

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan atau “*policy*” digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang tertentu. Pada dasarnya banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan publik (*public policy*) dalam literatur-literatur politik. Masing-masing definisi tersebut memberi penekanan yang berbeda-beda. Menurut pandangan Machiavelli dalam Parson (2009:44) kebijakan adalah strategi untuk mencapai tujuan. Berbeda dengan Machiavelli, Bacon dalam Parson (2009:45) mendefinisikan kebijakan (*policy*) adalah penggunaan pengetahuan untuk tujuan pemerintahan.

Menurut Dye dalam Wahab (2004:4) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah studi tentang apa yang dilakukan pemerintah, mengapa pemerintah mengambil keputusan tersebut, dan apa akibat dari tindakan tersebut. Friedrich dalam Agustino (2008:7) mengemukakan kebijakan publik adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana

kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya dan untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

Anderson dalam Santoso (2008:35) merumuskan kebijakan publik sebagai kegiatan-kegiatan pemerintah yang dimaksudkan untuk mengatasi suatu masalah. Sementara itu, Jenkins dalam Agustino (2008:4) mendefinisikan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang saling berkaitan dan diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi di mana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada di dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut.

Menurut Agustino (2008:8-9) kebijakan publik memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a) Kebijakan publik perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak;
- b) Kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yang terpisah-pisah;
- c) Kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur bidang-bidang tertentu, bukan apa maksud yang dikerjakan atau yang akan dikerjakan;
- d) Kebijakan publik bersifat positif maupun negatif;

- e) Kebijakan publik, paling tidak secara positif, didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

Sedangkan Wahab (2004:6) kebijakan publik memiliki ciri-ciri yang meliputi:

- a) Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan;
- b) Kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling terkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri;
- c) Kebijakan bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu;
- d) Kebijakan publik mungkin berbentuk positif mungkin pula negatif.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis menyimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian keputusan atau tindakan yang memiliki dasar hukum yang jelas, yang diambil dan dilakukan oleh pemerintah, untuk mencapai tujuan dan menyelesaikan permasalahan-permasalahan publik.

2. Tahap-tahap Kebijakan

Menurut Dunn dalam Winarno (2012:25-27) mengemukakan tahap-tahap kebijakan publik adalah sebagai berikut :

- a) Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda kebijakan 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. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu di tunda untuk waktu yang lama. Anderson dalam Islamy (2009:86) menyebutkan beberapa faktor yang menyebabkan masalah dapat masuk ke dalam agenda pemerintah atau agenda para perumus kebijakan, yaitu sebagai berikut :

- 1) Bila terdapat ancaman terhadap keseimbangan antar kelompok (*group equilibrium*), maka kelompok-kelompok tersebut akan mengadakan reaksi dan menuntut tindakan pemerintah untuk mengambil prakarsa guna mengatasi ketidakseimbangan tersebut;
- 2) Para pemimpin politik, apakah didorong atas pertimbangan keuntungan politik, kepentingan umum atau kedua-duanya, selalu memperhatikan permasalahan umum, menyebarluaskan dan mengusulkan usaha-usaha pemecahannya;
- 3) Timbulnya krisis atau peristiwa yang luar biasa dapat pula menyebabkan masalah tersebut masuk ke dalam agenda pemerintah;
- 4) Adanya gerakan-gerakan protes termasuk tindakan kekerasan;
- 5) Masalah-masalah khusus atau isu-isu politis yang timbul di masyarakat yang menarik perhatian media komunikasi yang menyebabkan masalah atau isu tersebut semakin menonjol.

b) 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 berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah yang masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik. Islamy (2009:92-98) pada tahap perumusan kebijakan ini ada beberapa kegiatan yang dilakukan antara lain:

- 1) Mengidentifikasi alternatif.
- 2) Mendefinisikan dan merumuskan alternatif.
- 3) Menilai alternatif.
- 4) Memilih alternatif yang memuaskan.

c) Tahap Adopsi Kebijakan

Dari banyaknya alternatif yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu alternatif tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan pengadilan. Islamy (2009:98) mengemukakan pada tahap adopsi kebijakan atau pengesahan kebijakan merupakan sebuah proses kolektif. Proses kolektif atau (*collective process*) adalah dimana berbagai macam pihak dari berbagai macam institusi terlibat dalam proses pembuatan keputusan dan pengesahannya. Pengesahan kebijakan sebagai suatu proses kolektif banyak dilakukan oleh badan legislatif. Meskipun anggota badan

legislatif banyak terlibat, akan tetapi pihak lainnya juga ikut berperan, yaitu wakil eksekutif, birokrat, kelompok kepentingan, media massa dan sebagainya.

d) Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak dilaksanakan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Islamy (2009:107) menyebutkan bahwa suatu kebijakan akan menjadi efektif bila dilaksanakan dan memiliki dampak positif bagi anggota-anggota masyarakat. Pada tahap implementasi atau pelaksanaan kebijakan ini banyak pihak-pihak yang mempunyai kewajiban melaksanakan kebijakan terutama eksekutif. Disamping itu juga perlunya peranan dari legislatif, yudikatif, kelompok-kelompok kepentingan termasuk warga Negara.

e) Tahap Evaluasi Kebijakan

Tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan. Islamy

(2009:112) mengemukakan evaluasi kebijakan atau penilaian kebijakan merupakan langkah terakhir dalam suatu proses kebijakan. Penilaian kebijakan mencakup tentang isi kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan dampak kebijakan.

Dari penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa tahap-tahap kebijakan mulai dari tahap penyusunan agenda, tahap formulasi kebijakan, tahap adopsi kebijakan, tahap implementasi kebijakan sampai terakhir tahap evaluasi kebijakan merupakan proses yang saling berkaitan. Proses dalam tahapan kebijakan tersebut bukan hanya melibatkan satu pihak, tapi melibatkan pihak-pihak seperti eksekutif, birokrat, legislatif, yudikatif, kelompok-kelompok kepentingan serta masyarakat.

B. Tinjauan Evaluasi Kebijakan Publik

1. Pengertian Evaluasi Kebijakan Publik

Evaluasi merupakan tahap akhir dalam proses kebijakan. Anderson dalam Winarno (2012:229) mengemukakan evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak merupakan langkah terakhir dalam suatu kebijakan. Evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan yang fungsional. Evaluasi kebijakan dapat meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Menurut Jones dalam Santosa (2008:43) evaluasi kebijakan adalah penilaian terhadap kemampuan pemerintah dalam proses dan programnya. Dye dalam Parson

(2008:547) mengatakan bahwa evaluasi kebijakan adalah pemeriksaan yang objektif, sistematis, dan empiris terhadap efek dari kebijakan dan program publik terhadap targetnya dari segi tujuan yang ingin dicapai. Sementara itu menurut Lester dan Stewart dalam Agustino (2008 :185) berpendapat bahwa evaluasi ditujukan untuk melihat sebagian-sebagian kegagalan suatu kebijakan dan untuk mengetahui apakah kebijakan yang telah dirumuskan dan dilaksanakan dapat menghasilkan dampak yang diinginkan. Hal lain diungkapkan Indiahono (2009:145) yang mendefinisikan bahwa evaluasi kebijakan publik adalah menilai keberhasilan/kegagalan kebijakan berdasarkan indikator-indikator yang telah ditentukan yaitu aspek proses dan hasil.

Menurut Winarno (2012:234) evaluasi kebijakan publik dipandang sebagai usaha untuk menentukan dampak atau konsekuensi sebenarnya dari kebijakan pada kondisi-kondisi kehidupan nyata. Sedangkan, Nugroho (2009:699) menyatakan bahwa evaluasi kebijakan biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya, sejauh mana tujuan dicapai. Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara “harapan” dan “kenyataan”. Tujuan utama evaluasi bukanlah untuk menyalahkan, melainkan untuk melihat seberapa besar kesenjangan antara pencapaian dan harapan suatu kebijakan publik. Tugas selanjutnya adalah bagaimana mengurangi atau menutup kesenjangan tersebut. Nugroho (2009:670) evaluasi kebijakan memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- 1) Tujuannya menemukan hal-hal yang strategis untuk meningkatkan kinerja kebijakan.

- 2) Evaluator mampu mengambil jarak dari pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, dan target kebijakan.
- 3) Prosedur dapat dipertanggungjawabkan secara metodologi.
- 4) Dilaksanakan tidak dalam suasana permusuhan atau kebencian.
- 5) Mencakup rumusan, implementasi, lingkungan dan kinerja kebijakan.

Rochyati (2012) mengungkapkan evaluasi kebijakan publik memiliki tujuan sebagai berikut:

- 1) Mengukur efek suatu program/kebijakan pada kehidupan masyarakat dengan membandingkan kondisi antara sebelum dan sesudah adanya program tersebut. Mengukur efek menunjuk pada perlunya metodologi penelitian. Membandingkan efek dengan tujuan mengharuskan penggunaan kriteria untuk mengukur keberhasilan.
- 2) Memperoleh informasi tentang kinerja implementasi kebijakan dan menilai kesesuaian dan perubahan program dengan rencana.
- 3) Memberikan umpan balik bagi manajemen dalam rangka perbaikan/penyempurnaan implementasi.
- 4) Memberikan rekomendasi pada pembuat kebijakan untuk pembuatan keputusan lebih lanjut mengenai program di masa datang.
- 5) Sebagai bentuk pertanggung-jawaban publik atau memenuhi akuntabilitas publik.

Menurut Dunn dalam Nugroho (2009:670), istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian

(*assessment*). Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Berdasarkan uraian diatas, maka penulis menyimpulkan bahwa evaluasi kebijakan publik adalah kegiatan menilai keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan apakah suatu kebijakan telah memiliki dampak dan telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

2. Tipe-tipe Evaluasi Kebijakan Publik

Menurut Parsons (2008: 549-552) terdapat dua tipe dalam evaluasi, yakni:

1) *Formative evaluation*

Palumbo dalam Parsons (2008:549), mengemukakan bahwa evaluasi formatif adalah evaluasi yang dilakukan ketika kebijakan atau program sedang diimplementasikan merupakan analisis tentang “seberapa jauh sebuah program diimplementasikan dan apa kondisi yang bisa meningkatkan keberhasilan implementasi”. Fase implementasi membutuhkan evaluasi “formatif” yang akan memonitor cara dimana sebuah program dikelola atau diatur untuk menghasilkan umpan balik yang bisa berfungsi untuk meningkatkan proses implementasi. Rossi and Freeman dalam Parson (2008:550) mendeskripsikan metode evaluasi ini sebagai evaluasi pada tiga persoalan, yaitu:

- 1) Sejauh mana sebuah program mencapai target populasi yang tepat;
- 2) Apakah penyampaian pelayanan konsisten dengan spesifikasi desain program atau tidak;

3) Sumber daya apa yang dikeluarkan dalam pelaksanaan program.

2) *Summative Evaluation*

Palumbo dalam Parson (2008:552) mendefinisikan evaluasi sumatif digunakan untuk mengukur bagaimana sebuah kebijakan atau program telah memberikan dampak terhadap masalah yang ditangani. Evaluasi sumatif berusaha memantau pencapaian tujuan dan target formal setelah suatu kebijakan atau program diterapkan untuk jangka waktu tertentu. Evaluasi sumatif dilakukan pasca-implementasi, dimana evaluasi dimaksudkan untuk untuk memperkirakan dan membandingkan dampak dari intervensi terhadap satu kelompok dengan kelompok lain.

Sedangkan, Anderson dalam Winarno (2012:230-232) membagi evaluasi kebijakan dalam dua tipe ,yaitu :

1) *Tipe Pertama*, evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsioanal, maka evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri. Para pembentuk kebijakan dan administrator selalu membuat pertimbangan-pertimbangan mengenai manfaat atau dampak dari kebijakan-kebijakan, program-program dan proyek-proyek. Pertimbangan-pertimbangan ini banyak memberi kesan bahwa pertimbangan-pertimbangan tersebut didasarkan pada bukti yang terpisah-pisah dan dipengaruhi ideologi, kepentingan pada pendukungnya dan kreteria-kreteria lainnya. Evaluasi seperti ini akan mendorong terjadinya konflik karena evaluator-evaluator yang berbeda akan menggunakan

kreteria-kreteria yang berbeda, sehingga kesimpulan yang didapatkannya pun berbeda mengenai manfaat dan kebijakan yang sama.

2) *Tipe Kedua*, merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi semacam ini berangkat dari pertanyaan-pertanyaan dasar yang menyangkut: Apakah program dilaksanakan dengan semestinya? Berapa biaya? Siapa yang menerima manfaat (pembayaran atau pelayanan), dan berapa jumlahnya? Apakah terdapat publikasi atau kejenuhan dengan program-program lain? Apakah ukuran-ukuran dasar dan prosedur-prosedur yang secara sah diikuti? Dalam menggunakan pertanyaan-pertanyaan ini dalam melakukan evaluasi dan memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program, maka evaluasi dengan tipe ini akan lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program. Evaluasi dengan menggunakan tipe seperti ini mempunyai kelemahan yakni kecenderungannya untuk menghasilkan informasi yang sedikit mengenai dampak suatu program terhadap masyarakat.

3) *Tipe Ketiga*, adalah tipe evaluasi kebijakan sistematis. Evaluasi sistematis melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan tersebut telah tercapai. Evaluasi sistematis diarahkan untuk melihat dampak yang ada dari suatu kebijakan dengan berpijak pada sejauh mana kebijakan tersebut menjawab kebutuhan atau masalah masyarakat. Dengan demikian, evaluasi sistematis akan berusaha menjawab pertanyaan-pertanyaan seperti: Apakah

kebijakan yang dijalankan mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan sebelumnya? Berapa biaya yang dikeluarkan serta keuntungan apa yang didapat? Siapa yang menerima keuntungan dari program kebijakan yang telah dijalankan? Dengan mendasarkan pada tipe-tipe pertanyaan evaluatif seperti itu, maka konsekuensi yang diberikan oleh evaluasi sistematis adalah bahwa evaluasi ini akan memberi suatu pemikiran tentang dampak dari kebijakan dan merekomendasikan perubahan-perubahan kebijakan dengan mendasarkan kenyataan yang sebenarnya kepada para pembentuk kebijakan dan masyarakat umum.

Lain halnya dengan Bingham dan Felbinger dalam Winarno (2009:676) membagi evaluasi kebijakan menjadi empat jenis, yaitu:

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

Dari uraian diatas, maka peneliti menggunakan tipe evaluasi yaitu evaluasi sumatif atau *summative evaluation*, yaitu mengukur bagaimana sebuah kebijakan atau program telah memberikan dampak terhadap masalah yang ditangani. Evaluasi

sumatif berusaha memantau pencapaian tujuan dan target formal setelah suatu kebijakan atau program diterapkan untuk jangka waktu tertentu.

3. Pendekatan-Pendekatan Evaluasi Kebijakan

Dunn dalam Agustino (2008:189-190) menyatakan bahwa ada beberapa pendekatan evaluasi kebijakan yang menghasilkan penilaian yang baik.

Pendekatan-pendekatan tersebut adalah :

1) Evaluasi Semu

Evaluasi semu atau *pseudo evaluation* ialah pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan tanpa berusaha untuk menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil kebijakan terhadap individu, kelompok, ataupun masyarakat secara keseluruhan.

2) Evaluasi Formal

Evaluasi formal adalah bahwa tujuan dan target yang diumumkan secara formal merupakan ukuran yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan program. Tujuan evaluasi formal adalah untuk menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan yang didasarkan atas tujuan formal program kebijakan secara deskriptif.

3) Evaluasi Keputusan Teoritis

Evaluasi keputusan teoritis atau *decision-theoretic evaluation* adalah pendekatan evaluasi kebijakan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk

menghasilkan informasi yang dapat dipertanggungjawabkan dan valid menangani hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan.

4. Fungsi-fungsi Evaluasi Kebijakan Publik

William Dunn dalam Agustino (2008:188-189), mengemukakan ada tiga fungsi dari evaluasi kebijakan, yaitu :

- 1) Evaluasi kebijakan harus memberikan informasi yang valid dan dipercaya mengenai kinerja kebijakan.

- 2) Evaluasi kebijakan berfungsi memberikan sumbangan kepada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Pemilihan nilai dalam mencapai tujuan dan target, tidak didasari oleh kepentingan-kepentingan nilai dari kelompok, golongan atau partai tertentu. Karena itu, nilai perlu diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan-tujuan dari target-target yang hendak dicapai.

- 3) Evaluasi kebijakan berfungsi untuk memberikan sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk bagi perumusan masalah maupun pada rekomendasi kebijakan.

Sementara Wibawa dalam Nugroho (2009:675-676), mengemukakan bahwa evaluasi kebijakan publik memiliki empat fungsi, yaitu :

- 1) 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.

2) Kepatuhan

Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya, sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.

3) Audit

Melalui evaluasi dapat diketahui apakah *output* benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan.

4) Akunting

Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial-ekonomi dari kebijakan tersebut.

5. Langkah-langkah Evaluasi Kebijakan

Untuk melakukan evaluasi yang baik dengan *margin* kesalahan yang minimal beberapa ahli mengembangkan langkah-langkah dalam evaluasi kebijakan. Dunn dalam Santoso (2008:43-44) menyatakan ada langkah-langkah yang perlu dilakukan dalam evaluasi kebijakan, antara lain :

- 1) Spesifikasi program kebijakan.
- 2) Apakah kegiatan-kegiatan dan sasaran melandasi program.
- 3) Koleksi informasi program kebijakan.
- 4) Modeling program kebijakan.

- 5) Penaksiran evaluabilitas program kebijakan.
- 6) Umpan balik penaksiran evaluabilitas untuk pemakai.

Sementara, Suchman dalam Winarno (2012:233-234) mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan, yakni:

- 1) Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi.
- 2) Analisis terhadap masalah.
- 3) Deskripsi dan standarisasi kegiatan.
- 4) Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi.
- 5) Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain.
- 6) Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

Selain itu, Suchman juga mengidentifikasi beberapa pertanyaan operasional untuk menjalankan riset evaluasi, yakni:

- 1) Apakah yang menjadi isi dari tujuan program?
- 2) Siapa yang menjadi target program?
- 3) Kapan perubahan yang diharapkan terjadi?
- 4) Apakah tujuan yang ditetapkan satu atau banyak (*unitary or multiple*)?
- 5) Apakah dampak yang diharapkan besar?
- 6) Bagaimanakah tujuan-tujuan tersebut tercapai?

Menurut Suchman, dari keseluruhan tahap yang telah dicantumkan di atas, mendefinisikan masalah merupakan tahap yang paling penting dalam evaluasi kebijakan. Hanya setelah masalah-masalah dapat didefinisikan dengan jelas, maka tujuan-tujuan dapat disusun dengan jelas pula. Kegagalan dalam mendefinisikan masalah akan berakibat pada kegagalan dalam memutuskan tujuan-tujuan.

C. Tinjauan Tentang Evaluasi Dampak Kebijakan

1. Evaluasi Dampak Kebijakan

Soemarwoto dalam Toha (2012:24) dampak adalah suatu perubahan yang terjadi sebagai akibat suatu aktivitas. Dampak dapat bersifat negatif maupun positif. Banyak faktor mempengaruhi penentuan apakah dampak itu baik (positif) atau buruk (negatif). Salah satu faktor penting dalam penentuan itu ialah apakah seseorang diuntungkan atau dirugikan oleh sebuah proyek pembangunan tertentu. Irawan (2014:66) dampak adalah perubahan kondisi fisik maupun sosial sebagai akibat dari output kebijakan. Akibat yang dihasilkan oleh suatu intervensi program pada kelompok sasaran (baik akibat yang diharapkan atau tidak diharapkan), dan sejauh mana akibat tersebut mampu menimbulkan pola perilaku baru pada kelompok sasaran (*impact*). Akibat yang dihasilkan oleh suatu intervensi program pada kelompok sasaran, baik yang sesuai dengan yang diharapkan ataupun tidak dan apakah akibat tersebut tidak mampu menimbulkan perilaku baru pada kelompok sasaran (*effects*).

Sebelumnya telah dijelaskan Anderson dalam Winarno (2012:229) bahwa evaluasi kebijakan adalah kegiatan yang menyangkut penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi termasuk penilaian atas dampak. Lester dan Stewart dalam Agustino (2008 :185) juga berpendapat bahwa evaluasi ditujukan untuk melihat sebagian kegagalan suatu kebijakan dan untuk mengetahui apakah kebijakan yang telah dirumuskan dan dilaksanakan dapat menghasilkan dampak yang diinginkan. Palumbo dalam Parson (2008:552) mendefinisikan evaluasi sumatif atau evaluasi dampak digunakan untuk mengukur bagaimana sebuah kebijakan atau program telah memberikan dampak terhadap masalah yang ditangani. Zudika (2014:33) mengemukakan evaluasi dampak merupakan usaha menentukan dampak atas implementasi kebijakan yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan pada keadaan-keadaan atau kelompok-kelompok di luar sasaran atau tujuan kebijakan.

Menurut Rossi dan Freeman dalam Toha (2012:26) penilaian atas dampak adalah untuk memperkirakan apakah intervensi menghasilkan efek yang diharapkan atau tidak. Perkiraan seperti ini tidak menghasilkan jawaban yang pasti tapi hanya beberapa jawaban yang mungkin masuk akal. Tujuan dasar dari penilaian dampak adalah untuk memperkirakan “efek bersih” dari sebuah intervensi – yakni perkiraan dampak intervensi yang tidak dicampuri oleh pengaruh dari proses dan kejadian lain yang mungkin juga memengaruhi perilaku atau kondisi yang menjadi sasaran suatu program yang sedang dievaluasi itu.

2. Tujuan Evaluasi Dampak

Dalam Rochyati (2012) evaluasi sumatif umumnya dilakukan untuk memperoleh informasi terkait dengan efektifitas sebuah kebijakan/program terhadap permasalahan yang diintervensi. Tujuan dari Evaluasi sumatif/dampak bertujuan untuk:

- a) Menilai apakah program telah membawa dampak yang diinginkan terhadap individu, rumah tangga dan lembaga
- b) Menilai apakah dampak tersebut berkaitan dengan intervensi program
- c) Mengeksplora apakah ada akibat yang tidak diperkirakan baik yang positif maupun yang negatif
- d) Mengkaji bagaimana program mempengaruhi kelompok sasaran, dan apakah perbaikan kondisi kelompok sasaran betul-betul disebabkan oleh adanya program tersebut ataukah karena faktor lain.

3. Jenis-jenis Dampak

Anderson dalam Toha (2014:28) menyatakan terdapat sejumlah dampak (manfaat) kebijakan yang perlu diperhatikan dalam evaluasi kebijakan, yaitu:

- a. Dampak kebijaksanaan yang diharapkan (*intended consequences*) atau tidak diharapkan (*unintended consequences*) baik pada problemanya maupun pada masyarakat.
- b. Limbah kebijaksanaan terhadap situasi atau orang-orang (kelompok) yang bukan menjadi sasaran/tujuan utama dari kebijaksanaan tersebut, ini biasanya disebut "*externalities*" atau "*spillover effects*". Limbah kebijaksanaan ini bisa positif atau bisa pula negative.

- c. Dampak kebijaksanaan dapat terjadi atau berpengaruh pada kondisi sekarang atau kondisi yang akan datang.
- d. Dampak kebijaksanaan terhadap “biaya” langsung atau *direct costs*. Menghitung “biaya” setiap rupiah dari setiap program kebijaksanaan.
- e. Dampak kebijaksanaan terhadap “biaya” tidak langsung (*indirect costs*) sebagaimana yang dialami oleh anggota-anggota masyarakat. Seringkali biaya seperti ini jarang dinilai, hal ini sebagaimana disebabkan karena sulitnya hal tersebut dikuantitatifasikan (diukur).

4. Dimensi Dampak

Menurut Lang-bein dalam Rochyati (2012) memperkirakan dampak perlu memperhitungkan dimensi-dimensi sebagai berikut:

- a. Waktu

Dimensi waktu ini penting diperhitungkan karena kebijakan dapat memberikan dampak yang panjang, baik sekarang maupun pada masa yang akan datang. Semakin lama periode evaluasi waktu semakin sulit mengukur dampak, sebab :

- 1) Hubungan kausalitas antara program dengan kebijakan semakin kabur
- 2) Pengaruh faktor-faktor lain yang harus dijelaskan juga semakin banyak
- 3) Jika efek terhadap individu dipelajari terlalu lama maka akan kesulitan menjaga *track record* individu dalam waktu yang sama.

- b. Selisih antara dampak aktual dengan yang diharapkan.

Selain memperhatikan efektifitas pencapaian tujuan, seorang evaluator harus pula memperhatikan

- 1) Berbagai dampak yang tak diinginkan,
- 2) Dampak yang hanya sebagian saja dari yang diharapkan dan
- 3) Dampak yang bertentangan dari yang diharapkan

- c. Tingkat Agregasi Dampak

Dampak juga bersifat agregatif artinya bahwa dampak yang dirasakan secara individual akan dapat merembes pada perubahan di masyarakat secara keseluruhan.

- d. Tipe Dampak

Rochyati (2012) mengemukakan ada empat tipe utama dampak dalam evaluasi dampak yaitu :

- a) Dampak pada kehidupan ekonomi, yaitu dampak yang mempengaruhi penghasilan, nilai tambah dan sebagainya
- b) Dampak pada proses pembuatan kebijakan, yaitu apa yg akan dilakukan pada kebijakan berikutnya
- c) Dampak pada sikap publik, yaitu dukungan pada pemerintah atau pada program
- d) Dampak pada kualitas kehidupan individu, yaitu dampak bagi kelompok dan masyarakat yg bersifat non ekonomis.

5. Unit-unit Sosial Terdampak

Sebuah kebijakan atau program dapat membawa dampak pada berbagai unit sosial. Rochayati (2012) ada empat unit sosial yang terkena dampak kebijakan, yaitu:

- a. Dampak individual : biologis (penyakit, cacat fisik dsb karena kebijakan teknologi nuklir misalnya), psikologis (stress, depresi, emosi), lingkungan hidup (tergusur, pindah rumah), ekonomis (naik turunnya penghasilan, harga, keuntungan), sosial serta personal.
- b. Dampak organisasional : langsung (terganggu atau terbantunya pencapaian tujuan organisasi), tak langsung (peningkatan semangat kerja, disiplin)
- c. Dampak pada masyarakat (meningkatnya kesejahteraan)
- d. Dampak pada lembaga dan sistem sosial (meningkatnya kesadaran kolektif masyarakat; menguatnya solidaritas sosial)

6. Faktor-faktor Kegagalan Dampak

Anderson dalam Abidin (2015) sebuah kebijakan/program bisa saja gagal memperoleh dampak yang diharapkan meski proses implementasi berhasil mewujudkan output sebagaimana yang dituntut oleh program tersebut, namun ternyata gagal mencapai *outcomesnya*, apalagi jika proses implementasi gagal mewujudkan keduanya. Faktor penyebab kebijakan tidak memperoleh dampak yg diinginkan menurut Anderson adalah sebagai berikut:

- a) Sumber daya yang tidak memadai;
- b) Cara implementasi yang tidak tepat ;

- c) Masalah publik sering disebabkan banyak faktor tetapi kebijakan yang dibuat hanya mengatasi satu faktor saja;
- d) Cara menanggapi kebijakan yang justru dapat mengurangi dampak yang diinginkan ;
- e) Tujuan-tujuan kebijakan tak sebanding bahkan bertentangan satu sama lain;
- f) Biaya yang dikeluarkan jauh lebih besar dari masalahnya;
- g) Banyak masalah publik yang tak mungkin dapat diselesaika;
- h) Timbulnya masalah baru sehingga mendorong pengalihan perhatian dan tindakan;
- i) Sifat dari masalah yang akan dipecahkan.

7. Metode Evaluasi Dampak

Rossi and Freeman dalam Parson (2008:604) penilaian atas dampak adalah untuk memperkirakan apakah intervensi menghasilkan efek yang diharapkan atau tidak. Tujuan dari penilaian dampak adalah memerkirakan dampak intervensi yang tidak di campuri oleh pengaruh dari proses dan kejadian lain yang mungkin juga mempengaruhi perilaku atau kondisi yang menjadi sasaran suatu program yang sedang dievaluasi. Beberapa metode yang digunakan dalam penilaian dampak, antara lain:

- 1) Membandingkan problem atau situasi atau kondisi dengan apa yang terjadi sebelum intervensi
- 2) Melakukan eksperimen untuk menguji dampak dari suatu program terhadap suatu area atau kelompok dengan membandingkannya dengan

apa yang terjadi di area atau kelompok lain yang belum menjadi sasaran intervensi

- 3) Membandingkan biaya dan manfaat yang dicapai sebagai hasil dari intervensi
- 4) Menggunakan model untuk memahami dan menjelaskan apa yang terjadi sebagai akibat dari kebijakan masa lalu
- 5) Pendekatan kualitatif dan *judgemental* untuk mengevaluasi keberhasilan atau kegagalan kebijakan dan program
- 6) Membandingkan apa yang sudah terjadi dengan tujuan atau sasaran tertentu dari sebuah program atau kebijakan
- 7) Menggunakan pengukuran kinerja untuk menilai apakah tujuan dan targetnya sudah terpenuhi.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan beberapa metode yang dikemukakan oleh Rossi and Freeman dalam Parson (2008:604) beberapa metode yang digunakan dalam penilaian dampak, antara lain:

- 1) Membandingkan problem atau situasi atau kondisi dengan apa yang terjadi sebelum intervensi

Peneliti membandingkan problem atau situasi atau kondisi dengan apa yang terjadi sebelum dilaksanakan dan setelah dilaksanakannya program KB bagi KPS dan KS-1 di Kota Bandar Lampung.

- 2) Pendekatan kualitatif dan *judgemental* untuk mengevaluasi keberhasilan atau kegagalan kebijakan dan program

Peneliti ingin mengevaluasi apakah program KB bagi KPS dan KS-1 di Kota Bandar Lampung berhasil atau gagal dilaksanakan dengan melihat pada 4 pokok pelaksanaan KB bagi KPS dan KS-1, yaitu :

- 1) Advokasi dan KIE (Konseling, Informasi, Edukasi)
- 2) Pelayanan
- 3) Pembiayaan
- 4) Pembinaan

3) Membandingkan apa yang sudah terjadi dengan tujuan atau sasaran tertentu dari sebuah program atau kebijakan.

Peneliti membandingkan keadaan setelah dilaksanakannya KB bagi KPS dan KS-1 dengan tujuan dari pelaksanaan program apakah program KB yang telah dilaksanakan telah mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan.

Beberapa metode yang digunakan diatas akan digunakan peneliti untuk mengevaluasi dampak (*impact*) yang berfokus pada hasil akhir suatu kebijakan atau program yaitu dari pelaksanaan program KB bagi KPS dan KS-1 di Kota Bandar Lampung.

D. Tinjauan Keluarga Berencana (KB)

1. Tinjauan Keluarga

Menurut Undang-undang Nomor 10 Tahun 1992, pasal 1 ayat 10 disebutkan bahwa Keluarga adalah unit terkecil dalam masyarakat yang terdiri dari suami dan istri, atau suami istri dan anaknya, atau ayah dan anaknya, atau ibu dan anaknya.

Untuk mewujudkan keluarga yang berkualitas, perlu bagi masing-masing keluarga memahami delapan fungsi keluarga. Dalam setiap fungsi terdapat nilai-nilai moral yang harus diterapkan dalam keluarga melalui sikap dan perilaku orang tua yang akan menjadi teladan bagi anaknya. Kedelapan fungsi keluarga tersebut yaitu:

1) Fungsi Keagamaan

Fungsi ini membangun insan yang agamis yang bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa. Fungsi ini dimungkinkan untuk dijalankan oleh setiap keluarga karena pada kenyataannya disamping agama sudah menjadi pegangan hidup bangsa Indonesia juga adalah sebagai landasan idiil Negara kita yaitu sila pertama.

2) Fungsi Sosial Budaya

Fungsi ini merupakan fungsi pelestarian budaya bangsa melalui keluarga dimana dari fungsi ini mencerminkan tingkah laku suatu bangsa.

3) Fungsi Cinta Kasih

Fungsi ini suatu perwujudan bahwa pada hakekatnya manusia haruslah mencintai dan mengasihi sesama anggota keluarga dan kemudian untuk mengasihi masyarakat dimana mereka berada.

4) Fungsi Perlindungan

Fungsi ini menciptakan rasa aman dan nyaman dalam lingkungan keluarga.

5) Fungsi Reproduksi

Fungsi ini adalah suatu fungsi yang hakiki karena manusia harus dapat melanjutkan keturunannya dan yang diharapkan adalah keturunan yang berkualitas.

6) Fungsi Sosialisasi dan Pendidikan

Fungsi yang dipersiapkan sebagai generasi yang lebih baik.

7) Fungsi Ekonomi

Upaya yang dilakukan dalam memberikan suatu kegiatan yang bersifat ekonomis yang sangat produktif untuk meningkatkan kesejahteraan keluarga dan sebagai wahana pendidikan pada kelompok akseptor.

8) Fungsi Pelestarian Lingkungan

Upaya untuk melestarikan lingkungan hidup yang sejuk dan penuh keindahan yang tidak terlepas dari keberhasilan dalam pengendalian pertumbuhan penduduk.

2. Tinjauan Keluarga Berencana

Undang-undang yang mengatur keluarga berencana adalah Undang-undang Nomor 10 Tahun 1992 Tentang Pembangunan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga Sejahtera. Dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 1992 Pasal 1 ayat 12, disebutkan bahwa:

“Keluarga Berencana adalah upaya peningkatan kepedulian dan peran serta masyarakat melalui penundaan usia perkawinan, pengaturan kelahiran, pembinaan ketahanan keluarga, peningkatan kesejahteraan keluarga untuk mewujudkan keluarga kecil, bahagia dan sejahtera”.

Sedangkan, Keluarga Berencana (KB) berdasarkan Undang-Undang Nomor 52 tahun 2009 yaitu:

“Upaya mengatur kelahiran anak, jarak, dan usia ideal melahirkan, mengatur kelahiran, mengatur kehamilan, melalui promosi, perlindungan, dan bantuan sesuai dengan hak reproduksi untuk mewujudkan keluarga berkualitas”.

Konsep BKKBN (2007:45) keluarga berencana adalah salah satu cara untuk mewujudkan keluarga bertanggungjawab yang dapat dilakuka dengan atau tanpa memakai alat kontrasepsi. Keluarga berencana adalah satu cara untuk

mewujudkan keluarga bertanggungjawab yang dapat dilakukan dengan atau tanpa memakai alat kontrasepsi. Disebutkan dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 1992 ada empat (4) upaya pokok program KB Nasional , yaitu :

- 1) Pendewasaan Usia Perkawinan (PUP)
- 2) Pengaturan Kelahiran
- 3) Pembinaan Ketahanan Keluarga
- 4) Peningkatan Kesejahteraan Keluarga

Sedangkan dalam pelaksanaan program KB Nasional ada empat (4) aspek dalam Program KB Nasional , yaitu :

- 1) Program Keluarga Berencana dan Kesehatan Reproduksi
- 2) Program Kesehatan Reproduksi Remaja
- 3) Program Peningkatan Ketahanan dan Pemberdayaan Keluarga
- 4) Program Penguatan Kelembagaan dan Keluarga Berkualitas

E. Tinjauan Keluarga Prasejahtera dan Keluarga Sejahtera 1

1. Tinjauan Keluarga Prasejahtera (KPS)

KPS menurut BKKBN (2009:7) adalah keluarga yang belum dapat memenuhi kebutuhan dasarnya secara minimal, seperti kebutuhan pokok (pangan), sandang, papan, kesehatan, dan spiritual dan pendidikan. Mereka yang dikategorikan sebagai KPS adalah keluarga yang tidak memenuhi salah satu dari 6 (enam) kriteria KS-1. Hartanto (2004:21-22) mendefinisikan keluarga yang tergolong dalam KPS adalah mereka yang rumahnya masih berlantai tanah, pakaiannya

hanya satu, dan bila sakit tidak bisa mendapatkan pelayanan yang layak, serta makan pun belum tentu bisa dua kali sehari.

2. Tinjauan Keluarga Sejahtera 1 (KS-1)

Hartanto (2004:22) mendefinisikan KS-1 adalah keluarga yang sudah dapat memenuhi kebutuhan dasarnya secara minimal, tetapi belum dapat memenuhi keseluruhan kebutuhan sosial psikologisnya seperti kebutuhan akan pendidikan, interaksi dalam keluarga, interaksi dengan lingkungan tempat tinggal dan transportasi. Konsep KS-1 menurut BKKBN (2009:7). juga didefinisikan sebagai keluarga yang sudah dapat memenuhi kebutuhan dasarnya secara minimal, tetapi belum dapat memenuhi keseluruhan kebutuhan sosial psikologisnya (*socio psychological needs*), seperti kebutuhan ibadah, makan protein hewani, pakaian, ruang untuk interaksi keluarga, dalam keadaan sehat, mempunyai penghasilan, bisa baca tulis latin dan keluarga berencana KS-I memiliki kreteria sebagai berikut (BKKBN,2012) :

- 1) Makan dua kali sehari atau lebih.
- 2) Memiliki beberapa lembar pakaian.
- 3) Rumah yang ditempati mempunyai atap,lantai dan dinding yang baik.
- 4) Bila ada anggota keluarga yang sakit dibawa ke sarana kesehatan.
- 5) PUS ingin ber-KB ke sarana pelayanan kontrasepsi.
- 6) Semua anak umur 7-15 tahun dalam keluarga bersekolah.

F. Tinjauan Program KB bagi Keluarga Prasejahtera (KPS) dan Keluarga Sejahtera 1 (KS-1)

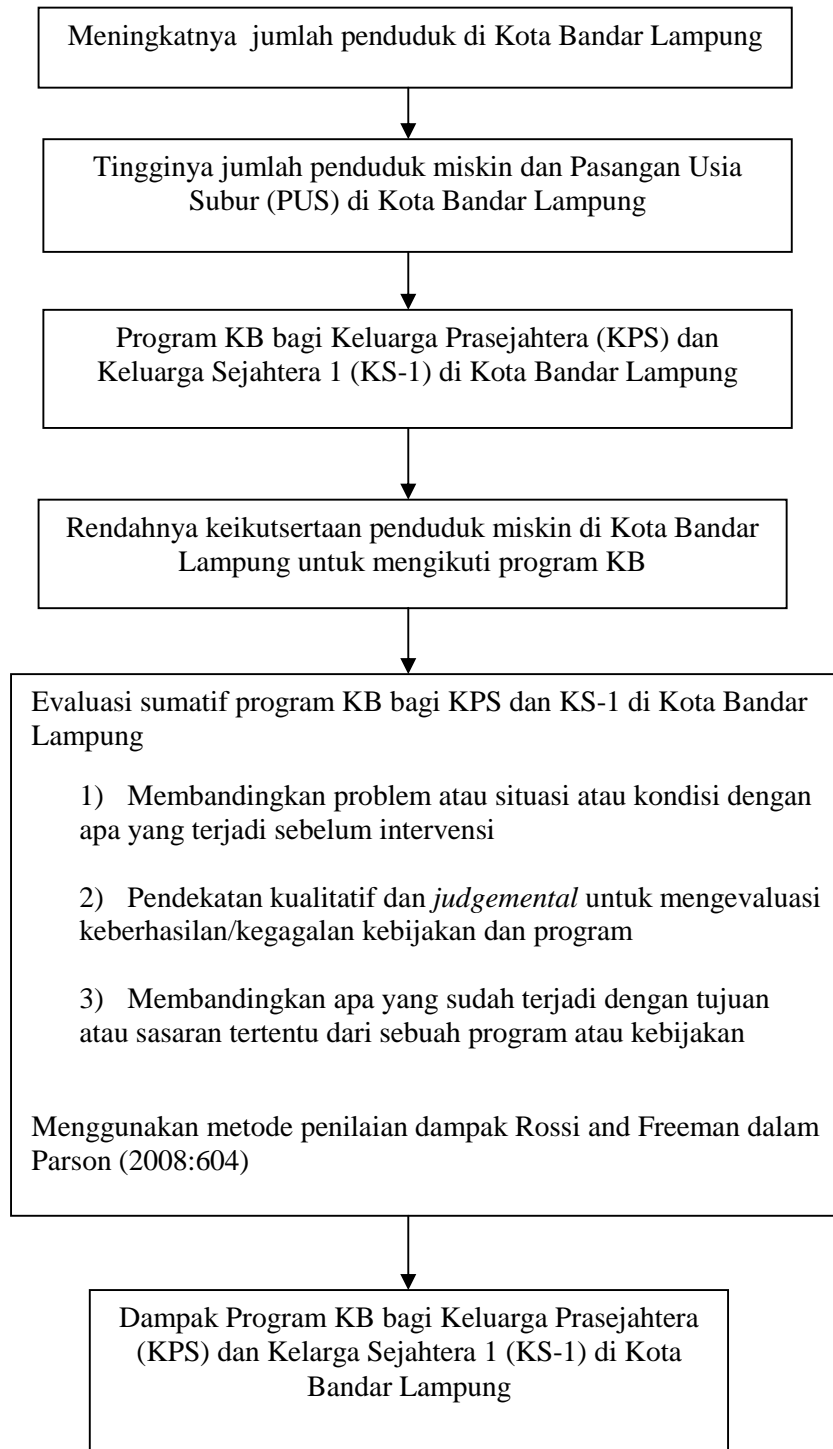
Program KB bagi KPS dan KS-1 tertuang dalam Peraturan Kepala Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) Nomor: 406/PER/E1/2012 Tentang Pedoman Pelayanan Keluarga Berencana dalam Program Jaminan Kesehatan Masyarakat. Dalam Peraturan tersebut disebutkan bahwa dalam rangka meningkatkan akses dan kualitas pelayanan KB khususnya bagi keluarga miskin perlu adanya penyempurnaan pedoman pelayanan KB berkualitas bagi masyarakat miskin yang dibiayai pemerintah melalui program Jaminan Kesehatan Masyarakat/Daerah (Jamkesmas atau Jamkesda).

Kebijakan Program KB bagi KPS dan KS-1 terkait dengan upaya peningkatan akses dan mutu pelayanan kontrasepsi kepada PUS dari keluarga miskin atau tidak mampu termasuk KPS dan KS-1 agar tercapai derajat kesehatan masyarakat yang optimal, meliputi :

- 1) Advokasi dan KIE pelayanan KB dalam Jamkesmas secara berkesinambungan.
- 2) Penyediaan alat dan obat kontrasepsi, sarana pendukung pelayanan KB serta penggerakan layanan KB.
- 3) Meningkatkan kompetensi *provider* dan pengelolaan pelayanan KB dalam Jamkesmas.
- 4) Meningkatkan *monitoring* dan evaluasi.

G. Kerangka Pikir

Bagan 2.1: Kerangka Pikir Penelitian



Sumber: diolah oleh peneliti