

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Kebijakan Publik

1. Makna Kebijakan

Kebijakan menurut para ahli seperti yang telah dikemukakan oleh Anderson dalam Winarno (2012:21) mendefinisikan sebagai berikut: “kebijakan adalah arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang actor atau sejumlah actor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan”.

Sementara menurut Charles O. Jones dalam Winarno (2012:19) istilah kebijakan (*policy term*) di gunakan dalam praktek sehari-hari namun di gunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Istilah ini sering di pertukarkan dengan tujuan (*goals*), program, keputusan (*decisions*), standard, proposal, dan grand design.

Kebijakan mengandung suatu unsur tindakan untuk mencapai tujuan dan umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Kebijakan tentu mempunyai hambatan-hambatan tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan dan sasaran yang diinginkan. Hal tersebut berarti kebijakan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Apabila kebijakan berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan tersebut akan mendapat kendala dan hambatan. ketika

diimplementasikan. Sebaliknya suatu kebijakan harus mampu mengakomodasikan nilai-nilai dan praktik-praktik yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Dari beberapa pengertian menurut para ahli mengenai kebijakan diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah suatu lingkup kegiatan yang dibuat oleh para aktor pejabat instansi pemerintahan maupun organisasi lain sebagai alat pemecahan suatu masalah untuk mencapai tujuan bersama dan dalam pelaksanaannya terkadang dicantumkan beberapa sanksi sebagai alat pendukung jalannya suatu kebijakan. Suatu kebijakan dapat dikatakan berhasil apabila terdapat perubahan kearah tujuan yang lebih baik maka dalam penelitian ini peneliti akan mengevaluasi mengenai jalannya Perda No.03 Tahun 2010 tentang pembinaan anak jalanan, gelandangan dan pengemis yang sudah dilaksanakan sejak tahun 2010 namun belum bisa mengatasi masalah-masalah sosial tersebut.

2. Pengertian Kebijakan Publik

Pengertian kebijakan publik sangat begitu beragam, namun demikian tetap saja pengertian kebijakan publik berada dalam wilayah tentang apa yang dilakukan dan tidak dilakukan oleh pemerintah selaku pembuat kebijakan. Carl Friedrich dalam Agustino (2008:7) yang berjudul *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* mengatakan bahwa:

“Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakn tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud”.

William N. Dunn (2003:132) menyebut istilah kebijakan publik dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik*, pengertiannya sebagai berikut:

“Kebijakan Publik (*Public Policy*) adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah.

Kebijakan publik sesuai apa yang dikemukakan oleh William N. Dunn mengisyaratkan adanya pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung satu dengan yang lainnya, dimana didalamnya keputusan-keputusan untuk melakukan tindakan. Kebijakan publik yang dimaksud dibuat oleh badan atau kantor pemerintah. Suatu kebijakan apabila telah dibuat, maka harus di implementasikan untuk dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia, serta di evaluasikan agar dapat dijadikan sebagai mekanisme pengawasan terhadap kebijakan tersebut sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri. Ada banyak penjabaran mengenai kebijakan publik termasuk para ahli sebagai berikut:

a. Chandler dan Plano (1988)

Kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas. Pengertian kebijakan publik menurut Chandler dan Plano dapat diklasifikasikan kebijakan sebagai intervensi pemerintah. Dalam hal

ini pemerintah mendayagunakan berbagai instrumen yang dimiliki untuk mengatasi persoalan publik. (Tangkilisan, 2003: 1)

b. Easton (1969)

Kebijakan publik diartikan sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Dalam hal ini hanya pemerintah yang dapat melakukan suatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat. Definisi kebijakan publik menurut Easton ini dapat diklasifikasikan sebagai suatu proses manajemen, yang merupakan fase dari serangkaian kerja pejabat publik. Dalam hal ini hanya pemerintah yang mempunyai andil untuk melakukan tindakan kepada masyarakat untuk menyelesaikan masalah publik, sehingga definisi ini juga dapat diklasifikasikan dalam bentuk intervensi pemerintah. (Tangkilisan, 2003: 2)

Kebijakan publik dapat juga diartikan sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Dalam hal ini hanya pemerintah yang dapat melakukan suatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat. Dalam kemajuan sistem pemerintahan yang semakin modern saat ini kita tidak lepas dengan kebijakan publik yang banyak ditemui diberbagai bidang pemerintahan seperti bidang kesejahteraan, bidang sosial, kesehatan, keamanan, pertanian, perekonomian dan lain sebagainya yang bertujuan untuk mengatasi masalah-

masalah yang terjadi guna mencapai tujuan bersama .dari berbagai definisi diatas yang dimaksud dengan kebijakan publik dalam penelitian ini adalah sekumpulan keputusan ataupun tindakan dan strategi yang digunakan pemerintah untuk memecahkan suatu masalah publik. Dalam penelitian ini peneliti mengambil masalah dalam bidang sosial dengan judul Evaluasi Peraturan Daerah No.03 Tahun 2010 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis di Kota Bandar Lampung.

3. Tahap Kebijakan Publik

kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu di masyarakat di mana dalam penyusunannya melalui berbagai tahapan dan proses. Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji, sebuah kebijakan publik terkadang mempunyai sifat penekanan yang tegas dan memaksa sifat inilah yang tidak membedakan antara organisasi pemerintahan dan swasta. Hal ini berarti bahwa kebijakan publik menuntut ketaatan yang luas dari masyarakat. Dalam pemahaman ini kebijakan publik umumnya harus dilegalisasi dalam bentuk hukum, karena jika suatu kebijakan tanpa adanya legalisasi dari hukum akan dianggap lemah dan tidak efektif. Dimensi paling inti dari kebijakan publik adalah proses kebijakan yang dilakukan dengan melalui beberapa tahap.

Dalam pembuatan sebuah kebijakan bukanlah hal yang mudah perlu adanya sebuah proses yang harus dilakukan menurut Dye dalam Nugroho (2012:529)

mengembangkan sebuah proses kebijakan dengan beberapa tahap yaitu sebagai berikut :

- a. Identifikasi masalah (*identification of policy problem*)
- b. Penyusunan agenda (*agenda setting*)
- c. Formulasi kebijakan (*policy formulation*)
- d. Pengesahan kebijakan (*policy legitimation*)
- e. Implementasi kebijakan (*policy implementation*)
- f. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*)

Sedangkan Menurut Dunn dalam Winarno (2012:36) tahap-tahap kebijakan publik adalah:

a. Tahap Penyusunan Agenda

Merupakan tahap penempatan masalah pada agenda publik oleh para pejabat yang dipilih dan diangkat. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya masalah masuk kedalam beberapa agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi focus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

b. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif yang ada, sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakn masing-

masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang di ambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “ bermain “ untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c. Tahap Adopsi Kebijakan

Banyaknya alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

d. Tahap Implementasi Kebijakan

Semua program hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, program kebijakan yang telah di ambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah. Kebijakan yang telah dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumberdaya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (implementors), namun beberapa yang lain mungkin akan di tentang oleh para pelaksana.

e. Tahap Penilaian Kebijakan atau Evaluasi

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. hal ini memperbaiki 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 di inginkan.

Dalam penelitian ini akan berfokus pada tahap evaluasi kebijakan publik. Karena dalam penelitian ini peneliti ingin mengevaluasi peraturan Daerah No. 03 Tahun 2010 tentang pembinaan anak jalanan, gelandangan dan pengemis di Kota Bandar Lampung apakah sudah mengalami pencapaian hasil ke arah tujuan kebijakan itu sendiri.

B. Tinjauan Evaluasi Kebijakan Publik

1. Pengertian Evaluasi Kebijakan Publik

Menurut Indiahono (2009:145) kebijakan publik adalah menilai keberhasilan atau kegagalan berdasarkan indikator-indikator yang telah ditentukan dan indikator-indikator itu biasanya menunjuk pada dua aspek yaitu aspek proses dan hasil. Aspek proses menunjuk apakah selama implementasi program, seluruh pedoman kebijakan telah dilakukan secara konsisten oleh para implementator dilapangan ?, Aspek hasil menunjuk apakah kebijakan yang telah diimplementasikan telah mencapai hasil seperti yang telah ditetapkan (output dan outcomes). Meskipun demikian kajian evaluasi yang lebih komperhensif sudah selayaknya dilakukan, yaitu mengevaluasi :

1. Apakah selama proses implementasi berlangsung seluruh pedoman telah dilakukan secara konsisten oleh para implementator ?
2. Jika terjadi penyimpangan, apakah penyimpangan tersebut disebabkan oleh ketidakrealistisan kebijakan terhadap lapangan kebijakan atau atas inisiatif implementator ?

3. Mengapa implementator melakukan diskresi (penyimpangan) ?
4. Bagaimana hasil kebijakan (output atau outcomes) akibat dekresi dari implementator ? (gagal atau berhasilkah?)
5. Bagaimana hasil kebijakan lain yang tidak mengalami penyimpangan? (gagal atau berhasilkah?)

Dari beberapa hal di atas peneliti dapat mengungkap dan menentukan apakah kebijakan benar-benar memberikan implikasi kelompok sasaran. Kemudian juga dapat dikembangkan untuk meyakinkan apakah kebijakan benar-benar mengakibatkan output dan outcomes.

Menurut Winarno (2012:229) mengatakan bahwa secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak dalam hal ini, evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan, dengan demikian evaluasi kebijakan bisa diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi maupun dampak kebijakan. Evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan. Seringkali terjadi, kebijakan publik gagal meraih maksud atau tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan demikian, evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan atau untuk mengetahui apakah kebijakan publik yang telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan. Sedangkan menurut Dunn dalam Agustino (2008:187) evaluasi kebijakan berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai-nilai atau

manfaat-manfaat hasil kebijakan. Ketika ia bernilai dan bermanfaat bagi penilaian atas penyelesaian masalah, maka hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan dan sasaran bagi evaluator, secara khusus, dan pengguna lainnya secara umum.

Menurut Suprpto dalam Sulistio (2004:37) menyatakan bahwa:

“evaluasi kebijakan ini adalah suatu aktifitas yang kompleks serta menuntut adanya ketekunan dan ketelitian yang tinggi. Studi evaluasi juga sering diartikan sebagai suatu penilaian apakah aktifitas, perlakuan tertentu, dan intervensi tertentu telah sesuai dan dapat diterima oleh standar profesional. Oleh karena itu, evaluasi ini dilakukan oleh spesialis yang memahami teori ilmu pengetahuan sosial, metode penelitian maupun teknik statistik”

Hal tersebut juga diungkapkan oleh Anderson dalam Sulistio (2004:37) bahwa :

“evaluasi kebijakan merupakan aktifitas atau kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi, dan dampak. Karena itu evaluasi kebijakan merupakan kegiatan fungsional, yakni meliputi : perumusan masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan”

Evaluasi kebijakan merupakan langkah terakhir dalam proses suatu kebijakan.

Evaluasi secara lengkap mengandung tiga pengertian menurut Dunn dalam Nugroho (2012:730), yaitu:

- a. Evaluasi awal, sejak dari proses perumusan kebijakan sampai saat sebelum dilaksanakan.
- b. Evaluasi dalam proses pelaksanaan.
- c. Evaluasi akhir, yang dilakukan setelah selesai proses pelaksanaan kebijakan.

Dari beberapa pengertian diatas evaluasi kebijakan publik dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi implementasi dan dampak sebab tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan seringkali terjadi kegagalan dalam meraih maksud

dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, dengan demikian evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan atau untuk mengetahui apakah kebijakan publik yang telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan.

2. Pendekatan Evaluasi Kebijakan

Menurut Dunn dalam Nugroho (2012:319-320) ada beberapa pendekatan terhadap evaluasi kebijakan sebagai berikut :

- a. Evaluasi semu adalah proses 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 tersebut terhadap individu, kelompok, ataupun masyarakat secara keseluruhan. Asumsi utama dari model evaluasi ini adalah bahwa ukuran tentang manfaat dan nilai merupakan suatu yang dapat terbukti sendiri oleh ukuran-ukuran masing-masing individu, kelompok ataupun masyarakat.
- b. Evaluasi formal, tujuan evaluasi formal (*formal evaluator*) adalah untuk menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya mengenai hasil kebijakan yang didasarkan atas tujuan formal kebijakan secara deskriptif. Asumsi utama dari evaluasi formal adalah bahwa tujuan dan target yang diumumkan secara formal merupakan ukuran yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan program.
- c. Evaluasi keputusan teoritis (*decission theoretic evaluator*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipertanggung jawabkan mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam.

3. Fungsi Evaluasi Kebijakan

Menurut Wibawa dalam Nugroho (2012:734) menjelaskan bahwa evaluasi kebijakan publik empat fungsi yaitu :

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

Sedangkan menurut Dunn dalam Agustino (2008:188) fungsi evaluasi kebijakan adalah sebagai berikut :

- a. Evaluasi kebijakan harus memberi informasi yang valid dan dipercaya mengenai kinerja kebijakan. Kinerja kebijakan yang dinilai dalam evaluasi kebijakan melingkupi :
 1. Seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan kebijakan atau program.

2. Apakah kebijakan yang ditempuh oleh implementing agencies sudah benar-benar efektif, responsif, akuntabel, dan adil.
 3. Bagaimana efek dan dampak dari kebijakan itu sendiri, evaluator harus dapat memanfaatkan output dan outcome yang dihasilkan dari suatu implementasi kebijakan.
- b. Evaluasi kebijakan berfungsi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target.
 - c. Evaluasi kebijakan juga untuk memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk bagi perumusan masalah maupun pada rekomendasi kebijakan.
 - d. Evaluasi kebijakan pun dapat berfungsi dalam menyumbangkan alternatif kebijakan yang lebih baru atau revisi atas kebijakan-kebijakan publik dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang ada sebenarnya perlu diganti dengan yang lebih baik.

1. Desain Tipe Penelitian Evaluasi

Menurut finterbusch dan motz dalam Indiahono (2009:146) desain yang mudah dan bagus untuk dipelajari adalah :

Tabel. 3 Desain Tipe Penelitian Evaluasi

No.	Jenis Evaluasi	Pengukuran Kondisi Kelompok Sasaran		Kelompok Pemanding	Informasi yang telah diperoleh
		Sebelum	Sesudah		
1.	Single Program After-only	Tidak	Ya	Tidak Ada	Keadaan Kelompok Sasaran
2.	Single Program Before-After	Ya	Ya	Tidak Ada	Perubahan Kelompok Sasaran

3.	Comparative After Only	Tidak	Ya	Ada	Keadaan Sasaran Bukan sasaran
4.	Comparative Before-After	Ya	Ya	Ada	Efek Program terhadap kelompok sasaran

Sumber : *finterbusch dan motz dalam (Indiahono, 2009:146) desain Tipe Penelitian*

Penjelasan mengenai kelompok sasaran dan kelompok pembanding, kelompok sasaran adalah sekumpulan individu yang menjadi objek kebijakan, memiliki karakter khas dan akan diintervensi oleh pemerintah dengan suatu kebijakan tertentu. Kelompok pembanding adalah sekumpulan individu yang diluar kelompok sasaran memiliki karakter yang sama seperti kelompok sasaran dan tidak diintervensi oleh kebijakan yang sama atau kebijakan yang lain. Berikut adalah penjelasan dari beberapa desain tipe penelitian evaluasi :

- a) Desain yang pertama adalah desain penelitian evaluasi kebijakan single program after-only yaitu menunjuk bahwa evaluasi hanya mengidentifikasi kondisi kelompok sasaran pada saat kebijakan selesai dilakukan. Penelitian ini sangat lemah karena hanya deskriptif dan tidak mampu memberikan keyakinan yang lebih bahwa kebijakan benar-benar telah memberikan dampak bagi kelompok sasaran.
- b) Desain yang kedua adalah desain penelitian evaluasi kebijakan single program before-after, yaitu menunjuk bahwa evaluasi dilakukan dengan membandingkan kondisi sebelum dan sesudah dari kelompok sasaran tanpa menggunakan kelompok pembanding. Hasil evaluasi ini sudah cukup baik namun, masih terdapat kekurangan yaitu lemahnya argumentasi apakah

kelompok diluar yang diintervensi tidak memiliki hasil atau dampak yang sama seperti kelompok sasaran.

- c) Desain penelitian yang ketiga adalah desain penelitian comparative after only, yaitu menunjuk bahwa evaluasi kebijakan dilakukan dengan mengidentifikasi kondisi kelompok sasaran setelah implementasi dan membandingkan dengan kondisi kelompok pembanding. Desain penelitian ini baik, karena telah memberikan informasi apakah ada perbedaan kondisi kelompok yang diintervensi kebijakan dengan yang tidak.
- d) Desain penelitian evaluasi yang keempat adalah desain penelitian comparative before after, yaitu menunjuk bahwa evaluasi kebijakan dilakukan dengan mengidentifikasi kondisi kelompok sasaran dan kelompok pembanding sebelum dan sesudah implementasi. Desain penelitian ini adalah jenis desain evaluasi kebijakan yang terbaik, selain dapat mengukur derajat perubahan sebelum dan sesudah masing-masing kelompok, juga dapat dipastikan bahwa hasil dan dampak kebijakan tersebut adalah benar-benar hasil dari kinerja kebijakan.
- e) Desain Evaluasi Comparative After Only yaitu menunjuk bahwa evaluasi kebijakan dilakukan dengan mengidentifikasi kondisi kelompok sasaran setelah implementasinya dan membandingkan dengan kondisi kelompok pembanding.
- f) Desain Evaluasi Comparative Before-After yaitu menunjuk bahwa evaluasi kebijakan dilakukan dengan mengidentifikasi kondisi kelompok sasaran dan kelompok pembanding sebelum dan sesudah implementasi.

James anderson dalam Winarno (2012:230) membagi evaluasi kebijakan ke dalam tiga tipe. Masing-masing tipe evaluasi yang di perkenalkan ini didasarkan pada pemahaman para evaluator terhadap evaluasi.

Tipe pertama, evaluasi kebijakan di pahami sebagai kegiatan fungsional. Bila evaluasi kebijakan di pandang 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 di pengaruhi oleh ideologi, kepentingan para pendukungnya dan kriteria-kriteri lainnya.

Tipe kedua merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi seperti ini berangkat dari pertanyaan-pertanyaan dasar yang menyagkut: apakah program dilaksanakan dengan semestinya? Berapa biayanya? Siapa yang menerima manfaat (pembayaran atau pelayanan), dan berapa jumlahnya? Apakah terdapat duplikasi atau kejenuhan dengan program-program lain? Apakah ukuran-ukuran dasar dan prosedur-prosedur secara sah diikuti? Dengan menggunakan pertanyaan-pertanyaan seperti ini dalam melakukan evaluasi dan memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program, maka evaluasi dengan tipe seperti ini akan lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program. Namun demikian, evaluasi dengan menggunakan tipe

seperti ini mempunyai kelemahan yakni kecendrungan untuk menghasilkan informasi yang sedikit mengenai dampak suatu program terhadap masyarakat.

Tipe evaluasi kebijakan ketiga adalah tipe evaluasi kebijakan sistematis. Tipe ini secara kompratif masih dianggap baru, tetapi akhir-akhir ini telah mendapat perhatian yang meningkat dari para peminat kebijakn publik. Evaluasi sistematis melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai. Lebih lanjut, evaluasi sistematis di arahkan 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 sebagai mana yang telah di tetapkan sebelumnya? Berapa biaya yang dikeluarkan serta keuntungan apa yang di dapat? Siapa yang menerima keuntungan dari program kebijakan yang telah dijalankan? Dengan mendasarkan pada tipe-tipe pertanyaan evaluatif seperti ini, maka konsekuensi yang di berikan 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. Penemuan-penemuan kebijakan dapat digunakan untuk mengubah kebijakan-kebijakan dan program-program sekarang dan membantu dalam merencanakan kebijakan-kebijakan dan program-program lain di masa depan.

Sedangkan Dunn dalam Nugroho (2012:729) menggambarkan kriteria-kriteria evaluasi kebijakan publik sebagai berikut :

Tabel 4. Tipe Evaluasi Kebijakan menurut Willian N. Dunn

Tipe Kriteria	Pertanyaan	Ilustrasi
Efektivitas	Apakah yang diinginkan telah tercapai ?	Unit pelayanan
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?	Unit biaya, manfaat bersih, Rasio cost-benefit.
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?	Biaya tetap, efektifitas Tetap
Perataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan secara merata kepada kelompok-kelompok berbeda?	Kriteria pareto, kriteria kaldor-hicks, kriteria rawls
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai-nilai kelompok tertentu?	Konsistensi Survei warga negara
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	Program publik harus merata dan efisien

Sumber : Wiliam Dunn dalam (Nugroho 2012:729)

Berdasarkan tabel diatas menurut Dunn, bahwa kriteria-kriteria evaluasi kebijakan publik dapat diterangkan sebagai berikut :

1. Efektivitas, berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan.
2. Efisiensi berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha, yang terakhir

umumnya diukur dari ongkos moneter. Efisiensi biasanya ditentukan melalui perhitungan biaya per unit produk atau layanan..

3. Kecukupan, berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah.

4. Perataan (equity), berkenaan dengan pemerataan distribusi manfaat kebijakan.

5. Responsivitas, berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat yang menjadi target kebijakan.

6. Ketepatan, dalam proses ini keberhasilan suatu kebijakan dapat dilihat dari tujuan kebijakan yang benar benar tercapai berguna dan bernilai pada kelompok sasaran, mempunyai dampak perubahan sesuai dengan misi kebijakan tersebut.

Dari ketiga tipe evaluasi penelitian tersebut, peneliti akan menggunakan tipe penelitian yang dikemukakan oleh William N. Dunn sebagai bahan dasar acuan penelitian. Dengan menggunakan tipe ini peneliti dapat melakukan penilaian terhadap suatu kebijakan berdasarkan enam unsur yakni efektivitas, efisiensi, perataan, responsivitas, ketepatan.

C. Tinjauan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis.

1. Anak Jalanan

Berdasarkan BAB I Pasal I Hal 5 Peraturan Daerah No 03 tahun 2010 Anak Jalanan Adalah mereka yang seluruh eksistensinya bergantung pada sumber-sumber yang mereka dapati di jalanan, dan mereka tinggal disana 24 jam setiap hari. Yang dapat disebut para pengamen “tulen”. Mereka sering memperkenalkan

dirinya sebagai anak jalanan sejati. Mereka biasanya membuat wilayah-wilayah kekuasaan dan etika sendiri yang berlaku dikalangan mereka sendiri. Hukumnya adalah siapa yang kuat itulah yang menang dan mempunyai kekuasaan daerah yang luas (hukum rimba) .

2. Gelandangan.

Berdasarkan BAB I Pasal I Hal 5 Peraturan Daerah No 03 tahun 2010 mengartikan Gelandangan sebagai orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma-norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai mata pencaharian dan tidak mempunyai tempat tinggal tetap.

3. Pengemis

Di dalam BAB I Pasal 1 Halaman 5 mengartikan pengemis sebagai seseorang atau kelompok bertindak atas nama lembaga sosial yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di jalanan dan atau di tempat umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasian dari orang lain.

D. Kerangka Pikir

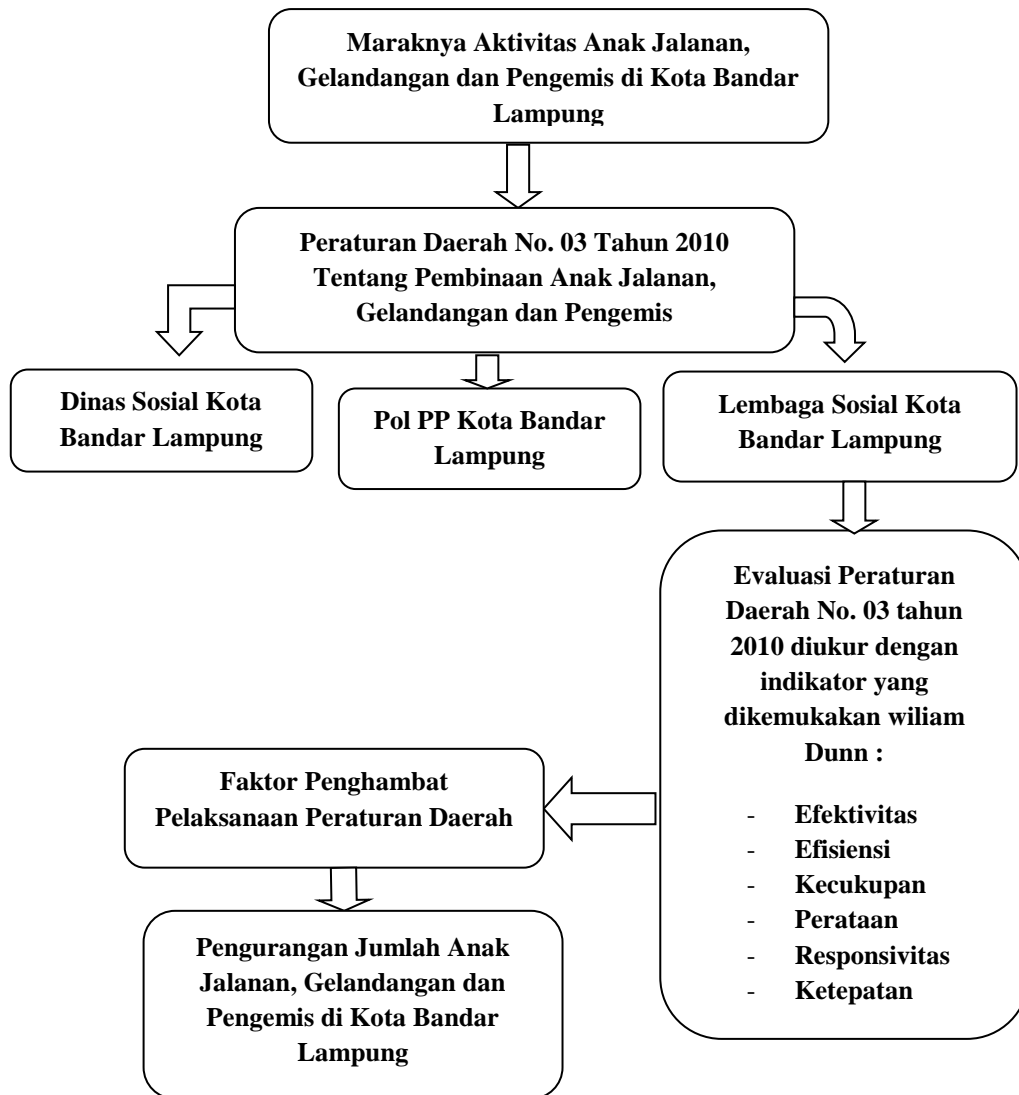
Semakin banyaknya jumlah gelandangan dan pengemis di Indonesia terutama di Kota Bandar Lampung apalagi pada saat bulan Ramadhan dan Hari Raya, menyebabkan banyak dampak negatif. Dampak dari masalah sosial tersebut yakni munculnya ketidakteraturan sosial, yang ditandai dengan kesemerautan atau ketidaktertiban, ketidakamanan dan mengganggu keindahan kota. Dampak negatif seperti masalah ketertiban dan keamanan inilah yang menjadi masalah fundamental, karena hal ini akan mengganggu atau menghambat pembangunan

yang berlangsung. Oleh sebab itu penanggulangan keberadaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis sangatlah diperlukan. Dalam penyelesaian permasalahan sosial ini, peran pemerintah sangatlah dibutuhkan, yakni melalui kebijakan dan pembentukan suatu peraturan yang mengatur mengenai Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis.

Dalam hal ini walikota mengeluarkan kebijakan yang mengatur mengenai penuntasan masalah-masalah sosial seperti anak jalanan, gelandangan dan pengemis di kota Bandar Lampung yaitu Peraturan Daerah No. 03 Tahun 2010, dalam Peraturan Daerah ini tertuang larangan-larangan untuk meminta-minta dan mengganggu ketertiban umum bagi para anak jalanan dan gepeng begitupun larangan terhadap masyarakat pengguna fasilitas umum untuk tidak memberikan santunan kepada mereka hal ini bertujuan untuk mengurangi aktivitas jumlah anak jalanan, gelandangan dan pengemis di seluruh sudut Kota Bandar Lampung

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan indikator-indikator Evaluasi Kebijakan Seperti yang dikemukakan oleh William Dunn untuk mengukur bagaimana pelaksanaan dari Peraturan Daerah No. 03 Tahun 2010 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis Agar mempermudah memahami kerangka fikir, bisa dilihat dari gambar berikut:

Bagan 1. Kerangka Pikir Pelaksanaan Peraturan Daerah No. 03 Tahun 2010 Tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan dan Pengemis di Kota Bandar Lampung



Sumber : diolah Peneliti berdasarkan Fokus Penelitian