimana terdapat banyak definisi terhadap masalah tersebut. Masalah dan solusi berada dalam perubahan-perubahan yang konstan; dan karenanya masalah tidak secara konstan terpecahkan. Solusi terhadap masalah dapat menjadi usang meskipun masalah itu sendiri belum usang.¹¹

Kebijakan publik dalam mengatasi suatu masalah juga mengandung berbagai konsep. Anderson dalam LAN dalam Widodo mengartikan kebijakan publik sebagai “Suatu respon dari sistem politik terhadap *demands/claim* dan *support* yang mengalir dari lingkungannya”.¹² Dalam pembuatan kebijakan untuk mengatasi masalah yang timbul di masyarakat, kebijakan tersebut berisi nilai nilai yang selaras dengan nilai nilai yang berlaku di dalam masyarakat yang akan dikenai dampak langsung ataupun tidak langsung dari kebijakan, seperti dikemukakan David Easton dalam Dye dalam Subarsono bahwasannya “Ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya”.¹³ Senada dengan hal tersebut, Harold Laswell dan Abraham Kaplan dalam Dye dalam Subarsono, berpendapat bahwa “Kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktika-praktika sosial yang ada dalam

¹¹ William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua, (Yogyakarta; Gadjah Mada University Press, 2003), 214-216.

¹² Widodo, *Op. Cit.*, 13.

¹³ A.G Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2008), 22

masyarakat”.¹⁴ Kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat, agar tidak terjadi penolakan ataupun resistensi pada saat diimplementasikan.

Toha mengidentifikasi dua aspek yang terkandung dalam kebijakan publik. Pertama, lahirnya kebijakan publik merupakan bagian dari dinamika sosial yang berarti bahwa proses kebijakan tidak berada dalam ruang hampa dan berdiri sendiri. Sebagai produk dan aktivitas pemerintahan, kebijakan terkait dengan perubahan masyarakat. Dampaknya adalah meningkatnya kebutuhan maupun permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat dan dalam dinamikanya mengerucut menjadi isu publik sehingga mendorong lahirnya suatu produk kebijakan. Kedua, kompleksitas kebutuhan publik dan permasalahan yang menyertainya menjadi titik total bagi ditetapkan kebijakan untuk mengatasi konflik kepentingan serta memberikan insentif kepada berbagai kelompok DPRD maupun kelompok-kelompok kepentingan yang berasal dari sektor swasta serta lembaga swadaya masyarakat (LSM). Tiap-tiap kelompok kepentingan ini memiliki hubungan atau berinteraksi dengan aktor/elit kebijakan dengan tujuan untuk mempengaruhi pilihan-pilihan kebijakan yang akan ditetapkan.¹⁵

Dari sejumlah definisi yang telah diuraikan di atas, dapat disimpulkan bahwasannya kebijakan publik merupakan serangkaian kegiatan atau proses dalam mengatasi masalah publik yang didalamnya mengandung konsep atau nilai-nilai yang selaras dengan konsep dan nilai yang dianut oleh masyarakat. Kebijakan publik disusun melalui tahapan-tahapan tertentu, dimana terdapat seorang atau sekumpulan aktor di setiap tahapan-tahapan penyusunan kebijakan publik tersebut. Menurut Dunn dalam tahapan-tahapan kebijakan publik terdiri dari :

1. Tahap penyusunan agenda. Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada, akhirnya beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan.

¹⁴ A.G Subarsono, *Op. Cit.*, 3.

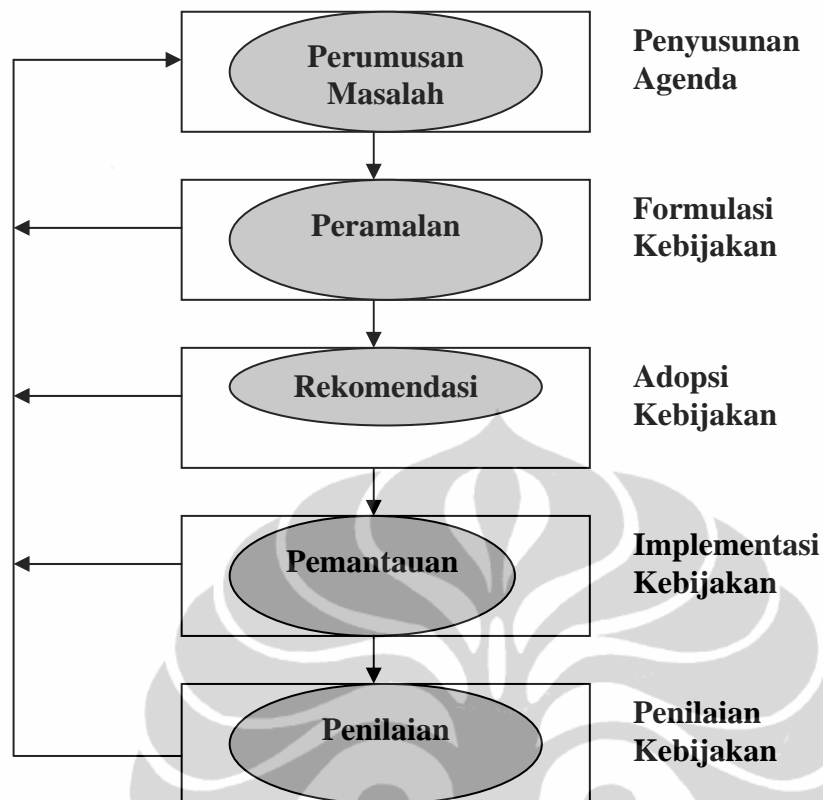
¹⁵ Miftah Toha, *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, (Jakarta: PT. Grafindo Persada, 1992), 45.

2. Tahap formulasi kebijakan. Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif yang ada. Pada tahap ini masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.
3. Tahap adopsi kebijakan. Dari beberapa alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan.
4. Tahap implementasi kebijakan. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia.
5. Tahap penilaian kebijakan. Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat. Ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.¹⁶

Menurut Dunn tahapan-tahapan kebijakan publik tersebut dapat digambarkan sebagai berikut¹⁷ :

¹⁶ Dunn, *Op. Cit.*, 24.

¹⁷ *Ibid.*, .25.



Gambar 2.1 Tahapan-Tahapan Kebijakan Publik

Sumber : William N. Dunn, 2003, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua, Yogyakarta; Gadjah Mada University Press, Hal.25

Berdasarkan gambar diatas dapat dijelaskan bahwasannya analisis kebijakan publik bahwasannya adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilai kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, peramalan (forecasting), rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual.¹⁸

2.2 Implementasi Kebijakan

Salah satu tahapan penting dalam proses kebijakan publik adalah tahap implementasi. Implementasi kebijakan adalah tahap lanjutan setelah kebijakan dirumuskan secara jelas dan suatu cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Lester dan Stewart dalam Winarno menjelaskan bahwa

¹⁸ A.G Subarsono, *Op.Cit.*, 8.

“Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan”.¹⁹

Sementara Widodo menjelaskan Implementasi berarti “Menyediakan sarana untuk melaksanakan suatu kebijakan dan dapat menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu tertentu”.²⁰ Kedua penjelasan tersebut menyiratkan bahwasannya dalam implementasi kebijakan memerlukan berbagai sumber daya dalam rangka mewujudkan tujuan yang ingin dicapai. Seperti dijelaskan oleh Jones dalam Widodo dalam pelaksanaan kebijakan tersebut menuntut adanya beberapa syarat, antara lain adanya orang atau pelaksana, uang dan kemampuan organisasional, yang dalam hal ini sering disebut *resources*. Oleh karena itu Jones merumuskan batasan implementasi dalam hal ini adalah proses penerimaan sumber daya tambahan sehingga dapat menghitung apa yang dikerjakan.²¹ Berakitan dengan hal tersebut Meter dan Horn dalam Winarno memberikan batasan implementasi sebagai :

Tindakan yang dilakukan oleh individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan- tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan²².

Teori teori diatas menyimpulkan bahwasannya Implementasi merupakan proses yang kompleks yang melibatkan berbagai aktor serta menggunakan berbagai sumber daya dalam pelaksanaannya dan dilaksanakan dalam kurun waktu tertentu, selain itu implementasi merupakan tahapan yang krusial dan menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dari keseluruhan proses kebijakan. Bagaimanapun baiknya suatu kebijakan jika tidak diimplementasikan tidak akan

¹⁹ Winarno, *Op. Cit.*,

²⁰ Widodo, *Op. Cit.*, 86.

²¹ *Ibid*, hal. 86.

²² Winarno, *Op. Cit.*, 102.

menimbulkan dampak atau tujuan yang diinginkan. Seperti yang dikemukakan oleh Hoogerwerf yang menjelaskan “Agar suatu kebijakan dapat memberikan hasil yang diharapkan, maka kebijakan itu harus dilaksanakan. Pelaksanaan kebijakan dapat didefinisikan sebagai penggunaan sarana-sarana yang dipilih untuk mencapai tujuan-tujuan yang dipilih dan ingin direalisasikan”.²³

Tahap Implementasi dilaksanakan setelah kebijakan dirumuskan, seperti dikemukakan oleh Winarno bahwasannya “Implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut”.²⁴ Proses implementasi lebih lanjut dijelaskan oleh Mazmanian & Sabatier dalam Widodo yang mengemukakan bahwa “Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan”.²⁵ Dari kedua teori tersebut dapat dijelaskan bahwasannya dalam pelaksanaan suatu kebijakan hanya dapat diterapkan jika sudah terdapat dasar hukum yang memayungi kebijakan tersebut dan setiap pelaksana kebijakan bertindak ataupun tunduk kepada petunjuk-petunjuk yang ada pada dasar hukum tersebut dalam rangka mentransformasikan kebijakan tersebut.

Dalam implementasinya sendiri tidak terlepas dari berbagai kendala yang timbul akibat proses yang rumit dan kompleks, kendala tersebut menjadi penghambat dalam keberhasilan suatu implementasi bahkan dapat menyebabkan gagalnya implementasi tersebut. Karakteristik masalah merupakan salah satu dari tiga kelompok variabel yang memengaruhi keberhasilan implementasi seperti yang dikemukakan oleh Mazmanian dan Sabatier dalam Subarsono yang mengidentifikasi Karakteristik masalah yang terdiri atas :

1. Kesulitan Teknis. Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan, sifat dari suatu masalah itu sendiri akan mempengaruhi mudah tidaknya suatu program diimplementasikan.
2. Keragaman perilaku kelompok sasaran. Hal ini berarti bahwa suatu program akan relatif mudah diimplementasikan apabila kelompok

²³ Hoogerwerf, *Ilmu Pemerintahan*, (Jakarta : Erlangga, 1982) 57.

²⁴ Winarno, *Op. Cit.*, 102.

²⁵ Widodo, *Op. Cit.*, 88.

sasarannya homogen. Sebaliknya apabila kelompok sasarannya heterogen, maka implementasi program akan relatif lebih sulit.

3. Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi. Sebuah program relatif akan sulit diimplementasikan apabila sasarannya mencakup semua populasi. Sebaliknya sebuah program relatif mudah diimplementasikan apabila jumlah kelompok sasarannya tidak terlalu besar.
4. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan. Sebuah program bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan relatif lebih mudah diimplementasikan daripada program yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku masyarakat.²⁶

Sementara itu Wahab menjelaskan bahwasannya suatu kebijakan gagal diimplementasikan karena disebabkan oleh faktor-faktor berikut :

1. Pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan tidak mau bekerja sama dalam kebijakan tersebut;
2. Pihak-pihak yang terlibat tersebut telah bekerja secara tidak efisien atau setengah hati;
3. Pihak-pihak yang terlibat tidak menguasai permasalahan yang dihadapi;
4. Kemungkinan permasalahan yang dihadapi di luar jangkauan kekuasaan pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi tersebut.²⁷

Dari berbagai hal diatas, dapat diketahui banyak kendala yang dapat menghambat keberhasilan dari pelaksanaan atau kebijakan, sehingga kebijakan yang dibuat sebelum diputuskan dan dilaksanakan harus direncanakan dengan matang sehingga peramalan yang dibuat mampu memprediksi kendala ataupun masalah yang mungkin timbul. Sebuah implementasi agar efektif memerlukan berbagai ketepatan, Nugroho merinci prinsip ketepatan yang perlu dipenuhi dalam hak keefektifan kebijakan antara lain :

²⁶ A.G Subarsono, *Op. Cit.*, 95-96

²⁷ Solichin Abudl Wahab, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1997), 59.

1. Ketepatan kebijakan. apakah kebijakannya sendiri sudah tepat. Ketepatan kebijakan ini dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan.
2. Ketepatan pelaksanaan. Ketepatan dalam hal pelaksana atau aktor dari implementasi kebijakan yang akan dilaksanakan. Ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah dan masyarakat/swasta, dan implementasi kebijakan yang diswastakan.
3. Ketepatan target. Ketepatan target berkaitan dengan tiga hal yaitu pertama, apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, tidak tumpang tindih dengan intervensi lain, dan tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain. Kedua kesiapan kondisi target untuk diintervensi, ketiga apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaiki implementasi kebijakan sebelumnya.
4. Ketepatan Lingkungan. Terdiri atas dua lingkungan yaitu lingkungan kebijakan yaitu interaksi diantara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Serta lingkungan eksternal kebijakan yang terdiri atas persepsi publik atas kebijakan, interpretasi lembaga strategis dalam masyarakat, dan individu-individu tertentu yang memiliki peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan.²⁸

Selain keempat hal diatas, Hogwood dan Gun yang dikutip Wahab, menjelaskan sepuluh syarat agar implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik dan sempurna, antara lain :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan./instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius.
2. Untuk melaksanakan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.

²⁸ Nugroho, *Op. Cit.*, 521.

3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas.
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesempatan terhadap tujuan.
8. Tugas-tugas diperinci dan ditetapkan dalam urutan yang tetap.
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.²⁹

Berdasarkan teori diatas dapat disimpulkan bahwasannya Implementasi memerlukan berbagai faktor faktor pendukung agar implementasi dapat berhasil serta perlu diprediksi kendala ataupun hambatan yang mungkin timbul yang dapat mengakibatkan gagalnya suatu implementasi.

2.2.1 Model-model Implementasi Kebijakan

Untuk menjawab pertanyaan tentang faktor-faktor ataupun prakondisi-prakondisi yang diperlukan dalam implementasi serta pertanyaan tentang hambatan ataupun kendala yang dapat mengakibatkan gagalnya suatu implementasi beberapa ahli mengemukakan beberapa model serta faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan diantaranya adalah George C. Edwars III dalam Winarno³⁰ menjelaskan empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik. Model implementasi yang dikemukakan oleh George C. Edwards III terdiri atas variabel-variabel a) komunikasi; b) sumber-sumber; c) Disposisi atau tingkah laku-tingkah laku, dan d) struktur birokrasi. Penjelasan masing-masing variabel tersebut yang dibahas Edwards dalam Winarno³¹ yang juga selaras dengan Subarsono³² dan Nugroho³³ adalah sebagai berikut :

²⁹ Wahab, *Op.Cit.*, 71-79.

³⁰ Winarno, *Op. Cit.*, 125.

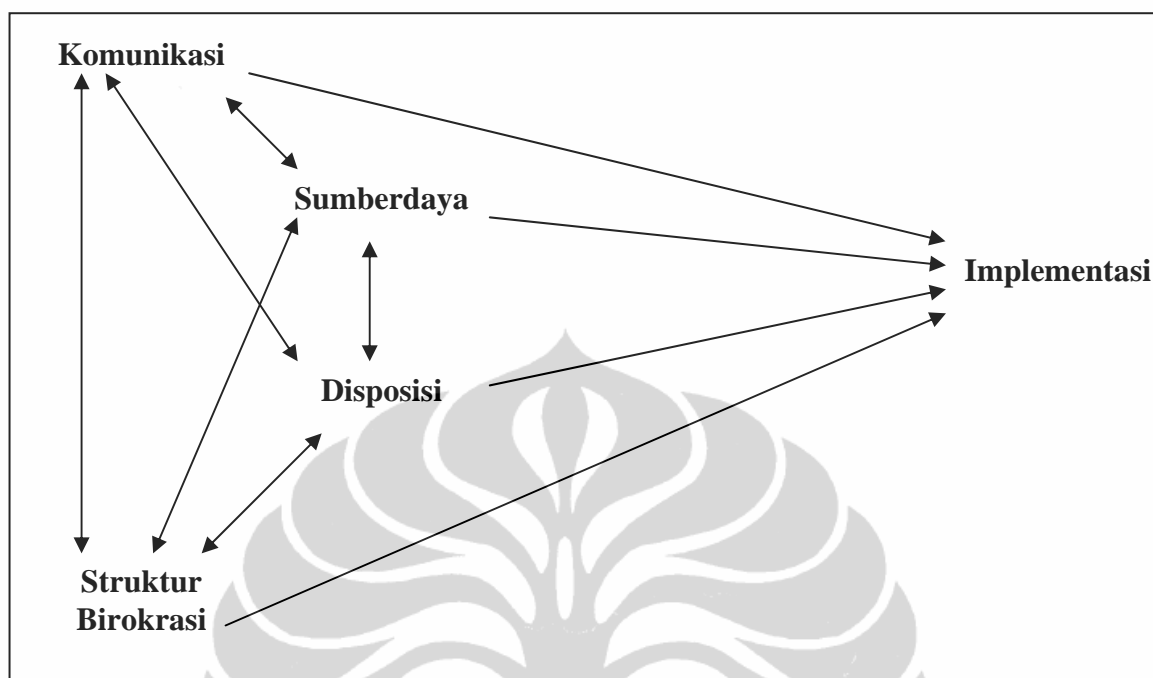
³¹ *Ibid.*, 126-149.

³² A.G Subarsono, *Op. Cit.*, 90-92.

³³ Nugroho, *Op. Cit.*, 512

- a. *Komunikasi*. Menurut Edwards persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Tiga aspek atau faktor penting dalam proses komunikasi kebijakan yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*). Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.
- b. *Sumber Daya*. Berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung. Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat dan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi cenderung tidak efektif. Sumber-sumber yang penting meliputi : Staf, wewenang, dan fasilitas-fasilitas serta sumber daya finansial.
- c. *Disposisi atau Tingkah Laku*. Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki implementor, seperti kesediaan, komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.
- d. *Struktur Birokrasi*. Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh kebijakan yang signifikan. Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Menurut Edwards ada dua karakteristik utama dari birokrasi, yakni prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar atau Standard Operating System (SOP) dan Fragmentasi.

Variabel-variabel ataupun faktor faktor dalam implementasi kebijakan menurut Edwards tersebut dapat digambarkan melalui gambar berikut :



Gambar 2.2 Variabel-Variabel Dalam Implementasi Kebijakan

Sumber : A.G Subarsono, 2008, *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar. Hal 91

Dari gambar diatas dapat diketahui bahwasannya setiap variabel tersebut tidak dapat dipisahkan satu sama lain, kerana tiap tiap variabel saling dipengaruhi juga saling mempengaruhi serta memiliki hubungan timbal balik antara satu variabel dengan variabel lainnya, selain itu variabel yang satu memiliki dampak langsung terhadap variabel lainnya dan memiliki dampak tidak langsung dalam mempengaruhi implementasi kebijakan melalui dampak masing-masing faktor.

Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn juga menjelaskan suatu model implementasi, model ini mengandaikan bahwa “Implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor dan kinerja kebijakan publik.³⁴ Model implemementasi kebijakan publik ini dipengaruhi oleh enam variabel, yakni a) Standar dan sasaran kebijakan; b) sumberdaya; c) komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas; d) karakteristik agen pelaksana; dan e) kondisi sosial, ekonomi, politik; f) Disposisi (kecenderungan) implementor”.

³⁴ Nugroho, *Op. Cit.*, 503.

Variabel-variabel tersebut dirinci Oleh Van Meter dan Van Horn dalam Subarsono³⁵ sebagai berikut :

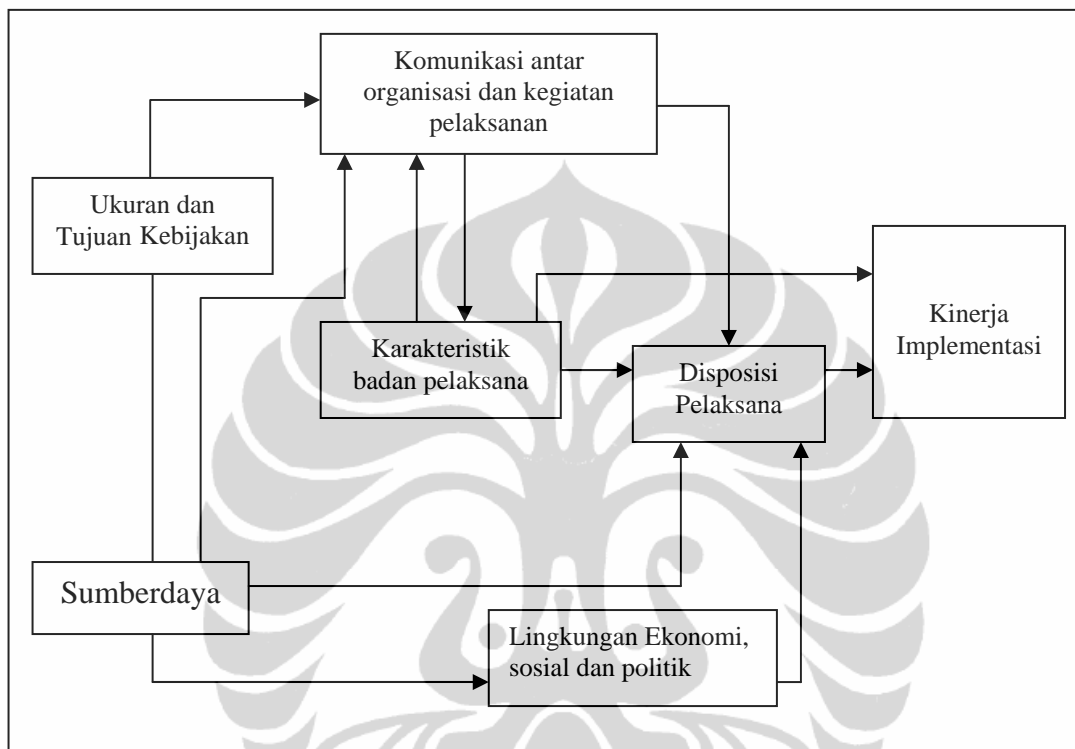
- a. *Standar dan sasaran kebijakan.* Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan sasaran kebijakan kabur, maka akan terjadi multi interpretasi sehingga mudah menimbulkan konflik diantara implementor.
- b. *Sumberdaya.* Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumberdaya non-manusia (*non-human resources*).
- c. *Hubungan antar Organisasi.* Implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program. Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Winarno, prospek-prospek tentang implementasi yang efektif ditentukan oleh kejelasan-kejelasan ukuran dan tujuan yang dinyatakan dan oleh ketepatan dan konsistensi dalam mengkomunikasikan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan tersebut.³⁶
- d. *Karakteristik agen pelaksana.* Yang dimaksud karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.
- e. *Kondisi sosial, politik, dan ekonomi.* Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.
- f. *Diposisi Implementor.* Diposisi implementor ini mencakup tiga hal penting, yakni : a) respons implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya melaksanakan kebijakan; b) kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan; c) intensitas

³⁵ Subarsono, *Op. Cit.*, 99-100.

³⁶ Winarno, *Op. Cit.*, 113.

disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki implementor.

Model Implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 2.3 Model Implementasi Kebijakan

Sumber : A.G Subarsono, 2008, *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar. Hal 100

2.3 Evaluasi Kebijakan

2.3.1 Pengertian Evaluasi Kebijakan

Evaluasi merupakan salah satu tahapan penting dalam proses kebijakan publik, namun seringkali tahapan ini diabaikan dan hanya berakhir pada tahap implementasi. Evaluasi adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan.³⁷ Evaluasi kebijakan digunakan untuk mengukur keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Menurut Muhadjir dalam Widodo mengemukakan “Evaluasi kebijakan publik merupakan suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan publik dapat “membuahkan hasil”, yaitu dengan

³⁷ Subarsono, *Op. Cit.*, 119.

membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan dan/atau target kebijakan publik yang ditentukan”.³⁸

Dalam bahasa yang lebih singkat Jones dalam Winarno mengartikan evaluasi adalah “Kegiatan yang bertujuan untuk menilai “manfaat” suatu kebijakan”.³⁹ Serta secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai “Kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang menyangkut substansi, implementasi, dan dampak”.⁴⁰ Hal ini berarti bahwa proses evaluasi tidak hanya dapat dilakukan pada tahapan akhir saja, melainkan keseluruhan dari proses kebijakan dapat dievaluasi.

2.3.2 Fungsi dan Tujuan Evaluasi Kebijakan

Sebagai salah satu tahapan dalam proses kebijakan, evaluasi memiliki fungsi dan tujuan. Menurut Wibawa dalam Nugroho, evaluasi kebijakan publik memiliki empat fungsi, yaitu:

- a. *Eksplanasi*. Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.
- b. *Kepatuhan*. Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya, sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.
- c. *Audit*. Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah *output* benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan.
- d. *Akunting*. Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial-ekonomi dari kebijakan tersebut.⁴¹

Beberapa ahli juga mengemukakan tentang tujuan-tujuan dari evaluasi, Subarsono merinci beberapa tujuan dari evaluasi antara lain sebagai berikut :

³⁸ Widodo, *Op. Cit.*, 112

³⁹ Winarno, *Op. Cit.*, 166.

⁴⁰ *Ibid.*, 166

⁴¹ Nugroho, *Op. Cit.*, 541-542.

- a. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.
- b. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi juga dapat diketahui derajat diketahui berapa biaya dan manfaat suatu kebijakan.
- c. Mengukur tingkat keluaran (*outcome*) suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau output dari suatu kebijakan.
- d. Mengukur dampak suatu kebijakan. Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif.
- e. Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan. Evaluasi juga bertujuan untuk mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi, dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.
- f. Sebagai bahan masukan (*input*) untuk kebijakan yang akan datang. Tujuan akhir evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik.⁴²

Oleh karena itu evaluasi kebijakan, pada prinsipnya digunakan untuk mengevaluasi empat aspek dalam proses kebijakan publik, yaitu “a) proses pembuatan kebijakan; 2) proses implementasi; 3) konsekuensi kebijakan; 4) efektifitas dampak kebijakan”.⁴³

2.3.3 Pendekatan Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan publik memiliki tipe dan pendekatan yang beragam dan berbeda, tergantung dari pada tujuan ataupun sudut pandang dari para evaluator yang akan melakukan evaluasi. Dunn membagi pendekatan evaluasi menjadi tiga bagian antara lain :

⁴² Subarsono, *Op. Cit.*, 120.

⁴³ Samodra Wibawa, Yuyun Purbokusumo, dan Agus Pramusinto, *Evaluasi Kebijakan Publik*. (Jakarta: PT. Grafindo Persada, 1994), 35.

- a. *Evaluasi Semu*. Evaluasi semu (*Pseudo Evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, tanpa berusaha untuk menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil tersebut terhadap individu. Asumsi utama dari evaluasi semu adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti sendiri (*self evident*) atau tidak kontroversial.
- b. *Evaluasi Formal*. Evaluasi formal merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan tetapi mengevaluasi hal tersebut atas dasar tujuan program kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrator program. Asumsi utama dari evaluasi formal adalah bahwa tujuandan target diumumkan secara formal adalah merupakan ukuran yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan program.
- c. *Evaluasi Keputusan Teoritis*. Evaluasi keputusan teoritis adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggungjawabkan dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan. Asumsi dari evaluasi teoritis keputusan adalah bahwa tujuan dan sasaran dari perilaku kebijakan baik yang dinyatakan secara formal maupun secara tersembunyi merupakan ukuran yang layak terhadap manfaat atau nilai kebijakan dan program.⁴⁴

2.3.4 Tahapan dan Kendala Evaluasi Kebijakan

Evaluasi dalam pelaksanaannya memiliki tahapan atau langkah-langkah yang dapat dilakukan agar dapat berjalan secara sistematis. Evaluasi dengan ilmiah merupakan evaluasi yang mempunyai kemampuan yang lebih baik untuk

⁴⁴ Dunn, *Op. Cit.*, 613-620.

menjalankan evaluasi kebijakan dibandingkan dengan tipe evaluasi lain.⁴⁵ Edward A. Suchman di sisi lain lebih masuk ke sisi praktis dengan mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan yaitu :

- a. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi.
- b. Analisis terhadap masalah.
- c. Deskripsi dan standardisasi kegiatan.
- d. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi.
- e. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab lain.
- f. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.⁴⁶

Langkah-langkah tersebut dibuat agar suatu evaluasi dapat efektif dengan berjalan secara sistematis. Pada pelaksanaannya sendiri, evaluasi tidak terlepas dari kemungkinan timbulnya masalah atau kendala. Hal ini disebabkan evaluasi juga merupakan proses yang kompleks, sehingga kendala atau masalah tersebut dapat menghambat pelaksanaan evaluasi tersebut. Anderson dalam Winarno mengidentifikasi enam masalah yang akan dihadapi dalam proses evaluasi kebijakan.

- a. Ketidakpastian atas tujuan-tujuan kebijakan. Bila tujuan-tujuan dari suatu kebijakan tidak jelas atau tersebar, maka kesulitan yang timbul adalah menentukan sejauh mana tujuan-tujuan tersebut telah dicapai. Ketidakjelasan biasanya berangkat dari proses penetapan kebijakan.
- b. Kausalitas. Terdapat kesulitan dalam melakukan penentuan kausalitas antara tindakan-tindakan yang dilakukan terutama dalam masalah-masalah yang kompleks. Seringkali ditemukan suatu perubahan terjadi, tetapi tidak disebabkan suatu tindakan atau kebijakan.
- c. Dampak kebijakan yang menyebar. Tindakan-tindakan kebijakan mungkin mempengaruhi kelompok-kelompok lain selain kelompok-kelompok yang menjadi sasaran kebijakan. Hal ini sebagai akibat dari eksternalitas atau dampak yang melimpah yakni

⁴⁵ Winarno, *Op. Cit.*, 169.

⁴⁶ *Ibid.*, 169

suatu dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan pada keadaan atau kelompok selain mereka yang menjadi sasaran kebijakan.

- d. Kesulitan-kesulitan dalam memperoleh data. Kekurangan data statistik dan informasi-informasi lain yang relevan akan menghalangi para evaluator untuk melakukan evaluasi kebijakan.
- e. Resistensi pejabat. Para pejabat pelaksana program mempunyai kecenderungan untuk tidak mendorong studi-studi evaluasi, menolak memberikan data, atau tidak menyediakan dokumen yang lengkap.
- f. Evaluasi mengurangi dampak. Berdasarkan alasan tertentu, suatu evaluasi kebijakan yang telah dirampungkan mungkin diabaikan atau dikritik sebagai evaluasi yang tidak meyakinkan. Hal inilah yang mendorong mengapa suatu evaluasi kebijakan yang telah dilakukan tidak mendapat perhatian yang semestinya bahkan diabaikan, meskipun evaluasi tersebut benar.⁴⁷

2.3.5 Kriteria Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan publik, dalam tahapan pelaksanaannya menggunakan pengembangan beberapa indikator untuk menghindari timbulnya *bias* serta sebagai pedoman ataupun arahan bagi evaluator. Kriteria-kriteria yang ditetapkan menjadi tolak ukur dalam menentukan berhasil atau tidaknya suatu kebijakan publik. Nugroho menjelaskan bahwasannya evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik.⁴⁸ William N. Dunn mengemukakan beberapa kriteria rekomendasi kebijakan yang sama dengan kriteria evaluasi kebijakan, kriteria rekomendasi kebijakan terdiri atas :

- a. Efektifitas (*effectiveness*). Berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektifitas, yang secara dekat

⁴⁷ Winarno, *Op. Cit.*, 175-179.

⁴⁸ Nugroho, *Op. Cit.*, 536.

berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneter.

- b. Efisiensi (*efficiency*). Berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektifitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi adalah merupakan hubungan antara efektifitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter.
- c. Kecukupan (*adequacy*). Berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan menumbuhkan adanya masalah. Kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan.
- d. Perataan (*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 pendidikan kadang-kadang didistribusikan atas dasar kriteria kesamaan. Kriteria kesamaan erat berhubungan dengan konsepsi yang saling bersaing, yaitu keadilan atau kewajaran dan terhadap konflik etis sekitar dasar yang memadai untuk mendistribusikan risoris masyarakat.
- e. Responsivitas (*responsiveness*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya – efektifitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan – masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan.

- f. Ketepatan (*appropriateness*). Kriteria ketepatan secara dekat berhubungan dengan rasionalitas, substantif, 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 program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut.⁴⁹

Sejalan dengan kriteria rekomendasi kebijakan tersebut, Dunn mengemukakan kriteria evaluasi kebijakan antara lain :

Tabel 2.1 Kriteria Evaluasi Kebijakan

| Tipe Kriteria | Pertanyaan |
|----------------------|---|
| Efektifitas | Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai? |
| Efisiensi | Seberapa banyak usaha yang diperluka untuk mencapai hasil yang diinginkan? |
| Kecukupan | Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah? |
| Perataan | Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda? |
| Responsivitas | Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu? |
| Ketepatan | Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai? |

Sumber : William N. Dunn, 2003, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua, Yogyakarta; Gadjah Mada University Press Hal. 610

2.4 Hasil Penelitian yang Relevan

Hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini dijelaskan sebagai berikut :

1. Peneliti : Lembaga Penelitian SMERU, Judul Penelitian : Pelaksanaan Reorientasi Kebijakan Subsidi BBM di Kab.Jember, Kab.Kapuas, dan Kab Barito Kuala, Tahun 2001. Temuan penting penelitian :

⁴⁹ Dunn., *Op. Cit.*, 429-438.

- a. Mekanisme program *cash transfer* dinilai praktis dan langsung dapat dinikmati masyarakat. Namun pihak pemerintah (pengelola program dan aparat di tingkat kabupaten, kecamatan ataupun kelurahan/desa), dan tokoh masyarakat menilai bahwa program *cash transfer* memiliki banyak kelemahan.
 - b. Kelemahan tersebut antara lain : (i) kurang mendidik karena hanya dimanfaatkan untuk kebutuhan sehari-hari dan tidak mendorong tumbuhnya kegiatan usaha produktif; (ii) berpotensi menimbulkan kerawanan sosial (konflik) karena alokasi sangat terbatas tanpa disertai sosialisasi, transparansi, dan pendampingan yang memadai; (iii) tidak tersedianya dana operasional menyebabkan pelaksana di tingkat masyarakat harus menyediakan dana sendiri, beberapa harus menggunakan kas kecamatan atau desa, lainnya terpaksa meminta kerelaan penerima mengganti biaya operasional dari dana yang diterima; (iv) faktor sarana transportasi dan komunikasi yang sulit di Kapuas menyebabkan sekitar 30% dana *cash transfer* yang dialokasikan terpaksa tidak dapat dicairkan.
2. Peneliti : Lembaga Penelitian SMERU, Judul Penelitian : Kajian Cepat Pelaksanaan Subsidi Langsung Tunai Tahun 2005 di Indonesia : Studi Kasus di Lima Kabupaten/Kota, Januari 2006.
- Temuan penting penelitian :
- a. Bahwa terbatasnya waktu membuat pelaksanaan BLT terkesan "dipaksakan" dan turut memengaruhi keberhasilan pelaksanaan masing-masing tahapan dan keseluruhan program.
 - b. Dalam penargetan, ditemui adanya kesalahan sasaran (*mistargeting*) meskipun dalam tingkat yang relatif rendah. Hal ini terindikasi dari adanya rumah tangga tidak miskin

yang menjadi penerima SLT (*leakage*) dan rumah tangga miskin yang belum menjadi penerima (*undercoverage*).

- c. Timbul berbagai permasalahan dalam pendistribusian KKB, dalam pencairan dana BLT, serta berbagai permasalahan tentang penargetan dan penyaluran muncul terkait dengan lemahnya sosialisasi program. Lemahnya sosialisasi terjadi di semua tahapan pelaksanaan mulai dari proses pendataan hingga mekanisme pengaduan.
 - d. Secara umum tingkat kepuasan penerima terhadap pelaksanaan BLT adalah paling tinggi dibanding tingkat kepuasan aparat/tokoh desa/kelurahan dan kabupaten/kota. Baik penerima maupun aparat/tokoh di tingkat desa/kelurahan dan kabupaten/kota menilai sosialisasi merupakan aspek yang paling tidak memuaskan. Sedangkan cara pencairan dana dan pembagian KKB merupakan aspek yang paling memuaskan.
3. Peneliti : Lembaga Penelitian SMERU, Judul Penelitian : Kajian Cepat Pelaksanaan Subsidi Langsung Tunai Tahun 2005 di Indonesia : Studi Kasus di Provinsi DKI Jakarta, Desember 2006.
- Temuan penting penelitian :
- a. Dalam pelaksanaan program ini tidak ditemukan adanya acuan atau pedoman umum yang berisi penjelasan menyeluruh tentang program bagi semua pihak yang berkepentingan. Acuan yang tersedia hanya berupa buku petunjuk parsial seperti petunjuk pendataan rumah tangga miskin dan petunjuk pendistribusian kartu kompensasi BBM (KKB) yang persebarannya cenderung terbatas di kalangan internal BPS. Akibatnya, terdapat perbedaan pemahaman antarpihak terkait tentang pelaksanaan program.
 - b. Di DKI Jakarta, kegiatan sosialisasi program secara formal dan menyeluruh bagi pihak terkait di luar lembaga

pelaksana nyaris tidak pernah dilakukan. Sosialisasi formal hanya terbatas tentang rencana kegiatan Pendataan Sosial Ekonomi Penduduk 2005 (PSE05) yang dalam praktiknya merupakan pendataan keluarga/rumah tangga miskin. Sosialisasi formal untuk masyarakat luas pun tidak dilakukan.

c. Setelah pembagian KKB dan pencairan dana, banyak anggota masyarakat mengajukan keberatan karena tidak memperoleh BLT. Padahal mereka telah didata atau selama ini termasuk keluarga/rumah tangga miskin dalam program penanggulangan kemiskinan lainnya.

4. Peneliti : BAPPENAS, Judul Penelitian : Perkembangan Perekonomian, Subsidi BBM, dan Evaluasi Program BLT, Juni 2008. Temuan penting :

- a. Hasil evaluasi bersifat kuantitatif dengan perincian kategori evaluasi dengan menggunakan persentase, antara lain : (i) Pada pembayaran pertama masyarakat yang menerima dana utuh sebesar 94,17 % dan yang menerima dana tidak utuh sebesar 5,83 % sementara pada pembayaran kedua masyarakat yang menerima dana utuh sebesar 89,62 % dan yang menerima dana tidak utuh sebesar 10,38 %. (ii) Pada pembayaran pertama dibagikan dana secara merata sebesar 57 % dan pembayaran kedua sebesar 77 %.
- b. Alasan pemotongan dana antara lain untuk administrasi, transportasi, penggunaan fasilitas umum, honorarium petugas desa, uang keamanan dan lain –lain dengan persentase yang berbeda antar tiap alasan serta antar periode pembagian.
- c. Sebanyak 88 % penerima BLT tahu jumlah dana yang seharusnya diterima, dan sebanyak 12 % tidak tahu jumlah dana yang seharusnya diterima, sumber informasi penerima

didominasi berasal dari aparat sebanyak 65,9 % dan dari media elektronik sebesar 65,5 %.

- d. Faktor lain yang dijadikan ukuran dalam evaluasi antara lain : Insiden dalam pelaksanaan, durasi antrian, jarak ke tempat pengambilan dana, penanganan keluhan, serta penggunaan dana BLT oleh penerima.
5. Peneliti : Laura B. Rawlings and Gloria M. Rubio (World Bank),
Judul Penelitian : Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs, Tahun 2005. Temuan penting penelitian :
- a. Berbagai program cash transfer dilaksanakan di Colombia dengan program FA, Honduras dengan program PRAP II, Jamaica dengan program PATH, di Mexico terdapat program PROGRESA, Nicaragua lewat program RPS, dan Turki melalui program SSP, rata-rata keseluruhan program fokus kepada pendidikan serta gizi dan kesehatan bagi masyarakat miskin. Hasil evaluasi dari generasi pertama program di Colombia, Mexico dan Nicaragua menunjukkan program berperan penting dalam meningkatkan kesejahteraan rumah tangga miskin.
 - b. Program tersebut menunjukkan secara jelas adanya peningkatan tingkat pendidikan, meningkatkan jaminan kesehatan yang preventif, dan meningkatkan konsumsi rumah tangga miskin.
 - c. Berbagai negara menggunakan instrumen yang berbeda dalam melakukan evaluasi terhadap dampak dari program tersebut. Tetapi tetap digunakan dalam rangka menjawab berbagai masalah dan mengetahui dampak yang timbul dari program serta keefektifan dan efisiensi program tersebut. Diperlukan pengembangan instrumen-instrumen yang digunakan untuk revisi atau perbaikan program di masa mendatang