

IMPLEMENTASI DAN EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK

Diktat

Drs. Sri Yunanto, M.Si, Ph.D



Magister Ilmu Administrasi Negara
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Muhammadiyah Jakarta

Kata Pengantar

Mata kuliah kebijakan Publik merupakan mata kuliah utama atau mata kuliah wajib pada konsentrasi Kebijakan Publik pada Program Magister Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Jakarta. Kebijakan Publik sebagai sebuah cabang Ilmu pengetahuan terdiri dari beberapa tahapan yaitu; Penyusunan Agenda kebijakan (*agenda setting*), perumusan kebijakan (*policy formulation*), adopsi kebijakan (*policy adoption*), Implementasi kebijakan (*policy implementation*), evaluasi kebijakan (*policy evaluation*). Penyusunan agenda kebijakan adalah satu proses dimana masalah-masalah yang dihadapi oleh publik kemudian ditetapkan sebagai masalah kebijakan yang harus ditangani. Perumusan Kebijakan adalah serangkaian tindakan yang disusun untuk mengatasi persoalan-persoalan yang sudah disepakati dalam agenda setting. Adopsi kebijakan adalah pemilihan salah satu atau beberapa alternatif kebijakan yang akan diambil setelah dilakukan analisis pada tahap adopsi. Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan dari alternatif kebijakan yang sudah dipilih dalam adopsi. Sedangkan evaluasi kebijakan adalah penilaian sejauh mana kebijakan yang dilaksanakan mencapai hasil atau tujuan yang ditetapkan. Dalam evaluasi kebijakan, aspek-aspek yang sudah baik dilanjutkan sedangkan yang kurang baik diperbaiki.

Diktat ini utamanya terkait dengan dua tahapan terakhir dari kebijakan publik yaitu implementasi dan evaluasi kebijakan. Namun demikian, sebelum membahas dua tahapan kebijakan ini, diktat ini terlebih dahulu juga membahas definisi dan teori terkait dengan kebijakan public. Buku Diktat Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik ini sengaja saya tulis untuk melengkapi kegiatan belajar mengajar pada mata kuliah Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik pada Konsentrasi Kebijakan Magister Ilmu Administrasi. Sebagai salah satu dosen yang mengampu mata kuliah ini, saya merasa perlu untuk menyiapkan suatu diktat yang dapat dijadikan rujukan cepat bagi mahasiswa Pascasarjana yang sedang mengambil mata kuliah ini atau mahasiswa yang sedang menyiapkan diri untuk membuat proposal penelitian tesis.

Sebagai penulis, saya menganggap diktat ini layaknya sebuah jendela referensi (*a window of reference*). Artinya mahasiswa sebaiknya tidak merasa cukup dengan hanya melihat diktat ini. Mahasiswa seharusnya menggunakan diktat ini sebagai pengantar untuk mendalami konsep-konsep dan teori pada buku utama yang juga dicantumkan dalam daftar pustaka. Dengan kata

lain diktat ini hanya untuk “mengintip” substansi-substansi yang lebih luas yang dibahas dalam buku utama. Namun demikian diktat ini diharapkan membantu mahasiswa untuk melakukan tour singkat terhadap konsep dan teori yang nanti secara luas dibahas dalam buku utama.

Selain itu diktat ini diharapkan dapat membantu mahasiswa dengan mengenali konsep-konsep dan teori-teori utama yang dibahas dalam Implementasi dan Kebijakan Publik. Selanjutnya mahasiswa dapat menggunakannya sebagai kerangka analisa ketika menulis tesis atau mendiskusikan tema-tema terkait dengan kebijakan publik.

Tidak ada gading yang tak retak. Diktat ini sudah pasti jauh dari kesempurnaan. Untuk itu masukan, saran dan kritik dari para mahasiswa, teman-teman dosen yang lain sangat diharapkan. Sehingga nanti pada cetakan selanjutnya akan lebih baik dan lebih sempurna.

Jakarta, 30 Januari 2019

(Drs. Sri Yunanto, M.Si,Ph.D)

Daftar Isi

	Hal
BAB I: DEFINISI, KONSEP, DAN TEORI TAHAPAN	
KEBIJAKAN PUBLIK	1
I.1 Definisi	1
I.2 Aktor Dalam Kebijakan Publik	4
I.3 Konsep & Teori Kebijakan Publik	4
I.4 Masalah- masalah Kebijakan Publik	7
I.5 Ciri- Ciri Masalah Kebijakan Publik	8
I.6 Klasifikasi atau Jenis Isu Kebijakan Publik	9
I.7 Tahapan Kebijakan Publik	11
BAB II: IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK	
II.1 Pendahuluan	17
II. 2 Pengertian	18
II.3 Teori- Implementasi Kebijakan Publik	19
II.4 Model Implementasi Kebijakan	24
II.5 Kriteria Keberhasilan Implementasi Kebijakan	28
BAB III :EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK	
III.1 Konsep Dan Teori Evaluasi Kebijakan	31
III.2 Metode Untuk Menilai Dampak Kebijakan	34
III.3 Jenis Evaluasi	38

III.4 Tujuan Evaluasi Kebijakan	38
III.5 Kriteria Evaluasi Kebijakan	39
III. 6 Hasil Evaluasi Kebijakan	43
III.7 Tipe Evaluasi Kebijakan	43
III.8 Fungsi Evaluasi Kebijakan	45
BAB IV : POLITIK EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK	
IV.1 Pendahuluan	49
IV.2 Proses Politik Evaluasi Kebijakan Secara Umum	51
IV.3 Evaluasi: Pembelajaran dan Politik	52
IV.4 Politik Evaluasi Kebijakan	55
IV.5 Mengatasi Politik dalam Evaluasi Kebijakan	57

BAB I

Definisi, Konsep, dan Teori Tahapan Kebijakan Publik

I.1 Definisi

Public policy, dalam bahasa Indonesia dapat diartikan sebagai kebijaksanaan pemerintah atau sering juga disebut sebagai kebijakan publik. Lingkup kebijakan publik sendiri sangat luas, meliputi berbagai bidang dan sektor lainnya ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, pertahanan, dan sebagainya. Dari hirarkinya, kebijakan publik dapat bersifat/ diterapkan pada lingkup nasional, regional, maupun lokal dengan produk- produknya seperti Undang- Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Pemerintah Daerah/ Provinsi, Keputusan Gubernur, Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota, dan Keputusan Bupati/ Walikota.

Secara terminologi, pengertian kebijakan publik (*public policy*) seringkali dikaitkan dengan padanan kata seperti “kebijakan negara” dan “kebijakan publik”, dimana tidak terdapat perbedaan secara substantif diantara keduanya. Thomas R. Dye, menyatakan bahwa kebijakan public adalah apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan maupun tidak dilakukan dapat didefinisikan sebagai sebuah kebijaksanaan negara. Anderson, secara ringkas mendefinisikan kebijaksanaan negara sebagai kebijaksanaan yang dikembangkan oleh badan maupun pejabat pemerintah. Sementara itu, terminologi kebijakan publik lebih mengarah kepada kebijakan yang dikeluarkan saat terjadi urgensi di dalam suatu

negara. Urgensi tersebut umumnya berupa tuntutan dari masyarakat, adanya kepentingan dari kaum elite penguasa, ataupun ketika terjadi konflik dalam masyarakat. Kebijakan publik, serta kebijakan negara pada akhirnya muncul demi mengatasi problem yang muncul di tengah masyarakat. Dapat diperoleh kesimpulan, bahwa keduanya merupakan serangkaian tindakan yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah dengan tujuan tertentu demi kepentingan masyarakat.

Harold D. Laswell dan A. Kaplan, berpendapat bahwasanya kebijakan sendiri merupakan suatu program pencapaian sebuah tujuan, nilai- nilai, serta praktek yang terarah. Menurut Carl Friedrich, kebijakan adalah suatu tindakan yang dilakukan pada tujuan yang telah ditetapkan serta diusulkan oleh seseorang, kelompok, maupun pemerintah. Sementara James Anderson berpendapat, bahwasanya kebijakan merujuk kepada langkah maupun tindakan yang dilakukan oleh seseorang atau beberapa aktor demi memperoleh solusi atas suatu masalah. Dapat disimpulkan dari pendapat- pendapat tokoh tersebut, bahwasanya kebijakan adalah serangkaian langkah atau tindakan yang di dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang bahkan pemerintah demi mencapai sebuah tujuan dan mendapatkan solusi atas suatu permasalahan.

Sementara itu, menurut Nugroho, ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yakni: 1) Kebijakan Publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, hal tersebut dikarenakan maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional; 2) Kebijakan Publik merupakan sesuatu yang mudah diukur dikarenakan ukurannya yang jelas,

yaitu sejauh mana kemajuan pencapaian cita- cita sudah ditempuh Namun demikian, kebijakan publik sendiri dapat dikatakan jarang sekali, bahkan tidak pernah muncul di “ruang khusus” sebagaimana diungkapkan oleh Nugroho. Pendapat tersebut senada dengan yang dikemukakan oleh Kraft dan Furlong bahwa sejatinya suatu kebijakan publik tidak dibuat/ muncul dalam keadaan vakum. Kebijakan publik dipengaruhi oleh kondisi sosial serta ekonomi, politik yang sedang berlaku, dan situasi kondisi masyarakat pada suatu waktu. Sementara itu varian kondisi yang lain berkisar kepada struktur pemerintahan dan norma budaya lokal.

Kraft dan Furlong menegaskan bahwasanya kebijakan tidak bisa dilepaskan dari konteks negara/ pemerintah. Tujuan dibuatnya kebijakan yakni untuk merubah kondisi yang ada ke arah yang lebih baik. Maka sangat penting untuk mengetahui serta memahami konteks yang memicu “munculnya” suatu kebijakan publik. Pada akhirnya, konteks tersebut telah meletakkan kebijakan publik sendiri dalam langkah- langkah kritis baik sebelum pembuatan, implementasi, maupun evaluasinya. Richard Titmuss mengemukakan kenyataan yang cukup akurat mengenai pemahaman tentang kebijakan sebagai penggerak utama menuju arah perubahan sosial. Titmuss setuju dengan pendapat bahwa kebijakan merupakan prinsip serta tindakan pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu. Pada umumnya, kebijakan publik di negara- negara berkembang selalu berada dalam konteks perkembangan. Maka kebijakan publik merupakan *platform* utama rekayasa perubahan sosial demi mencapai visi menjadi negara yang baru dan sejahtera.

I.2 Aktor Dalam Kebijakan Publik

David Easton dalam Leo Agustino memandang bahwa kebijakan publik merupakan manifestasi dari otoritas dalam sebuah sistem politik. David Easton mengungkapkan bahwa kebijakan publik merupakan keputusan politik yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah, sehingga pada prosesnya dikenal juga dengan sebutan sebagai kebijakan pemerintah. Sebab itu, karakteristik khusus dari kebijakan publik yaitu berdasar kepada bahwasanya keputusan politik tersebut dirumuskan sebagai otoritas dalam sistem politik, yaitu: para senior, kepala tertinggi, eksekutif, legislatif, para hakim, administrator, penasihat, para raja, dan sebagainya. David menjelaskan, bahwa pihak- pihak yang memiliki otoritas dalam sistem politik dalam rangka formulasi kebijakan publik adalah pihak- pihak/ orang- orang yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari- hari dan bertanggung jawab di ranah tersebut. Selain itu, mereka juga sebagai pihak yang dimintai dalam pengambilan keputusan yang kelak diterima serta keputusan tersebut mengikat anggota masyarakat dalam kurun waktu tertentu.

I.3 Konsep & Teori Kebijakan Publik

Secara sistematis, John Dewey dapat dianggap sebagai orang pertama yang menggambarkan ide tentang *public policy*. Dalam bukunya berjudul *Logic: The Theory of Inquiry*, Dewey memberikan perhatian terhadap sifat eksperimen dari cara mengukur kebijakan (*policy*). Digambarkan pula, bagaimana rencana- rencana tindakan harus dipilih dari alternatif- alternatif dan bagaimana mengamati akibat- akibat yang

dapat dipergunakan sebagai uji coba yang tepat. Konsep *public policy* dalam ilmu administrasi publik, berkembang mulai tahun 1970-anema utama yang menjadi perhatian pada ilmu administrasi publik saat itu adalah *public policy*. Bidang kajian ini penting keberadaannya bagi ilmu administrasi negara, dikarenakan bidang kajian ini dapat menentukan arah umum yang harus ditempuh untuk mengatasi isu- isu masyarakat. Selain dapat dipergunakan untuk menentukan ruang lingkup permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah, juga dapat dipergunakan untuk mengetahui betapa luas serta besarnya organisasi pemerintah ini. Banyaknya teknisi administrasi menduduki jabatan politik serta meningkatnya tuntutan masyarakat untuk mendapatkan kebijakan yang lebih baik ditengarai menjadi sebab kemunculan ilmu Kebijakan Publik dalam administrasi publik.

Masalah-masalah yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat suatu negara, apabila diangkat ke atas pada pentas politik akan merupakan masalah yang mendesak untuk diberikan pemecahan atau solusinya oleh pemerintah. Masalah atau isu-isu tersebut terkadang bersifat fundamental dan pelik, sehingga dalam pemecahannya pun tak jarang menemui kesulitan. Masalah-masalah itu hidup dan senantiasa berkembang, laiknya masyarakat itu sendiri. Tumbuh dan berkembangnya suatu masalah dalam suatu masyarakat negara, lambat laun, cepat atau lambat akan menyentuh dan disentuh oleh administrasi negara. Gambaran pengertian akan *public policy* dapat diperhatikan dalam berbagai proses, mulai dari pembentukan masalah pemerintah berikut pemecahannya,

penentuan kebijaksanaan, hingga pelaksanaan, serta evaluasi kebijaksanaan

Secara naluri, orang-orang senantiasa bertumpu kepada pimpinannya. Terdapat anggapan bahwa pimpinan, selain mengetahui apa yang harus dilakukan juga percaya bahwa pimpinannya dapat mengatasi permasalahan yang timbul di antara mereka. Oleh sebab itu, pimpinan dituntut untuk memberikan keputusan, serta memberikan kebijaksanaan yang baik untuk kepentingan mereka tersebut. Dengan demikian, berbagai upaya dalam meningkatkan isi *public policy* dengan cara menyempurnakan cara *public policy* itu dibuat, merupakan suatu hal yang berada dalam lingkup kajian oleh administrasi negara.

Sementara itu, menurut Sulaiman, konsep kebijakan publik (*public policy*) merujuk pada sebuah proses yang mengandung berbagai pola aktivitas tertentu dan merupakan seperangkat keputusan yang bersangkutan dengan tindakan untuk mencapai tujuan dalam beberapa cara khusus. Dengan demikian, maka konsep kebijakan publik berhubungan dengan tujuan dengan pola aktivitas pemerintahan mengenai sejumlah masalah serta mengandung tujuan. Kebijakan (*policy*) adalah sebuah instrumen pemerintahan, bukan hanya dalam arti Government yang menyangkut aparatur Negara, melainkan pula *governance* yang menyentuh pengelolaan sumberdaya publik. Pada intinya, kebijakan merupakan keputusan- keputusan atau pilihan- pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial, dan manusia demi kepentingan publik

I.4 Masalah-masalah Kebijakan Publik

Masalah-masalah kebijakan adalah kebutuhan, nilai- nilai, atau kesempatan-kesempatan yang tidak terealisasi, namun dapat dicapai melalui tindakan publik. Informasi mengenai sifat, lingkup, serta tingkat kepelikan/ keruwetan suatu masalah dihasilkan dengan menerapkan prosedur analisis- kebijakan dalam memahami masalah. Perumusan masalah, tidak dapat dipungkiri merupakan kegiatan yang fundamental dari sekian tahap proses kebijakan. Lebih lanjut, perumusan masalah merupakan sistem petunjuk pokok atau mekanisme pendorong yang mempengaruhi keberhasilan semua fase analisis kebijakan dewasa ini.

Analisis kebijakan sendiri merupakan proses yang berlapis- lapis mencakup metode perumusan masalah pada urutan yang lebih tinggi dan metode pemecahan masalah pada urutan yang lebih rendah. Metode yang lebih tinggi dan pertanyaan- pertanyaan yang layak adalah apa yang dewasa ini disebut sebagai rancangan kebijakan atau rancangan ilmu. Metode pemahaman masalah dalam urutan yang lebih tinggi adalah metametode, yakni metode- metode “mengenai” dan “ada sebelum” metode pemecahan masalah yang berada pada urutan yang lebih rendah. Maka dari itu, memahami masalah kebijakan menjadi sangat penting, dikarenakan para analis kebijakan sepertinya lebih sering gagal sebab mereka umumnya menerapkan solusi yang salah dalam sebuah masalah. Sebagaimana diungkapkan oleh Raiffa, bahwasanya ketika para analis menggunakan metode dalam urutan yang lebih rendah untuk memecahkan

masalah- masalah yang rumit, mereka beresiko melakukan kesalahan tipe ketiga yang ia sebut sebagai memecahkan masalah yang salah

I.5. Ciri- Ciri Masalah Kebijakan Publik

Sangat penting untuk lebih berhati- hati atau tidak menerima begitu saja masalah kebijakan, dikarenakan pemahaman atau akal sehat sehari- hari acapkali menyesatkan ketika berurusan dengan hal rumit seperti masalah- masalah kebijakan. Uraian berikut menjelaskan beberapa ciri penting dari masalah kebijakan, diantaranya:

a. Saling ketergantungan dari masalah kebijakan

Masalah- masalah kebijakan di dalam satu bidang, terkadang mempengaruhi permasalahan kebijakan di bidang yang lain. Hal tersebut juga disebut sebagai *messes*, yakni dimana terdapat suatu sistem kondisi eksternal yang menghasilkan ketidakpuasan di antara segmen- segmen yang berbeda. Sistem masalah yang saling tergantung mengharuskan melakukan adanya suatu pendekatan holistik; yakni pendekatan yang memandang bagian- bagian sebagai tak terpisahkan dari keseluruhan sistem yang mengikatnya

b. Subjektivitas dari masalah kebijakan

Kondisi eksternal yang menimbulkan suatu permasalahan didefinisikan, diklasifikasikan, dijelaskan, dan dievaluasi secara efektif. Meskipun terdapat suatu anggapan bahwa masalah bersifat objektif, namun sejatinya dapat diinterpretasikan secara berbeda. Dalam analisis kebijakan, penting untuk tidak mengacaukan antara

situasi masalah dengan masalah kebijakan, hal tersebut dikarenakan masalah merupakan barang abstrak yang muncul dengan mentransformasikan pengalaman ke dalam penilaian manusia.

c. Sifat buatan dari masalah

Masalah- masalah kebijakan umumnya terjadi ketika manusia membuat penilaian mengenai keinginan untuk mengubah beberapa situasi. Masalah tersebut tidak berada di luar individu dan kelompok yang mendefinisikan; mengandung arti bahwasanya tidak ada keadaan masyarakat yang bersifat alamiah, dimana apa yang ada dalam masyarakat tersebut dengan sendirinya juga merupakan masalah kebijakan.

d. Dinamika masalah kebijakan

Mengandung arti bahwasanya terdapat banyak sekali solusi untuk suatu masalah, sebagaimana terdapat pula banyak definisi terhadap masalah tersebut.

I.6 Klasifikasi/ Jenis Isu Kebijakan

Dalam kebijakan sendiri, terdapat isu- isu yang dapat diklasifikasikan sesuai hirarki dari tipe, seperti: isu utama, sekunder, fungsional, dan minor. Penjelasan secara detail dapat diperhatikan sebagai berikut:

- a. Isu- isu utama (*major issues*) sendiri umumnya ditemukan pada tingkat pemerintahan tertinggi baik di dalam maupun di antara yurisdiksi/ wewenang federal, negara bagian, dan lokal. Isu- isu utama secara khusus meliputi pertanyaan tentang misi suatu instansi, diantaranya terkait pertanyaan tentang sifat dan tujuan organisasi- organisasi pemerintah.
- b. Isu- isu sekunder (*secondary issues*) yakni isu yang umumnya terletak di tingkat instansi pelaksana program- program di pemerintahan federal, negara bagian, dan lokal. Isu- isu yang kedua ini dapat berupa isu prioritas- prioritas program dan definisi kelompok- kelompok sasaran dan penerima dampak.
- c. Isu- isu fungsional (*functional issues*) terletak di antara tingkat program dan proyek, umumnya berupa pertanyaan- pertanyaan seperti anggaran, keuangan, dan usaha untuk mendapatkannya.
- d. Isu- isu minor (*minor issues*) adalah isu- isu yang ditemukan umumnya pada tingkat proyek yang bersifat spesifik. Isu- isu minor meliputi personal, staff, keuntungan bekerja, waktu liburan, jam kerja, serta petunjuk pelaksanaan dan peraturan

Apabila hirarki isu- isu kebijakan naik, masalah- masalah menjadi saling tergantung serta dinamis keberadaannya. Meskipun tingkat- tingkat ini saling tergantung, beberapa isu memerlukan kebijakan yang strategis, sementara yang lain meminta kebijakan operasional. Suatu kebijakan yang

strategis (*strategic policy*) merupakan salah satu kebijakan yang dimana konsekuensi dan keputusannya secara relatif tidak dapat dibalikkan atau dalam kata lain akibatnya yang meliputi banyak hal. Kebijakan yang bersifat operasional (*operational policies*), sebaliknya, suatu kebijakan yang dimana konsekuensi dari keputusan-keputusannya secara relatif dapat dibalik ulang (tidak dapat menimbulkan resiko dan ketidakpastian masa kini yang tinggi).

I.7 Tahapan Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan terdiri dari serangkaian tahapan yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu, mulai dari tahap penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, hingga penilaian kebijakan.

- a. Pada tahap/ fase penyusunan agenda (*Agenda setting*) , para pejabat publik yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Masalah- masalah tersebut, sebelumnya berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Beberapa masalah yang “terpilih” tersebut pada akhirnya masuk dalam agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini, selain yang ditetapkan sebagai fokus pembahasan atau agenda kebijakan, di sisi lain juga terdapat problem/ permasalahan yang tidak disentuh sama sekali, sementara lainnya ditunda untuk waktu yang lama.

- b. Pada tahap/ fase formulasi kebijakan, para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi suatu permasalahan yang telah ditetapkan pada tahap sebelumnya. Dalam fase ini, masing-masing alternatif “bersaing” untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang dicari pemecahannya. Alternatif kebijakan memandang bahwa terdapat urgensi untuk membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan, hingga tindakan legislatif.
- c. Pada tahap/ fase adopsi kebijakan, dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi. Adopsi kebijakan tersebut tidak terlepas juga didukung oleh mayoritas legislatif, konsensus antar direktur lembaga, atau keputusan peradilan.
- d. Pada tahap/ fase implementasi kebijakan, kebijakan yang telah diambil, dilaksanakan oleh unit- unit administrasi yang memobilisasi sumber daya finansial dan manusia. Pada fase ini, berbagai kepentingan akan saling “bersaing”. Sebagian implementasi kebijakan mendapatkan dukungan dari para pelaksana, sementara sisanya mungkin akan ditentang.
- e. Terakhir, pada tahap/ fase penilaian kebijakan, kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang telah dibuat dapat memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Di fase ini, unit- unit pemeriksa serta

akuntansi dalam pemerintahan, turut menentukan apakah badan-badan baik eksekutif, legislatif, dan peradilan telah memenuhi persyaratan perundang-undangan dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan. Analisis kebijakan dapat menghasilkan informasi yang sesuai dengan kebijakan mulai dari satu, beberapa, atau dapat juga pada seluruh tahap dari proses pembuatan kebijakan; tergantung tipe masalah yang dihadapi klien. Analisis kebijakan dilaksanakan demi menilai secara kritis dan objektif, serta mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dalam satu atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan. Tahap-tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung dan terjadi sepanjang waktu. Setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya, dan tahap terakhir (penilaian kebijakan) dikaitkan dengan tahap pertama (penyusunan agenda), atau di tahap tengah, dalam lingkaran aktivitas yang tidak linear.

Aplikasi prosedur dapat menghasilkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan, yang secara langsung berdampak terhadap asumsi, keputusan, dan aksi dalam satu tahap, yang kemudian secara tidak langsung mempengaruhi kinerja tahap-tahap berikutnya. Terdapat sejumlah cara dimana penerapan analisis kebijakan dapat memperbaiki proses pembuatan kebijakan berikut kinerjanya, diantaranya:

1. Perumusan masalah (penyusunan agenda)

Perumusan masalah dapat memasok pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan

kebijakan melalui penyusunan agenda (*agenda setting*). Perumusan masalah dapat membantu dalam menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab- penyebabnya, memetakan potensi tujuan- tujuan, memadukan pandangan yang bersilangan, serta merancang peluang- peluang kebijakan yang baru.

2. Peramalan (formulasi kebijakan)

Peramalan dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi di masa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternatif, termasuk tidak melakukan sesuatu. Ini dilakukan dalam tahap formulasi kebijakan. Peramalan dapat menguji masa depan yang potensial serta secara normatif bernilai. Selain itu, juga dapat melakukan estimasi akibat dari kebijakan yang ada atau yang sedang diusulkan, mengenali potensi kendala dan kendala yang mungkin saja terjadi, dan melakukan estimasi kelayakan politik (dukungan/ oposisi) dari berbagai pilihan.

3. Rekomendasi (adopsi kebijakan)

Rekomendasi melahirkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan, utamanya terkait dengan manfaat atau biaya dari berbagai alternatif yang akibatnya di masa mendatang telah diestimasi melalui peramalan. Rekomendasi membantu pengambil kebijakan dalam tahap adopsi kebijakan. Selain itu, rekomendasi membantu dalam melakukan estimasi terhadap

tingkat resiko dan ketidakpastian, mengenali eksternalitas dan akibat ganda, menentukan kriteria dalam pembuatan pilihan, dan menentukan pertanggungjawaban administratif bagi implementasi kebijakan.

4. Pemantauan (implementasi kebijakan)

Pemantauan atau *monitoring* menyediakan pengetahuan yang sesuai dengan kebijakan, tentang akibat dari kebijakan yang diambil sebelumnya. Ini membantu pengambil kebijakan pada tahap implementasi kebijakan. Banyak badan secara berkala memantau hasil serta dampak kebijakan dengan menggunakan berbagai indikator kebijakan di bidang kesehatan, pendidikan, perumahan, kesejahteraan, kriminalitas, serta ilmu dan teknologi. Pemantauan, membantu dalam proses penilaian terhadap tingkat kepatuhan, proses identifikasi akibat dan dampak yang tidak diinginkan dari kebijakan maupun program, proses identifikasi hambatan serta rintangan implementasi, dan juga dalam menemukan pihak- pihak yang bertanggung jawab pada setiap tahapan kebijakan.

5. Evaluasi/ Penilaian (penilai kebijakan)

Evaluasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan, terkait ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar- benar dihasilkan. Jadi evaluasi disini membantu pengambilan kebijakan pada tahap penilaian kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan. Evaluasi sendiri

tidak hanya membuahakan kesimpulan tentang seberapa jauh masalah telah teratasi; namun juga memberikan sumbangsih pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai- nilai yang mendasari kebijakan, serta membantu dalam penyesuaian, dan perumusan kembali suatu permasalahan

BAB II

Implementasi Kebijakan Publik

II.1 Pendahuluan

Penulis yang lebih awal memberikan perhatian terhadap masalah implementasi adalah Douglas R. Bunker merujuk pada presentasinya di depan *The American Association for the Advancement of Science* di tahun 1970. Pada saat itu, Douglas R. Bunker menyajikan pertama kali secara konseptual mengenai proses implementasi kebijakan sebagai suatu fenomena sosial politik. Konsep tersebut semakin marak diperbincangkan seiring dengan kontribusi dari sejumlah pakar mengenai implementasi kebijakan sebagai salah satu tahap dari proses kebijakan.

Implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang dilakukan setelah diterbitkan pengarahan/ instruksi yang sah dari suatu kebijakan. Hal tersebut meliputi upaya dalam mengelola *input* untuk menghasilkan *output* atau *outcome* bagi masyarakat. Edwards III menyatakan bahwa tahap ini sangat penting, dikarenakan apabila suatu implementasi berjalan dengan tidak efektif, maka keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Tahapan implementasi kebijakan sendiri dapat dibedakan dengan tahap pembuatan kebijakan. Di satu sisi, tahap pembuatan kebijakan merupakan proses yang bersifat *bottom-up*, dalam arti tahapannya dimulai dari penyampaian aspirasi, keluhan, permintaan, atau dukungan dari masyarakat. Sedangkan tahap implementasi kebijakan, merupakan proses yang bersifat *top-down*, dalam arti penurunan alternatif

kebijakan yang abstrak/ makro menjadi sebuah tindakan yang konkret/ mikro.

II. 2 Pengertian

Van Meter dan Horn menyatakan sebagaimana dikutip dalam Samodra Wibawa dkk (1994), bahwasanya implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta baik secara individu atau kelompok untuk mencapai tujuan. Sementara Grindle menyatakan, bahwa implementasi merupakan proses yang umum dalam tindakan yang bersifat administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Lebih lanjut, Grindle (1980) menambahkan bahwasanya proses implementasi akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun secara sistematis, dan dana telah siap dan disalurkan untuk mencapai sasaran.

Lane berpendapat sebagaimana dikutip dalam Sabatier (1986), bahwa implementasi sebagai konsep dapat dibagi ke dalam dua bagian. Pertama, $implementation = F (Intention, Output, Outcome)$. Maksud dari hal tersebut adalah implementasi merupakan fungsi yang terdiri dari maksud, tujuan, dan hasil sebagai produk dan hasil dari akibat. Sementara yang kedua, implementasi merupakan fungsi dari $implementation = F (Policy, Formator, Implementor, Initiator, Time)$. Fokus dari kedua fungsi tersebut lebih kepada kebijakan itu sendiri, baru kemudian kepada hasil yang dicapai, serta dilaksanakan oleh implementor dalam kurun waktu tertentu.

Implementasi kebijakan menghubungkan tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Dimana hal tersebut senada

dengan yang diungkapkan oleh Van Meter dan Horn. Van Meter dan Horn memaparkan sebagaimana dikutip dalam Grindle (1980), bahwa tugas implementasi adalah untuk membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan melalui upaya dari tindakan instansi, khususnya pemerintah, yang juga dalam prosesnya melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan (*policy stakeholders*).

II.3 Teori- Implementasi Kebijakan Publik

1. Teori George C. Edwards III

Edwards III, sebagaimana dikutip dalam Subarsono (2011), mengatakan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, diantaranya:

1. Komunikasi, agar implementor mengetahui serta memahami apa yang harus dilakukan, tujuannya dimana, dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*), sehingga dapat mengurangi distorsi implementasi
2. Sumber daya, meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, namun apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, maka implementasi tetap tidak dapat berjalan dengan efektif. Sumber daya yang dimaksud dapat berupa Sumber Daya Manusia (kompetensi implementor) maupun Sumber Daya Finansial.

3. Disposisi, merupakan watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik sesuai yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Sebaliknya, apabila implementor tidak memiliki disposisi yang baik atau memiliki sikap dan perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga akan berjalan dengan tidak efektif.
4. Struktur Birokrasi, struktur organisasi yang bertugas dalam mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi tersebut, yaitu:
 1. *Standard Operating Procedure* (SOP) atau prosedur- prosedur kerja bertindak sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas serta sumber- sumber dari para pelaksana.
 2. Fragmentasi, berasal dari tekanan- tekanan di luar unit- unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan pejabat- pejabat eksekutif, konstitusi negara, serta sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi pemerintah. Aspek dalam struktur organisasi tersebut sangat penting, dikarenakan

apabila prosesnya terlalu panjang, akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape* (prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks), sehingga aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.

Secara komprehensif, dalam upaya memperlancar kebijakan, juga penting untuk dilakukan diseminasi dengan baik. Terdapat ketentuan dalam pengelolaan diseminasi tersebut, diantaranya:

1. Adanya rasa hormat dari anggota masyarakat terhadap otoritas pemerintah untuk menjelaskan perlunya mematuhi Undang-Undang yang dibuat oleh pihak berwenang;
2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan. Kesadaran untuk menerima dan melaksanakan kebijakan dapat terwujud apabila kebijakan itu sendiri dianggap logis.
3. Keyakinan bahwa kebijakan dibuat secara sah;
4. Pada awalnya, suatu kebijakan akan dianggap mengundang kontroversi. Namun seiring berjalannya waktu, kebijakan tersebut akan dianggap sebagai sesuatu yang wajar.

Selain itu, Edwards dalam pandangannya yang dikutip dalam Budi Winarno (2008), yang tidak kalah penting adalah sumber- sumber yang meliputi: Staff yang memadai beserta keahliannya dalam menjalankan tugas- tugas mereka, wewenang dan fasilitas- fasilitas yang diperlukan

untuk mengejawantahkan usul- usul yang tertulis guna diterapkan dalam praktik pelayanan- pelayanan publik.

2. Teori Merilee S. Grindle

Menurut Merilee S. Grindle seperti yang dikutip dalam Subarsono (2011) keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua variabel besar. Dua variabel tersebut adalah isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel- variabel tersebut mencakup hal-hal sebagai berikut:

1. Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau *target group* termuat/ terfasilitasi dalam isi kebijakan;
2. Apa Manfaat yang diterima oleh *target group*?
3. Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan
4. Apakah letak antara satu program dan yang lainnya sudah tepat;
5. Apakah sebuah kebijakan telah merinci data implementornya;
6. Apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai.

Sementara itu, Samodra Wibawa (1994) mengungkapkan bahwa model Grindle berpedoman pada isi kebijakan dan konteks implementasinya. Pada dasarnya, setelah kebijakan ditransformasikan, baru kemudian implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya sendiri ditentukan oleh tingkat derajat *implementability* dari kebijakan

tersebut. Isi (content) kebijakan itu sendiri mencakup beberapa hal, diantaranya:

1. Kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan.
2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
3. Derajat perubahan yang diinginkan.
4. Kedudukan pembuat kebijakan.
5. (Siapa) Pelaksana Program.
6. Sumber daya yang dihasilkan.

Sementara itu, konteks implementasinya, melingkupi:

1. Kekuasaan, Kepentingan, dan Strategi Aktor yang terlibat.
2. Karakteristik Lembaga dan Penguasa.
3. Kepatuhan dan Daya Tanggap.

Dapat diperoleh kesimpulan, bahwasanya model Grindle memiliki cakupan yang komprehensif; meliputi implementor, penerima implementasi, arena konflik yang berpotensi terjadi antar aktor implementasi, serta kondisi- kondisi sumber daya yang diperlukan dalam implementasi.

3. Teori Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier

Tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, menurut Mazmanian dan Sabatier sebagaimana dikutip dalam Subarsono (2011) , diantaranya:

- a. Karakteristik dari masalah (*Tractability of the problems*);

- b. Karakteristik kebijakan/ undang- undang (*Ability of statute to structure implementation*);
- c. Variabel Lingkungan (*Non-statutory variables affecting implementation*)

4. Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn

Menurut Van Meter dan Carl E. Van Horn sebagaimana dikutip dalam Subarsono (2011) terdapat 5 (lima) variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, diantaranya:

- a. Standar dan sasaran kebijakan;
- b. Sumber daya;
- c. Komunikasi Antar Organisasi dan Penguatan Aktivitas;
- d. Karakteristik Agen Pelaksana dan Kondisi Sosial;
- e. Ekonomi dan Politik

II.4 Model Implementasi Kebijakan

Terdapat dua model, menurut Sabatier (1986), yang berpacu dalam tahap implementasi kebijakan, yakni model *top down* dan model *bottom up*. Keduanya terdapat dalam setiap proses pembuatan kebijakan. Model *top down* direpresentasikan melalui model elite, model proses, serta model inkremental. Sementara model *bottom up* dapat diperhatikan melalui model- model seperti model kelompok dan model kelembagaan.

Sementara itu, Grindle (1980), memperkenalkan model implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Model tersebut menggambarkan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh beragam aktor,

dimana output akhirnya ditentukan baik oleh materi program yang dicapai maupun melalui interaksi para decision-maker dalam konteks politik administratif. Proses politik dapat terlihat melalui proses pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai aktor kebijakan, sedangkan proses administrasi terlihat melalui proses umum mengenai aksi administratif yang dapat diteliti di tingkat program tertentu.

T.B. Smith dalam Nakamura dan Swallowood (1980) berpendapat bahwa ketika kebijakan telah dibuat, maka kebijakan tersebut harus diimplementasikan dan hasilnya semaksimal mungkin sesuai dengan apa yang diharapkan oleh para pembuat kebijakan. Prosesnya dimulai dengan orientasi nilai kebijakan yang dimanifestasikan sebagai tujuan suatu kebijakan. Tujuan tersebut diformulasikan ke dalam program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai. Selanjutnya, program dilaksanakan sesuai rencana. Implementasi kebijakan atau program dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi. Evaluasi pada implementasi kebijakan secara komprehensif dilakukan dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan. Luaran program dapat dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yang dituju, baik pada individu maupun kelompok atau masyarakat. Luaran implementasi kebijakan adalah perubahan dan diterimanya perubahan oleh kelompok sasaran.

Pada aspek pelaksanaan, terdapat dua model implementasi kebijakan yang efektif, yaitu model linier dan model interaktif (baedhowi 2004). Pada model linier, fase pengambilan keputusan merupakan aspek yang

terpenting, sedangkan fase pelaksanaan kebijakan kurang mendapat perhatian atau dianggap sebagai tanggung jawab kelompok lain. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan tergantung pada kemampuan instansi pelaksana. Jika implementasi kebijakan gagal maka yang disalahkan biasanya adalah pihak manajemen yang dianggap kurang memiliki komitmen sehingga perlu dilakukan upaya yang lebih baik untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan pelaksana.

Jika model interaktif implementasi kebijakan di atas disandingkan dengan model implementasi kebijakan yang lain, khususnya model proses politik dan administrasi dari Grindle, terlihat adanya kesamaan dan representasi elemen yang mencirikannya. Tujuan kebijakan, program aksi, dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai menurut Grindle menunjukkan urgensi fase pengambilan keputusan sebagai fase terpenting dalam model linier implementasi kebijakan. Sementara itu, enam elemen isi kebijakan ditambah dengan tiga elemen konteks implementasi sebagai faktor yang mempengaruhi aktivitas implementasi, menurut Grindle, mencirikan adanya interaksi antara pengambil kebijakan, pelaksana kebijakan, dan pengguna kebijakan dalam model interaktif.

Selain model implementasi kebijakan di atas, Van Meter dan Van Horn sebagaimana dikutip dalam Haedar Akib dan Antoniun Tarigan (2008) mengembangkan Model Proses Implementasi Kebijakan. Keduanya menegaskan bahwasanya perubahan, kontrol, dan kepatuhan dalam bertindak merupakan konsep penting dalam prosedur implementasi. Keduanya mengembangkan tipologi kebijakan menurut: (i) jumlah

perubahan yang akan dihasilkan, dan (ii) jangkauan atau ruang lingkup kesepakatan mengenai tujuan oleh berbagai pihak yang terlibat dalam proses implementasi. Model proses implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn, terlihat bahwa elemen yang menentukan keberhasilan penerapannya termasuk ke dalam elemen model proses politik dan administrasi menurut Grindle. Kata kunci seperti perubahan, kontrol, dan kepatuhan, termasuk ke dalam dimensi isi kebijakan dan konteks implementasi kebijakan. Demikian pula dengan tipologi kebijakan yang dibuat oleh keduanya, termasuk dalam elemen isi kebijakan dan konteks implementasi menurut Grindle. Tipologi jumlah perubahan yang dihasilkan termasuk dalam elemen isi kebijakan dan tipologi ruang lingkup kesepakatan termasuk dalam konteks implementasi.

Sejalan dengan pendapat diatas, Korten sebagaimana dikutip dalam Haedar Akib dan Antonius Tarigan(2008) membuat Model Kesesuaian Implementasi Kebijakan atau program yang memakai pendekatan pada proses pembelajaran. Model ini berintikan kesesuaian antara tiga elemen yang ada dalam pelaksanaan program, yakni program itu sendiri, pelaksanaan program, dan kelompok sasaran program. Korten menyatakan, bahwa suatu program akan berhasil dilaksanakan, jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program. Pertama, kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran. Kedua, kesesuaian antara tugas yang disyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana. Ketiga, kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat

memperoleh output program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program.

Berdasarkan pola yang dikembangkan oleh Korten, dapat dipahami bahwa jika tidak terdapat kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan yang telah disebutkan, kinerja program tidak akan berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan. Jika output program tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran, jelas outputnya tidak dapat dimanfaatkan. Jika organisasi pelaksana program tidak memiliki kemampuan melaksanakan tugas yang disyaratkan oleh program, maka organisasinya tidak dapat menyampaikan output program dengan tepat. Atau, jika syarat yang ditetapkan organisasi pelaksana program tidak dapat dipenuhi oleh kelompok sasaran, maka kelompok sasaran tidak mendapatkan output program. Oleh karena itu, kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan mutlak diperlukan agar program berjalan sesuai dengan rencana yang telah dibuat.

Model yang dikemukakan oleh Korten semakin memperkaya model implementasi kebijakan yang lain. Hal ini dapat dipahami dari kata kunci kesesuaian yang digunakan. Meskipun demikian, elemen yang disesuaikan satu sama lain (program, pemanfaat, dan organisasi) juga sudah termasuk baik dalam dimensi isi kebijakan (program) dan dimensi konteks implementasi (organisasi) maupun dalam outcomes (pemanfaat) pada model proses politik dan administrasi dari Grindle.

II.5 Kriteria Keberhasilan Implementasi Kebijakan

Dalam konteks kebijakan, semua proses memegang peranan yang penting (mulai dari pembuatan hingga evaluasi). Namun, suatu kebijakan dapat dikatakan berhasil atau tidak, apabila kriteria dari implementasinya dapat terpenuhi. Kriteria ini juga dapat dijadikan sebagai pedoman untuk bahan penilaian dari evaluasi sebuah kebijakan/ program itu sendiri. Nakamura sebagaimana dikutip dalam Solihin A Wahab (2004) mengemukakan bahwasanya terdapat lima kriteria keberhasilan implementasi program atau kebijakan, yakni

1. Pencapaian tujuan atau hasil

Suatu kebijakan atau program dibuat untuk memperoleh hasil yang diinginkan. Meskipun kebijakan telah dirumuskan dan diimplementasikan, tetapi apabila hasil yang dicapai tidak dapat diukur, dirasakan, diamati, maupun dinikmati secara langsung oleh masyarakat, maka program tersebut tidak ada artinya.

2. Efisiensi

Memberikan penilaian apakah kualitas kinerja yang terdapat dalam implementasi sebanding dengan biaya yang dikeluarkan. Efisiensi dalam pelaksanaan program bukan saja berkaitan dengan biaya yang dikeluarkan tetapi juga berkaitan dengan kualitas pelaksanaan program, waktu pelaksanaan, dan sumber daya yang digunakan.

3. Kepuasan Kelompok Sasaran

Kriteria kepuasan kelompok sasaran sangat menentukan bagi keikutsertaan maupun respon warga masyarakat dalam mengimplementasikan program dan mengelola hasil dari implementasi tersebut.

4. Daya Tanggap Klien

Dengan daya tanggap yang positif, maka dapat dipastikan peran serta masyarakat akan meningkat. Masyarakat akan mempunyai perasaan ikut memiliki terhadap kebijakan dan keberhasilan pelaksanaan. Ini dapat mengindikasikan bahwasanya kebijakan tersebut tepat sasaran dan mudah untuk diimplementasikan.

5. Sistem Pemeliharaan

Tanpa adanya sistem pemeliharaan yang memadai dan berkelanjutan, maka betapapun baiknya sebuah program atau hasil, akan dapat berhenti jika tidak dilakukan sistem tersebut.

BAB III: EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK

III.1 Konsep Dan Teori Evaluasi Kebijakan

William S Dunn (2013) menyatakan bahwa secara umum, evaluasi seringkali disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*), namun secara spesifik, evaluasi sendiri berkaitan dengan produksi informasi mengenai nilai ataupun manfaat hasil suatu kebijakan. Menurut Muhadjir dalam Widodo (2008), bahwa evaluasi kebijakan publik merupakan proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan publik dapat membuahkan hasil, yakni dengan proses membandingkan tujuan yang ditentukan dengan hasil yang telah diperoleh. Gambaran dasar tentang evaluasi sendiri menunjukkan bahwa evaluasi menghasilkan tuntutan-tuntutan yang evaluatif. Pertanyaan utamanya bukan lagi menyangkut fakta (tentang Apakah sesuatu ada?) ataupun aksi (tentang Apakah yang harus dilakukan?) tetapi lebih kepada nilai (tentang berapa nilainya?). Oleh sebab itu, evaluasi mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakannya dengan metode-metode analisis kebijakan lainnya, diantaranya:

1. Fokus Nilai

Evaluasi merupakan sebuah usaha untuk menentukan seberapa besar manfaat atau kegunaan sebuah kebijakan, tidak hanya sekadar berusaha mengumpulkan informasi tentang hasil aksi kebijakan. Karena akurasi tujuan dan sasaran kebijakan dapat

selalu dipertanyakan, maka evaluasi pun juga mencakup prosedur untuk mengevaluasi tujuan- tujuan serta sasaran itu sendiri.

2. Interdependensi Fakta- Nilai

Tuntutan untuk evaluasi sendiri tergantung baik “fakta” maupun “nilai”. Demi menentukan tinggi-rendahnya kinerja dalam pencapaian tujuan sebuah kebijakan, maka juga harus didukung oleh bukti- bukti bahwa hasil kebijakan secara nyata merupakan konsekuensi dari aksi yang telah dilakukan untuk menemukan solusi dari suatu masalah. Oleh karena itu, dapat ditegaskan bahwasanya pemantauan merupakan hal yang penting juga dilakukan serta dapat berperan sebagai prasyarat untuk evaluasi.

3. Orientasi Masa Kini dan Lampau

Tuntutan dalam evaluasi bersifat evaluatif, dimana lebih mengarah terhadap hasil dari masa sekarang dan masa lalu. Evaluasi yang bersifat retrospektif dan dilakukan setelah aksi dilakukan dikenal dengan istilah *ex post*. Sementara rekomendasi yang mencakup premis- premis nilai, bersifat retrospektif, dan dilakukan sebelum aksi dilakukan dikenal dengan istilah *ex ante*.

4. Dualitas Nilai

Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi memiliki kualitas ganda, seringkali dipandang sebagai tujuan sekaligus cara. Evaluasi dapat disamakan dengan rekomendasi sejauh berkaitan

dengan nilai yang ada, baik intrinsik maupun ekstrinsik. Nilai-nilai seringkali ditata dalam hirarki yang menggambarkan kepentingan yang relatif serta dependen antara tujuan dan sasaran (Dunn 2013).

Sementara itu, evaluasi sendiri dapat dikelompokkan menjadi tiga, menurut Bingham dan Felbinger, Howlet dan Ramesh dalam Nugroho (2011), yakni:

1. Evaluasi Administratif

Berkaitan dengan evaluasi sisi administratif- anggaran, efisiensi, biaya dari proses kebijakan di dalam pemerintah, diantaranya berkenaan dengan: *Effort Evaluation*, yang menilai dari sisi input program yang dikembangkan oleh kebijakan. *Performance Evaluation*, yang menilai *output* dari program yang dikembangkan oleh kebijakan. *Adequacy of performance evaluation/ Effectiveness Evaluation*, yang menilai apakah program dijalankan sebagaimana yang telah ditetapkan. *Efficiency Evaluation*, yang menilai biaya program dan memberikan penilaian tentang keefektifan biaya tersebut. *Process Evaluations*, yang menilai metode yang dipergunakan oleh organisasi untuk melaksanakan suatu program.

2. Evaluasi *Judicial*

Evaluasi yang berkaitan dengan isu keabsahan hukum tempat sebuah kebijakan diterapkan. Hal tersebut termasuk kemungkinan

pelanggaran terhadap konstitusi, sistem hukum, etika, aturan administrasi negara, hingga hak asasi manusia.

3. Evaluasi Politik

Evaluasi yang berkenaan dengan penilaian sejauh mana penerimaan konstituen politik terhadap kebijakan publik yang sedang diterapkan.

III.2 Metode Untuk Menilai Dampak Kebijakan

Hackman, Lalonde dan Smith (1999) mengatakan bahwa Para analis menggunakan berbagai pendekatan untuk menilai dampak kebijakan. Umumnya, eksperimen sosial dipandang sebagai cara ideal dalam melakukan evaluasi kebijakan. Dalam percobaan tersebut, secara acak, orang-orang dibagi dalam kelompok “perlakuan” (yang menerima manfaat atau layanan program tertentu) dan kelompok “kontrol” (yang tidak menerima). Dampak program diukur sebagai perbedaan antara variabel hasil (misal pendapatan, partisipasi pasar tenaga kerja, dan tingkat keterampilan) saat sebelum dilakukannya kebijakan dan sesudah dikenakan kebijakan. Namun, Heckman, Lalonde, dan Smith menilai eksperimen sosial tidak serta merta efektif dalam mengukur dampak dari sebuah kebijakan. Argumen yang mereka sampaikan, diantaranya:

1. Eksperimen sosial jauh lebih sesuai apabila digunakan untuk mengevaluasi langkah-langkah baru yang belum diimplementasikan dibandingkan pada sebuah program yang telah berjalan; 2) Eksperimen sosial memiliki

batasan dalam berbagi aspek, seperti lingkup, waktu, dan geografis;

2. Beberapa kriteria ditetapkan, dan yang termasuk dalam kelompok yang diikutisertakan di dalamnya terdapat bentuk partisipasi yang umumnya bersifat sukarela, sehingga paling tidak terdapat bias dalam perkiraan dampak;
3. Percobaan pasti memakan biaya dan waktu serta membutuhkan tenaga pelaksana program dan petugas lapangan yang profesional.

Pendekatan kedua dapat disebut dengan pendekatan perbedaan-dalam-perbedaan. Di sini, hasil bagi orang-orang yang menerima manfaat dalam program yang sebenarnya dibandingkan dengan orang-orang serupa yang tidak berpartisipasi dalam program ini. Masalah utama dari pendekatan ini adalah menemukan kelompok pembanding yang cocok. Orang-orang dalam kelompok pembanding tidak dapat sepenuhnya identik dengan orang-orang dalam kelompok “perlakuan” - jika sama, maka mereka juga akan tergolong untuk memenuhi syarat untuk program tersebut. Terkadang dibuatkan sebuah asumsi bahwa kelompok kontrol tidak benar-benar dapat dibandingkan, tetapi bahwa setiap perkembangan dari pengenalan program akan sama-sama mempengaruhi kedua kelompok, sehingga setiap perbedaan hasil antar kelompok dapat dikaitkan dengan program.

Pendekatan ketiga dilakukan dengan membandingkan variabel hasil sebelum dan setelah pengenalan/ pelaksanaan tunjangan atau layanan secara sederhana. Jika tersedia data untuk beberapa periode, kita dapat mengendalikan tren lain seperti perubahan dalam tingkat pengangguran yang ketika mengevaluasi program, meningkatkan partisipasi pasar tenaga kerja. Secara intuitif mungkin dapat diterima, namun metode ini dapat menyesatkan. Pada skala mikro, terdapat kemungkinan bahwa entry (masuk) ke dalam program dapat menjadi hasil kemunduran sementara, yang bisa saja diperbaiki bahkan tanpa adanya suatu program. Seseorang mungkin menjadi pengangguran, mengambil bagian dalam program pencarian pekerjaan, dan bekerja kembali, tetapi pekerjaan baru ini mungkin bukan hasil dari program. Pada tingkat agregat (negara bagian atau negara), pengenalan program dapat endogen: tindakan dapat dilakukan justru karena situasi menuntut untuk demikian.

Pelengkap pendekatan- pendekatan diatas adalah metode lintas-bidang. Pada tingkat mikro, ia membandingkan hasil bagi peserta dan hasil untuk non-peserta dalam sebuah program. Ia dapat dianggap sebagai versi terbatas dari metode perbedaan-dalam-perbedaan, dan mengingat apa yang telah disebutkan diatas, keterbatasan pendekatan ini jelas dan tidak perlu diulangi. Pada tingkat makro, pendekatan ini menikmati popularitas yang besar, terutama dalam ilmu politik, di bawah label metode komparatif. Metode ini terhambat oleh apa yang disebut sebagai tingkat masalah kebebasan: meskipun masyarakat berbeda satu sama lain dalam berbagai hal, jumlah kasus yang sedikit (umumnya selusin bahkan kurang

dalam kebanyakan studi) mencegah peneliti untuk mempertimbangkan lebih banyak opsi.

Kesemua pendekatan yang telah dibahas, mempunyai kesamaan tentang membandingkan hasil setelah program dilaksanakan atau diberikan dengan situasi yang ada atau telah ada di dunia nyata. Dalam evaluasi berbasis-model perbandingan dibuat tidak dengan keadaan yang benar- benar ada, tetapi dengan situasi kontrafaktual hipotesis atau simulasi. Dalam pendekatan ini, peneliti menggunakan model untuk memprediksi dampak dari pengenalan atau pelaksanaan dari program dengan ciri- ciri khusus pada subjek seperti orang atau organisasi. Validitas prediksi tentu saja sangat bergantung pada kualitas data, model, dan parameternya. Biasanya untuk model perilaku, parameter ini diperkirakan dengan menggunakan data survey, yang membuatnya tunduk pada variabilitas sampling, serta pada kesalahan spesifikasi. Selain itu, parameter model yang diperkirakan pada seluruh populasi atau kelompok besar mungkin tidak selalu berlaku untuk kelompok yang agak spesifik yang menjadi fokus banyak program dunia-nyata.

Terlepas dari metode- metode ini, dapat dibuat perbedaan yang berguna antara studi yang melihat dampak sosial lembaga- lembaga besar, seperti kesejahteraan negara pada umumnya, dan penelitian yang mencoba untuk mengidentifikasi efek dari tindakan atau reformasi kebijakan tertentu. Jenis yang pertama sering bersifat agak akademis, sedangkan yang kedua cenderung lebih berorientasi kebijakan. Studi- studi “holistik” umumnya lintas-nasional, membandingkan indikator agregat program dan

indikator lingkup- masyarakat mengenai hasil-hasil sosial. (Moran, rein & Goodin, 2015)

III.3 Jenis Evaluasi

Samodra Wibawa dkk (1994) , mengemukakan bahwa terdapat dua jenis kegiatan evaluasi, yaitu:

1. Evaluasi implementasi

Evaluasi yang berusaha melihat proses dari implementasi sebuah kebijakan. Hal tersebut juga terkait pada peninjauan terhadap subyek/ obyek pelaksana dan bagaimana faktor teknis serta hasil dari implementasi tersebut.

2. Evaluasi dampak kebijakan

Evaluasi yang berfokus pada pengamatan terhadap output dan dampak dari kebijakan yang dihasilkan dibandingkan dengan proses pelaksanaannya. Apabila evaluasi implementasi memperhatikan dampak dalam jangka waktu pendek atau yang bersifat sementara, maka evaluasi dampak kebijakan mengamati dampak permanen atau jangka panjang dari suatu kebijakan.

III.4 Tujuan Evaluasi Kebijakan

Tujuan dari evaluasi sebuah program/ kebijakan menurut Mustopadidjaja (2002) adalah untuk mendapatkan informasi dini mengenai perkembangan pelaksanaan pada momentum atau dalam jangka waktu tertentu. Sehingga dengan demikian akan dapat diketahui hal-hal/

bagian-bagian mana yang perlu diperbaiki baik mengenai system maupun proses pelaksanaan kebijakan tersebut, agar pelaksanaan kebijakan dapat berjalan secara optimal. Sementara itu, Samodra Wibawa (1994) menegaskan bahwasanya evaluasi bertujuan untuk memberikan informasi kepada pembuat kebijakan tentang bagaimana program- program mereka berlangsung. Serta menunjukkan faktor- faktor apa saja yang dapat dimanipulasi agar diperoleh pencapaian hasil yang lebih baik, untuk kemudian memberikan alternatif kebijakan baru atau sekedar cara implementasi lain.

Dari dua pendapat diatas, diperoleh kesimpulan bahwasanya informasi yang didapat dari evaluasi kebijakan dapat digunakan untuk memperbaiki program yang sedang berjalan, bahkan juga bisa memberikan informasi faktor- faktor yang dapat dimanipulasi. Hasil evaluasi dapat digunakan untuk menghindari program yang merugikan masyarakat dan menentukan keberlanjutan program di masa mendatang. Jika hasil dari evaluasi program menunjukkan bahwa dalam program tersebut ada hal- hal yang perlu untuk dilakukan perubahan, maka para pengambil keputusan sebaiknya menanggapi dengan serius. Artinya mereka harus mempunyai ide- ide baru guna memperbaiki programnya, sehingga program tersebut dapat terhindar dari kegagalan dan dapat mencapai tujuan yang dicita- citakan.

III.5 Kriteria Evaluasi Kebijakan

William Dunn (dalam Riant Nugroho, 2009), mengemukakan bahwa dalam melakukan evaluasi kebijakan publik terdapat beberapa kriteria di dalamnya, yaitu:

1. Efektifitas, berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan.
2. Efisiensi, berkaitan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektifitas yang dikehendaki.
3. Kecukupan, berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya suatu masalah.
4. Perataan (*Equity*), berkenaan dengan pemerataan distribusi manfaat kebijakan.
5. Responsivitas, berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai.
6. Ketepatan, berkenaan dengan pertanyaan apakah kebijakan tersebut tepat untuk suatu masyarakat.

Menurut Bridgman & Davis dalam Badjuri dan Yuwono (2002), mengungkapkan bahwa terdapat empat indikator pokok dalam evaluasi kebijakan, yakni *input*, *process*, *output*, dan *outcome* :

a) *Input* (Masukan)

Fokus pada penilaian apakah sumber daya pendukung dan bahan-bahan dasar yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan. Indikator ini terdiri atas SDM, uang, atau infrastruktur lainnya.

b) *Process* (Proses)

Fokus pada penilaian tentang bagaimana sebuah kebijakan ditransformasikan dalam bentuk pelayanan langsung kepada masyarakat. Terdiri dari aspek efektivitas dan efisiensi dari metode atau cara yang dipakai untuk melaksanakan kebijakan publik tertentu.

c) *Output* (Hasil)

Fokus pada penilaian hasil atau produk yang dapat dihasilkan dari sistem atau proses kebijakan publik.

d) *Outcome* (Dampak)

Fokus pada pertanyaan dampak yang diterima oleh masyarakat luas atau pihak yang terkena kebijakan. Apakah kerusakan lingkungan dapat diminimalisasi dalam jangka lama.

Ripley dikutip dalam Samodra Wibawa dkk (1994), berpendapat bahwa dalam suatu kegiatan evaluasi, setidaknya mampu menjawab beberapa persoalan, diantaranya:

1. Kepentingan dan kelompok siapa yang memiliki akses di dalam pembuatan sebuah kebijakan?
2. Apakah dalam pembuatan sebuah kebijakan prosesnya cukup rinci, terbuka, serta telah memenuhi prosedur?
3. Apakah di dalam suatu kebijakan programnya telah didesain secara logis?
4. Apakah sumber daya yang menjadi input program telah cukup memadai dalam upaya mencapai tujuan?

5. Bagaimana standar implementasi yang baik dalam suatu kebijakan?
6. Apakah program telah dilaksanakan sesuai standar baik secara ekonomi dan efisiensinya?
7. Apakah pelayanan dan barang dari kelompok sasaran telah sesuai dengan desain yang sudah ditetapkan?
8. Apakah program memberikan cukup dampak kepada kelompok non- sasaran? Bagaimana dampaknya?
9. Apakah dampak, baik yang diharapkan maupun tidak, terhadap masyarakat?
10. Kapan tindakan sebuah program dilaksanakan? Serta bagaimana dampaknya dapat diterima oleh masyarakat?
11. Apakah implementasi program dan dampak dari pelaksanaannya sesuai dengan yang telah ditetapkan/ diharapkan?

Pertanyaan- pertanyaan tersebut, disimpulkan oleh Samodra Wibawa dkk (1994), pada akhirnya merujuk pada suatu kenyataan, bahwasanya evaluasi bertujuan untuk mengetahui beberapa aspek, diantaranya: (1) Proses pembuatan kebijakan; (2) Proses implementasi kebijakan; (3) Konsekuensi kebijakan; (4) Efektifitas dari dampak kebijakan.

Setelah dilakukan identifikasi terhadap program/ kebijakan, yang melibatkan pengumpulan serta analisa informasi, maka kemudian akan dilakukan suatu penarikan kesimpulan. Kesimpulan tersebut didasarkan kepada kriteria- kriteria yang telah disebutkan apakah kesemuanya

berhasil dipenuhi atau tidak, sehingga kemudian dapat ditarik suatu kesimpulan tentang keberhasilan atau kegagalan dari sebuah program/ kebijakan. Hasil tersebut, pada akhirnya dapat menjadi suatu bahan rekomendasi, terutama terhadap pemerintah selaku *stakeholder* perumus kebijakan terkait apakah sebuah program/ kebijakan nantinya akan dilanjutkan, ditinjau, diperbaiki atau perlu dihapuskan.

III. 6 Hasil Evaluasi Kebijakan

Hasil dari kegiatan evaluasi merupakan sarana yang dapat dijadikan untuk bahan pertimbangan dalam proses peninjauan tentang sebuah program. Hasil tersebut juga dapat menjadi peninjauan akan pelaksanaan baik sisi teknis maupun non- teknis di masa mendatang. Manfaat dari hasil evaluasi sebuah program/ kebijakan memiliki beberapa manfaat, yakni:

- a) Dapat digunakan sebagai sarana advokasi,
- b) Dapat digunakan oleh pembuat kebijakan untuk sarana peninjauan ulang rancangan dan pelaksanaan program dari satu kebijakan atau bahkan dari satu kebijakan secara utuh di masa mendatang,
- c) Dapat dimanfaatkan guna sarana informasi untuk kepentingan publik tentang bagaimana serta apakah sebuah kebijakan beserta programnya telah berhasil ataupun belum berhasil dalam proses mencapai tujuan.

III.7 Tipe Evaluasi

Menurut Pariata Westra, (1981) terdapat 3 (tiga) tipe evaluasi yang berkaitan dengan tingkatan- tingkatan program, diantaranya:

1. Evaluasi Pra-Program (*ex-ante evaluation*)

Evaluasi yang dilaksanakan program dalam sebuah kebijakan dilaksanakan, diantaranya guna menaksir kebutuhan pembangunan yang bersangkutan atau dapat juga untuk menentukan sasaran potensial dari suatu program pembangunan per- kelompok (*region*).

2. Evaluasi Tengah Berlangsung (*on- going/ concurrent evaluation*)

Evaluasi yang dilaksanakan saat program dalam sebuah kebijakan tengah dilaksanakan. Evaluasi ini tepatnya dilaksanakan saat fase jeda dalam timeline sebuah program.

3. Evaluasi Setelah Berlangsung (*ex- post evaluation*)

Evaluasi yang dilaksanakan setelah program dari sebuah kebijakan selesai dilaksanakan. Hal tersebut dilakukan guna menilai bagaimana dampak serta pengaruh dari pelaksanaan program tersebut. Umumnya evaluasi ini dilakukan guna mengamati sejauh mana progress dari program tersebut dalam pencapaian tujuannya.

Sementara itu, menurut Anderson dalam Winarno (2008) , tipe evaluasi dibagi menjadi 3 yaitu:

1. Tipe pertama, yaitu evaluasi yang dipahami sebagai kegiatan fungsional, dimana evaluasi dipandang sebagai kegiatan yang sama penting keberadaannya dengan kebijakan itu sendiri.
2. Tipe kedua, yaitu evaluasi yang menaruh perhatian pada bagaimana implementasi dari program maupun kebijakan dengan berawalkan dari pertanyaan- pertanyaan. Pertanyaan- pertanyaan tersebut, diantaranya:
 - a. Apakah program dilaksanakan dengan semestinya?
 - b. Berapa biaya dari implementasinya?
 - c. Siapa saja yang memperoleh manfaat serta berapa jumlahnya?
 - d. Apakah terjadi duplikasi dengan program- program yang lain?
 - e. Apakah tolak ukur mendasar telah diikuti?
3. Tipe ketiga dan yang terakhir, merupakan tipe evaluasi kebijakan sistematis. Tipe evaluasi ini mengamati secara objektif terhadap program- program kebijakan yang dilaksanakan demi mengukur dampaknya ke masyarakat serta sejauh mana tujuan- tujuan yang ditetapkan telah tercapai.

III.8 Fungsi Evaluasi Kebijakan

Evaluasi mempunyai berbagai manfaat dalam analisis kebijakan.

1. Aspek yang paling penting dalam evaluasi adalah memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu mencakup seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan

kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini, evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan- tujuan tertentu (misalnya, perbaikan kesehatan) dan target tertentu (contoh, 20 persen pengurangan penyakit kronis pada tahun 1990) telah dicapai.

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 alternative sumber nilai (misalnya, kelompok kepentingan dan pegawai negeri, kelompok- kelompok klien) maupun landasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas (teknis, ekonomis, legal, sosial, dan substantif).
3. Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode- metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan, 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 alternative kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain.

Evaluasi kebijakan menurut Dunn (2013) dan Ripley, secara keseluruhan memiliki 4 fungsi, diantaranya:

1. *Eksplanasi*

Realitas pelaksanaan program dapat diamati melalui kegiatan evaluasi yang dilaksanakan serta dapat dirumuskan tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Evaluator, kemudian dapat menemukan berbagai variabel kebijakan yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan suatu program. Sehingga, pada akhirnya evaluator dapat kemudian mengidentifikasi tujuan apa saja yang akan tercapai, urgensi capaian tujuan tersebut, serta bagaimana cara untuk mencapainya.

2. *Kepatuhan*

Fungsi kepatuhan dalam konteks ini, dapat menjadi suatu kriteria untuk baik birokrasi maupun pelaku yang lain, apakah tindakan yang dilakukan telah sesuai atau tidak dengan standar maupun prosedur yang telah ditetapkan melalui kebijakan.

3. *Auditing*

Melalui evaluasi, dapat diketahui apakah *output* benar-benar telah tersampaikan kepada tangan individu atau kelompok sasaran yang ditetapkan oleh pembuat kebijakan.

4. *Accounting*

Dengan evaluasi, akan diketahui apakah akibat dalam bidang sosial maupun ekonomi dari kebijakan tersebut. (Dunn , 1981)

BAB IV

POLITIK EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK

IV.1 Pendahuluan

Pada dasarnya, menurut Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan Dalam Irfan Islamy (1984), kebijakan sendiri adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai, dan praktek yang terarah. Sedangkan Carl Friedrich menyatakan bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan/ sasaran yang diinginkan, yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah. Di sisi lain, James Anderson, seperti dikutip Solihin A Wahab (2004) berpendapat bahwa kebijakan adalah langkah atau tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang atau beberapa aktor demi memperoleh solusi atas masalah atau persoalan tertentu yang sedang dihadapi. Dari pendapat-pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwasanya, kebijakan merupakan serangkaian langkah/tindakan yang dilakukan oleh orang/ sekelompok orang demi mencapai tujuan serta menyelesaikan masalah tertentu.

Merujuk pada kata “kebijakan” itu sendiri, seringkali dikaitkan dengan kebijakan negara dan kebijakan publik, yang ternyata tidak terdapat perbedaan secara substansif diantara keduanya. Thomas R. Dye, mendefinisikan kebijaksanaan negara sebagai apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan untuk tidak dilakukan. Sementara Anderson, mendefinisikan kebijakan negara sebagai kebijaksanaan yang

dikembangkan oleh badan maupun pejabat pemerintah Dalam Irfan Islamy (1984). Di sisi lain, kebijakan publik, lebih merujuk kepada urgensi dikarenakan adanya tuntutan dari masyarakat, adanya kepentingan dari elite penguasa, maupun ketika terdapat konflik dalam masyarakat. Kebijakan publik hadir untuk mengakomodir maupun mengatasi problem yang muncul, utamanya di masyarakat. Dari keduanya, dapat disimpulkan bahwasanya keduanya merupakan serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah dengan suatu tujuan demi kepentingan masyarakat.

Dari berbagai kebijakan yang dilakukan/ dikeluarkan oleh pemerintah, supaya dapat diketahui apakah kebijakan tersebut telah dilaksanakan sesuai yang direncanakan maupun tujuan yang ditetapkan, maka perlu dilaksanakan sebuah evaluasi kebijakan. Dengan dilaksanakannya evaluasi kebijakan, sebagaimana dikemukakan oleh Samodra Wibawa dkk.(1994) , pada akhirnya akan diketahui aspek proses pembuatan kebijakan, proses implementasi, konsekuensi kebijakan, dan serta efektivitas dari dampak kebijakan itu sendiri. Sementara itu, secara ringkas menurut M. Darwin dan W. Nurhardjadm,(1997) bahwasanya evaluasi kebijakan dilakukan demi melihat seberapa jauh suatu kebijakan dapat membuahkan hasil. Evaluasi kebijakan, dalam kesimpulannya, merupakan suatu penilaian terhadap serangkaian tindakan yang telah direncanakan, diputuskan, dan dilakukan demi mengetahui sejauh mana dampak dari kebijakan tersebut dan sebagai pertimbangan dalam peningkatan pelaksanaan kebijakan di masa mendatang.

IV.2 Proses Politik Evaluasi Kebijakan Secara Umum

Setelah proses analisis kebijakan publik berakhir pada pemberian rekomendasi kebijakan, selanjutnya rekomendasi kebijakan tersebut akan masuk dalam ranah politis. Biasanya dapat diawali dari usul pemerintah atau inisiatif dari lembaga legislatif. Tugas akhir dari seorang analis kebijakan tidak hanya selesai pada tahap pemberian rekomendasi kebijakan kepada kaum elit penentu kebijakan. Analis kebijakan mempunyai tanggung jawab untuk mendampingi klien sampai merasa cukup dengan pendampingan yang dilakukan. Analis kebijakan akan selalu berada di samping klien pada setiap fase kebijakan, bahkan dimulai sejak terdapat isu- isu masalah publik di masyarakat. Secara singkat, analis kebijakan harus siap untuk mengikuti siklus kebijakan dari mulai formulasi hingga reformulasi kebijakan.

Proses politik kebijakan merupakan sebuah proses melegitimasi kebijakan publik sebagai solusi masalah publik dengan menyandarkan pada proses pembahasan kebijakan di lembaga politik yang diakui sebagai representasi publik. Dengan demikian, sebenarnya jika lembaga politik representatif dan analis benar- benar menangkap aspirasi publik, maka seharusnya kebijakan yang direkomendasikan oleh analis kebijakan tidak mengalami hambatan untuk dilegitimasi sebagai suatu kebijakan. Hambatan dapat muncul ketika rekomendasi kebijakan tersebut mengalami tantangan dari kelompok lain (umumnya oposisi) yang umumnya juga mendasarkan argumennya atas nama publik. Sampai titik inilah, selanjutnya proses politik kebijakan harus masuk ke dalam ranah

tawar- menawar kepentingan. Kebijakan yang keluar dari proses politik berdasarkan politik tawar menawar, merumuskan bahwa kebijakan yang keluar sebagai pemenang adalah kebijakan yang lahir dari rekomendasi yang memiliki kekuatan paling besar dari suatu sistem politik.

Terdapat dua kondisi yang umum terjadi:

- a) Apabila analis dan lembaga penentu kebijakan terdiri dari partai politik/ kelompok kepentingan sama- sama menyerap aspirasi dari publik yang sama/ bersifat homogen, maka kemungkinan besar proses politik akan berlangsung dengan sederhana dan berlangsung dalam waktu singkat;
- b) Apabila analis dan lembaga penentu kebijakan terdiri dari partai politik/ kelompok kepentingan menyerap aspirasi dari publik yang memiliki latar belakang kepentingan yang berbeda/ heterogen, maka dapat dipastikan proses pengambilan kebijakan akan berlangsung dalam waktu yang lama dan prosesnya tidak jarang berlangsung dalam suasana yang rumit nan kompleks. (Dwiyanto, 2017)

IV.3 Evaluasi: Pembelajaran dan Politik

Menurut Wildavsky (1987) evaluasi kebijakan adalah tindakan yang secara inheren normatif; masalah keputusan politik. Kebijakan dapat dimanfaatkan, namun tidak pernah sepenuhnya didominasi oleh upaya ilmiah untuk membawa logika rasio, perhitungan, dan kebenaran yang objektif. Misi analisis kebijakan adalah untuk berbicara kebenaran kepada kekuasaan, yang diusung oleh Wildavsky, patut dipuji serta harus dilanjutkan semaksimal mungkin. Namun, menurut Heineman (1990),

para ilmuwan tidak boleh naif tentang sifat dari permainan evaluasi yang mereka juga ikut serta di dalamnya. Dalam pandangan idealis mengenai analisis kebijakan, evaluasi kebijakan merupakan alat yang sangat diperlukan untuk mendapatkan umpan balik, pembelajaran, dan tentunya perbaikan. Namun, dalam dunia nyata politik, evaluasi kebijakan hampir selalu merosot menjadi rutinitas kosong atau menjadi permainan untuk saling menyalahkan, yang menghambat untuk upaya jalannya pemerintahan dengan baik.

Ketika kebijakan publik diadopsi dan program dilaksanakan, sejatinya politik pembuatan kebijakan tidak berakhir. Beberapa masalah dapat mengemuka seperti: Kontroversi politik dan birokrasi atas sifat masalah yang harus ditangani, cara terbaik yang dipilih untuk melakukannya, serta tahap- tahap pilihan kebijakan. Selain itu, ambiguitas, ketidakpastian, serta resiko seputar isu kebijakan yang dipertaruhkan juga dapat menjadi masalah lainnya. Kesemuanya hanya bergerak dari panggung utama, dimana pilihan- pilihan politik tentang kebijakan dibuat, ke arena yang kurang terlihat yakni implementasi kebijakan.

Menurut Meran , Rein dan Goddin (2015) pada akhirnya terjadi saatnya untuk melakukan evaluasi atas apa yang telah dicapai, dimana momen ini dapat diresepkan oleh hukum atau juga dapat dipandu oleh irama anggaran, perencanaan, dan siklus kontrol. Di sisi lain, dapat juga ditentukan oleh proses politik lain, diantaranya: penggantian pejabat kunci/ inti, pemilihan umum yang menghasilkan pergantian pemerintahan, insiden kontroversi seorang tokoh/ kelompok yang mendapatkan sorotan

publik atau juga yang memicu seruan politik untuk penyelidikan, dan banyak lainnya. Apapun asal-usulnya, struktur ideal/ tipikal upaya evaluasi yang bersifat formal selalu sama: Badan evaluasi memulai penyelidikan dengan lingkup tertentu (tentang apa yang harus dievaluasi: Program/ proyek yang mana, hasil- hasil dari kebijakan, dan/ atau proses dari pembuatan kebijakan, selama berapa periode); menggunakan (secara eksplisit maupun implisit) kriteria evaluasi; mengumpulkan dan menganalisis informasi terkait; menarik kesimpulan tentang masa lalu dan rekomendasinya seperti untuk masa depan; serta mempresentasikan temuan.

Badan- badan yang melakukan evaluasi terdiri dari peneliti ilmiah yang bertindak atas kemauan mereka sendiri, perusahaan konsultan sampai think tanks publik, dan dari lembaga pengawas seperti Ombudsman atau pengadilan audit, sampai badan politik seperti komisi parlemen. Beberapa evaluasi ini bersifat hati- hati dan untuk dimanfaatkan langsung oleh para pembuat kebijakan, sementara yang lain berlangsung terbuka sebagai bahan untuk publikasi dan untuk konsumsi serta penggunaan politik publik. Satu program atau edisi kebijakan yang sama dapat dievaluasi oleh beberapa badan- badan tersebut secara bersamaan atau dapat juga berlainan waktu. Umumnya sering terjadi ketika satu jenis tindakan evaluasi dilakukan, maka dapat memicu tindakan lain. Misalnya saat terjadi kecelakaan pesawat kargo militer Belanda di Eindhoven (tahun 1996), menyebabkan tidak kurang dari lima belas upaya penyelidikan terpisah oleh berbagai lembaga pemerintah, pengadilan, serta think tank. Efek air terjun ini sebagian disebabkan oleh kenyataan bahwa penyebab

kecelakaan dan respon yang memadai menjadi spekulasi dan kontroversi. Selain itu, badan-badan evaluasi yang berbeda mungkin juga bersaing secara terang-terangan. (Menurut Moran , Rein dan Goddin (2015)

IV.4 Politik Evaluasi Kebijakan

Mengutip Clausewitz dalam Browen and Hart (1996) tidak berlebihan apabila ia mengatakan bahwa evaluasi kebijakan merupakan kelanjutan politik dengan cara yang lain. Kutipan tersebut dapat direfleksikan kepada telah umumnya suatu kebijakan menimbulkan kontroversi dengan berbagai sebab, yakni:

1. Kebijakan tidak menghasilkan sesuai yang diharapkan;
2. Kebijakan sangat ditentang pada permulaannya;
3. Kebijakan beserta programnya dipandang mahal atau tidak efisien;
4. Kebijakan diduga terdapat kesalahan dalam pelaksanaannya.

Bovens dan T'Hart (1996) mengungkapkan bahwa analisis edisi kebijakan tersebut bukan merupakan aktivitas yang secara politik netral/objektif (yang dilakukan oleh orang-orang yang sepenuhnya bebas dari kepentingan); segala bentuk sebab kontroversi yang menimbulkan "kegagalan" pada akhirnya menuju kepada muara akan tuntutan pernyataan politik. Selain itu, pertanyaan tentang tanggung jawab dan bahkan kelayakannya membawa mereka ke dalam agenda publik. Pertanyaan/ tuntutan jawaban atas siapa yang bertanggung jawab, siapa

yang harus disalahkan, bagaimana sanksi yang tepat, dan siapa yang harus memberi kompensasi menyeruak ke permukaan. Mengingat ancaman terhadap reputasi dan kedudukan mereka yang berada dalam kategori kaum elite dari pembuat kebijakan/ implementor kebijakan/ evaluator kebijakan, tidak jarang ditemui banyak pejabat dan lembaga yang terlibat dan diduga berperan dalam “kegagalan” tersebut melakukan berbagai hal, seperti pengelolaan citra, pengalihan kesalahan, dan pengendalian kerusakan. Di sisi yang lain, para kritikus kebijakan, korban, serta pemangku kepentingan politik lainnya akan melakukan hal yang sebaliknya, seperti mendramatisir konsekuensi negatif yang seharusnya dapat dicegah.

Proses saling menyalahkan menjadi suatu kunci yang bisa diperhatikan dan dipahami tentang mengapa evaluasi kebijakan yang “kontroversial” tersebut cenderung menjadi suatu proses yang sangat sengit. Politik saling menyalahkan tersebut umumnya terjadi, bahkan di awal upaya evaluasi, dengan menanyakan tentang bagaimana evaluasi yang dilakukan satu lembaga dalam satu kasus, terdiri dari siapa saja mereka, dan bagaimana mereka diarahkan? Tidak hanya berlaku pada kebijakan “kontroversial”, pada kebijakan yang biasa-biasa saja pun juga mempunyai kecenderungan mempunyai sisi politik, sekalipun hanya dalam lapisan bawah jaringan kebijakan sektoral yang sangat khusus. Betapapun teknokratis dan nampaknya tidak berbahaya, setiap program kebijakan mempunyai berbagai pemangku kepentingan dalam hasil evaluasi, seperti para pengambil keputusan, lembaga eksekutif, klien, serta kelompok penekan. Mereka semua tahu bahwa evaluasi kebijakan

merupakan sebuah peluang untuk dapat meninjau kembali maupun “merusak” jalan sejarah suatu pemerintahan. Hal tersebut disebabkan oleh bahwasanya evaluasi menyediakan media untuk pembingkai ulang akan alasan dan tujuan program, kalibrasi ulang campuran dasar instrumen kebijakan, pengaturan ulang mekanisme penyediaan layanan, serta redistribusi uang dan sumber daya lain yang sangat penting di antara berbagai aktor yang terlibat dalam pelaksanaannya. Oleh sebab itu, meskipun evaluasi atas “program politik yang rendah”-pun, taruhannya sangat tinggi untuk pihak- pihak yang memiliki kepentingan di dalamnya. (Vendung,1997)

Aktor/ pemain dalam permainan evaluasi “yang cerdas”, akan berusaha untuk menghasilkan fakta atau gambaran yang sesuai dengan tujuan mereka. Mereka, atau bisa juga melibatkan orang lain, untuk menghasilkan penjelasan tentang kebijakan yang telah mereka bingkai secara halus untuk menyampaikan ide tertentu tentang apa yang terjadi, mengapa, dan bagaimana menilainya, serta yang utama adalah untuk mencoba mengaburkan atau mengecilkan penjelasan dari pihak lain. Daftar taktik yang digunakan oleh mereka untuk mempengaruhi jalan dan hasil dari upaya evaluasi sangat beragam. Taktik- taktik tersebut menyerupai siasat politik birokrasi dan politik anggaran, diantaranya dapat berupa hal- hal sebagai berikut:

1. Uraian dan modus operandi evaluator dapat memicu diskusi yang tak berkesudahan;

2. Dokumen/ informan kunci menjadi sangat mudah/ sulit untuk dihadapi;
3. Penyusunan dan ungkapan kesimpulan utama serta rekomendasi menjadi rebutan dengan penghubung pemangku kepentingan atau dalam komite penasihat;
4. Mungkin terdapat pengumpulan dan pengerahan informal oleh para pemangku kepentingan;
5. Laporan mungkin sudah bocor sebelum waktunya diumumkan;
6. Laporan asli mungkin hilang dan terkubur dalam- dalam;
7. dan Laporan menjadi kecaman para pembuat kebijakan.

Menurut Bovens dkk (1999) tidak jarang, sekalipun evaluator yang paling netral dan objektif sekalipun (tidak mempunyai agenda dan kepentingan politik), cenderung menjadi objek. Di sisi lain, secara sadar maupun tidak, mereka dapat menjadi agen taktik politik pemingkanaan, permainan saling-menyalahkan, maupun klaim peran

IV.5 Mengatasi Politik dalam Evaluasi Kebijakan

Ahli kebijakan telah sejak lama mengakui bahwa terdapat konsekuensi politik dari evaluasi kebijakan. Gagasan akademik tentang evaluasi yang ideal, dimana menjadi media untuk terjadinya “arus umpan-balik” yang penting dan selanjutnya dapat meningkatkan refleksi, pembelajaran, merangsang keberlanjutan, perubahan, maupun penghentian kebijakan yang dipertimbangkan secara matang; telah sulit

untuk diwujudkan. Palumbo dan Nachimas, dua pendukung pendekatan positivis pada analisis kebijakan, dua puluh tahun lalu telah mengeluhkan bahwa bidang evaluasi saat ini mengalami krisis identitas, yang salah satunya disebabkan oleh realitas politik yang terlalu keras. Fokus analisis kebijakan telah bergeser dari yang tadinya evaluasi *ex ante* ke evaluasi *ex post*, karena penciptaan kebijakan publik yang besar menjadi kurang modis dibandingkan penelitian program- program yang ada. Sebagaimana diungkapkan oleh Dye, bahwasanya “menjadi sangat mahal bagi masyarakat untuk berkomitmen pada program skala besar dan kebijakan di bidang- bidang seperti pendidikan, kesejahteraan, perumahan, kesehatan, dan semacamnya, tanpa mengetahui secara nyata bagaimana hasilnya” (Palumbo & Nachimas, 1983)

Pada saat yang sama, pertukaran nilai dan kontroversi politik yang terlibat dalam pengawasan kebijakan publik yang ada, menimbulkan pertanyaan tentang asumsi netralitas analisis kebijakan. Penilaian kuantitatif apolitis akan hasil- hasil kebijakan yang seharusnya mendukung pengambilan keputusan yang optimal di tahun-tahun 1950 hingga 1960-an, kini menjadi sasaran kritik. Evaluasi kebijakan memicu diskusi tentang sifat inherennya yang politis normatif serta sikap keras kepala kalangan analis kebijakan di masa awal yang menyangkal bahwa mengevaluasi dampak kebijakan adalah kegiatan yang terkait dengan nilai, keyakinan, partai politik, dan ideologi, yang menjadi sarana untuk “membuktikan” bahwa kebijakan ini mempunyai dampak yang sesuai atau gagasan yang sangat dicurigai (Parson , 1995) Generasi baru analis kebijakan bermunculan dan menolak asumsi dasar bahwa terdapat

kemungkinan mengukur kinerja kebijakan secara objektif. Salah satunya Hugh Heclo (1972), yang menyatakan bahwa, “Tercipta suasana dimana analisis pilihan program rasional diambil sebagai salah satu wasit yang sah dari analisis kebijakan. Dalam hal ini, studi kebijakan diberi pengaruh politik – politik dikeluarkan dari kebijakan”. Menurut Nelson, Fischer, dan Majone, bahwasanya beberapa pendekatan pada evaluasi kebijakan dikembangkan untuk “membawa politik masuk kembali”

Terdapat dua tradisi dalam konteks ragam pendekatan evaluasi yang berkembang dan menarik untuk diperhatikan, yakni tradisi rasionalistik dan tradisi argumentatif. Antara kedua tradisi pendekatan evaluasi tersebut dipisahkan dengan cara norma, nilai, kepentingan, dan kekuasaan ditampung dalam evaluasi yang berbeda. Tradisi rasionalistik menekankan pada netralitas nilai/ penilaian secara objektif tentang kinerja kebijakan sehingga berupaya “menyelamatkan” evaluasi dari berbagai bentuk tekanan politik. Sedangkan, pada tradisi argumentatif, memandang evaluasi kebijakan sebagai bentuk kontribusi untuk memicu diskusi yang kritis di antara kepentingan yang bersaing dan oleh sebab itu secara eksplisit, memasukkan politik dalam analisis ex post kinerja kebijakan.

- Agustino, L. 2012. *Konsep Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Baedhowi. 2004. *Implementasi Otonomi Daerah Bidang Pendidikan: Studi Kasus Kabupaten Kendal dan Kota Surakarta*. Jakarta: Disertasi Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Indonesia.
- Bovens, M. dan P. T'Hart. 1996. *Understanding Policy Fiascoes*. New Brunswick: NJ: Transaction.
- _____ dkk. 1999. *The Politics of Blame Avoidance*. London: Sage.
- Darwin, M. dan Wahyu Nurhardjadm. 1997. *BPK: Pengantar Kebijakan Publik*.
- Dewey, J. 1938. *Logic: The Theory of Inquiry*. New York: Holt, Rineheart, and Winston.
- Dunn, William N. 2013. 1981. *Public Policy Analysis- An Introduction*. New Jersey: Pearson Education.
- _____. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dye, T.R. 1987. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: NJ: Prentice Hall.
- Edwards III, George C. 1984. *Public Policy Implementing*. London: Jai Press Inc.
- Grindle, Merilee S. 1980. *Politics: An Policy Implementation in the Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Heckman, J., R. Lalonde, dan J. Smith. 1999. *The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs*. Amsterdam: Elsevier.
- Heclo, H.H. 1972. *Review Article: Policy Analysis*. British Journal of Political Science 2 (1).
- Heineman, R.A. dan W.T. Bluhm. 1990. *The World of Policy Analyst*. Chatham: NJ: Chatham House.
- Indiahono, D. 2017. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis Edisi Ke-2 Revisi*. Yogyakarta: Gava Media.
- Islamy, M. Irfan. 1984. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.

- Kraft, Michael E. Dan Scott R. Furlong. 2005. *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. Washington DC: CQ Press.
- Lipsky, M. dan D.J. Olson. 1977. *Commision Politics: The Processing of Racial Crisis in America*. New Brunswick: NJ: Transaction.
- Moran, M., M. Rein, dan R. E. Goodin. 2015. *Handbook Kebijakan Publik*. Bandung: Nusamedia.
- Mustopadidjaja. 2002. *Manajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi Kinerja*. Jakarta: LAN.
- Nakamura, Robert T. dan Frank Smallwood. 1980. *The Politics of Policy Implementation*. New York: Saint Martin Press.
- Nugroho, R. 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- _____. 2009. *Public Policy*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- _____. 2011. *Public Policy*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- _____. 2014. *Kebijakan Publik di Negara- negara Berkembang*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Palumbo, D.J. dan D. Nachimas. 1983. *The Preconditions for Successful Evaluation: Is there an ideal type?* Policy Sciences 16.
- Parsons, D.W. 1995. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Aldershot: Edward Elgar.
- Sabatier, P. 1986. *Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research*. Journal of Public Policy 6.
- Subarsono, AG. 2011. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suharto, E. 2008. *Kebijakan Sosial sebagai Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Sulaeman, A. 1998. *Public Policy – Kebijakan Pemerintah*. Bandung: BKU Ilmu Pemerintahan Program Magister Ilmu- Ilmu Sosial pada Institut Ilmu Pemerintahan Kerjasama UNPAD-IIP.
- Tarigan, A. dan Haedar Akib. 2008. *Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan: Perspektif, Model, dan Kriteria Pengukurannya*. Jurnal Kebijakan Publik.
- Toha, M. 2008. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta: Kencana.
- Titmuss, Richard M. 1974. *Social Policy: An Introduction*. London: Allen & Unwin.

- Vedung, E. 1997. *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: NJ: Transaction.
- Wahab, S. Abdul. 2004. *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Westra, P. 1981. *Ensiklopedi Administrasi*. Jakarta: Perpunas RI.
- Wibawa, S. 1994. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Intermedia.
- _____.1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Widodo, J. 2008. *Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta: Bayumedia.
- Wildavsky, A. 1987. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. New Brunswick: NJ: Transaction.
- Winarno, B. 2008. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Presindo.
- Yuwono, T. dan Abdul K. Badjuri. 2002. *Kebijakan Publik: Konsep dan Strategi*. Semarang: Undip.