

## **II. TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Tinjauan Mengenai Kebijakan Publik**

#### **1. Pengertian Kebijakan Publik**

Istilah kebijakan publik sering digunakan dalam beberapa penelitian, khususnya disiplin ilmu sosial. Menurut Dye (dalam Agustino, 2008:7) kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan., melalui definisi ini kita mendapat pemahaman bahwa terdapat perbedaan antara apa yang akan dikerjakan pemerintah dan apa yang sesungguhnya harus dikerjakan oleh pemerintah. Selain itu, Friedrich (dalam Wahab, 2004:3) menyatakan bahwa kebijaksanaan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Menurut Pasolong (2007:39), kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah, berorientasi kepada kepentingan publik dan merupakan suatu tindakan pemilihan alternatif untuk dilaksanakan dan tidak dilaksanakan oleh pemerintah, demi kepentingan publik. Dilihat dari definisi kebijakan publik di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian keputusan yang diambil dan merupakan suatu tindakan

yang dilakukan oleh pemerintah, yang bertujuan untuk menyelesaikan masalah-masalah publik.

Ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan-kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan oleh apa yang oleh David Easton disebut sebagai orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik, yakni para tetua adat, para ketua suku, para eksekutif, para legislator, para hakim, para administrator, para monarki dan lain sebagainya.

Menurut Wahab (2004:6) ciri-ciri kebijakan publik antara lain:

- a. Kebijaksanaan negara lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. Kebijakan-kebijakan negara dalam sistem-sistem politik moderen pada umumnya bukanlah merupakan tindakan yang serba kebetulan, melainkan tindakan yang direncanakan.
- b. Kebijaksanaan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri.
- c. Kebijaksanaan bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu.
- d. Kebijaaksanaan negara mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif. Bentuk positif, kebijaksanaan negara mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu. Sementara dalam bentuknya yang negatif, kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak,

atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan.

Dilihat dari ciri-ciri kebijakan publik di atas, kebijakan publik merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan, bukan tindakan yang acak dan kebetulan, kebijakan publik merupakan suatu tindakan yang direncanakan dan terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah.

## **2. Tahap-Tahap Kebijakan Publik**

Proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang tidak mudah karena membutuhkan banyak proses. Dye (dalam Nugroho, 2012:529) mengembangkan proses kebijakan 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.

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.

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 pengadilan.

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.

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, ditentukan ukuran-ukuran yang

menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah menarik dampak yang diinginkan.

Dilihat dari tahap-tahap kebijakan di atas, telah menjelaskan bahwa tahap-tahap kebijakan merupakan sebuah proses yang berkesinambungan dan semua bagian saling berkaitan dan mempengaruhi satu sama lain. Penelitian ini lebih memfokuskan pada tahap penilaian kebijakan atau evaluasi.

### **3. Unsur-Unsur Kebijakan**

Dilihat dari segi struktur terdapat lima unsur kebijakan menurut Abidin (2004:45):

- a. Tujuan kebijakan, bahwa suatu kebijakan dibuat karena ada tujuan yang ingin dicapai. Tanpa ada tujuan tidak perlu ada kebijakan, demikian tujuan menjadi unsur pertama dari suatu kebijakan. Tidak demikian semua kebijakan mempunyai uraian yang sama tentang tujuan itu. Perbedaan terletak tidak sekedar pada jangka waktu mencapai tujuan dimaksud, tetapi juga ada posisi, gambaran, orientasi, dan dukungannya. Kebijakan yang baik mempunyai tujuan yang baik. Tujuan yang baik sekurang-kurangnya memenuhi empat kriteria, yaitu: diinginkan untuk dicapai, rasional atau realistis, jelas dan berorientasi ke depan.
- b. Masalah, masalah merupakan unsur yang sangat penting dalam kebijakan. Kesalahan dalam menentukan masalah secara tepat dapat menimbulkan kegagalan total dalam seluruh proses kebijakan. Tidak ada artinya suatu cara atau metode yang baik untuk pemecahan suatu masalah kebijakan kalau pemecahannya dilakukan bagi masalah yang tidak benar.
- c. Tuntutan (*demand*), sudah diketahui partisipasi merupakan indikasi dari masyarakat maju (Huntington, 1990:1). Partisipasi itu berbentuk

dukungan, tuntutan dan tantangan atau kritik seperti halnya partisipasi pada umumnya, tuntutan dapat bersifat moderat atau radikal. Tergantung pada pentingnya dari tuntutan tersebut.

- d. Dampak, dampak merupakan tujuan lanjutan yang timbul sebagai pengaruh dari tercapainya suatu tujuan.
- e. Sasaran atau alat kebijakan, suatu kebijakan dilaksanakan dengan menggunakan sarana yang dimaksud. Beberapa dari sarana ini antara lain: kekuasaan, insentif, pengembangan, simbolis dan perubahan kebijakan itu sendiri.

Sedangkan menurut Dunn (dalam Wibawa, 1999), kebijakan secara umum mempunyai 5 (lima) unsur utama, yaitu:

- 1) Masalah publik (*Public Issue*): merupakan isu sentral yang akan diselesaikan dengan sebuah kebijakan. Seperti disampaikan di depan, kebijakan selalu diformulasikan untuk mengatasi ataupun mencegah timbulnya masalah, khususnya masalah yang bersifat isu publik. Masalah disebut sebagai isu publik manakala masalah itu menjadi keprihatinan (*Concern*) masyarakat luas dan mempengaruhi hajat hidup masyarakat luas.
- 2) Nilai Kebijakan (*Value*); setiap kebijakan selalu mengandung nilai tertentu dan juga bertujuan untuk menciptakan tata nilai baru atau norma baru dalam organisasi. Seringkali nilai yang ada di masyarakat atau anggota organisasi berbeda dengan nilai yang ada di pemerintah. Oleh karena itu perlu partisipasi dan komunikasi yang intens pada saat merumuskan kebijakan.

- 3) Siklus Kebijakan; proses penetapan kebijakan sebenarnya adalah sebuah proses yang siklis dan bersifat kontinum, yang terdiri atas tiga tahap: Perumusan kebijakan (*Policy Formulation*), Penerapan kebijakan (*Policy Implementation*), dan Evaluasi kebijakan (*Policy Review*). Ketiga tahap atau proses dalam siklus tersebut saling berhubungan dan saling tergantung, kompleks serta tidak linear, yang ketiganya disebut sebagai *Policy Analysis*.
- 4) Pendekatan dalam Kebijakan; pada setiap tahap siklus kebijakan perlu disertai dengan penerapan pendekatan (*Approaches*) yang sesuai. Tahap formulasi, pendekatan yang banyak dipergunakan adalah pendekatan normatif, valuatif, prediktif, ataupun empirik. Tahap implementasi banyak menggunakan pendekatan struktural (*organisasional*) ataupun pendekatan manajerial. Sedangkan tahap evaluasi menggunakan pendekatan yang sama dengan tahap formulasi. Pemilihan pendekatan yang digunakan sangat menentukan tingkat efektivitas dan keberhasilan sebuah kebijakan.
- 5) Konsekuensi Kebijakan; pada setiap penerapan kebijakan perlu dicermati akibat yang dapat ditimbulkan. Memantau hasil kebijakan, kita harus membedakan dua jenis akibat; luaran (*Output*) dan dampak (*Impact*). Apapun bentuk dan isi kebijakan pada umumnya akan memberikan dampak atau konsekuensi yang ditimbulkan. Tingkat intensitas konsekuensi akan berbeda antara satu kebijakan dengan yang lain, juga dapat berbeda berdasar dimensi tempat dan waktu. Konsekuensi lain yang juga perlu diperhatikan adalah timbulnya resistensi (penolakan) dan perilaku negatif.

#### **4. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kebijakan Publik**

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. Menurut Edwards III (dalam Subarsono, 2006:90), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel:

a. Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

b. Sumberdaya

Walaupun isu kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal kertas menjadi dokumen saja.

c. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor

memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

d. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak.

Keempat variabel di atas merupakan variabel atau faktor-faktor keberhasilan suatu kebijakan publik, dan keempat variabel tersebut saling mempengaruhi satu sama lain.

Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Wahab, 2004:78), jalan yang menghubungkan antara kebijaksanaan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas yang saling berkaitan. Variabel-variabel bebas tersebut ialah:

a. Ukuran dan tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di level pelaksanaan kebijakan.

b. Sumber-sumber kebijakan

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Manusia

merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu kebijakan proses implementasi.

c. Ciri-ciri atau sifat badan/instansi pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya.

d. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik.

e. Sikap para pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi kebijakan keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik.

f. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik

Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Meter dan Van Horn adalah, sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan.

Sedangkan menurut William N. Dunn (dalam Tangkilisan, 2003:21), mengatakan kebijakan publik adalah serangkaian pilihan yang kurang lebih berhubungan yang dibuat oleh badan-badan atau kantor-kantor pemerintah. Faktor-faktor yang mempengaruhi kejelasan antara kebijakan dan kinerja implementasi yaitu:

a. Standar dan sasaran kebijakan

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan sasaran kebijakan kabur, maka akan terjadi multi interpretasi dan mudah menimbulkan konflik di antara para agen implementasi.

b. Komunikasi antara organisasi dan pengukuran aktifitas

Banyak dalam program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.

c. Karakteristik organisasi

Karakteristik adalah mencakup birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan memengaruhi implementasi suatu program.

d. Kondisi sosial, ekonomi dan politik

Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi, lingkungan dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok -kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan. Karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan, dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

e. Sumber daya

Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumberdaya non-manusia (*non-human resources*).

f. Sikap pelaksana

Sikap pelaksana ini mencakup tiga hal yang penting, yakni: respon implementor terhadap kebijakan, yang akan memengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan, kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan, dan intensitas disposisi implementor, yakni preferensi atau kecenderungan nilai yang dimiliki oleh implementor.

Dilihat dari penjelasan para ahli di atas tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan publik dapat disimpulkan bahwa dalam melaksanakan kebijakan publik terdapat faktor dasar agar kebijakan publik tersebut berjalan dengan baik, yaitu harus adanya komunikasi antar aktor, adanya sumberdaya yang menjalankan kebijakan, adanya karakter dalam diri implementator, dan adanya birokrat yang mendukung kebijakan public tersebut.

## **B. Tinjauan Mengenai Evaluasi Kebijakan Publik**

### **1. Pengertian Evaluasi Kebijakan Publik**

Bagian akhir dari suatu proses kebijakan yang dipandang sebagai pola aktivitas yang berturut adalah evaluasi kebijakan. Kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah harus dinilai apakah kebijakan tersebut telah sesuai dengan tujuan yang diharapkan atau tidak. Evaluasi kebijakan sebenarnya juga membahas persoalan perencanaan, isi, implementasi, dan tentu saja efek atau pengaruh dari kebijakan itu sendiri. Evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan. Seringkali terjadi kebijakan publik meraih maksud atau tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Oleh karena itu, evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sebab kegagalan suatu kebijakan atau untuk mengetahui apakah kebijakan publik yang telah dijalankan meraih dampak yang

diinginkan. Lebih singkat evaluasi kebijakan adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai “manfaat” suatu kebijakan.

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. Sedangkan menurut William 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.

Evaluasi kebijakan merupakan langkah terakhir dalam proses suatu kebijakan. Evaluasi secara lengkap mengandung tiga pengertian menurut Dunn dalam Riant Nugraho (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.

Dalam penelitian Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Program Hutan Kemasyarakatan di Kecamatan Sumber Jaya Kabupaten Lampung Barat Tahun 2013, evaluasi yang dipakai adalah evaluasi dalam pelaksanaan atau *monitoring*.

Karena dengan mengevaluasi pelaksanaan, Kebijakan Hutan Kemasyarakatan akan mencapai keberhasilan suatu pelaksanaan kebijakan yang telah direncanakan.

Berdasarkan definisi-definisi evaluasi kebijakan yang dikemukakan para ahli di atas, evaluasi kebijakan merupakan suatu tahapan penilaian dan pengukuran keberhasilan terhadap suatu kebijakan, serta ingin melihat kebijakan tersebut berhasil atau tidak. Sehingga dapat menentukan langkah yang diambil dimasa yang akan datang. Evaluasi pelaksanaan kebijakan program hutan kemasyarakatan ingin menilai bagaimana pencapaian hasil yang dicapai dalam pelaksanaan kebijakan program hutan kemasyarakatan dan untuk mengetahui keberhasilan atau kegagalan dalam pelaksanaan kebijakan program hutan kemasyarakatan.

## **2. Pendekatan Evaluasi Kebijakan Publik**

Menurut Dunn (dalam Riant Nugroho, 2012:319-320) pendekatan terhadap evaluasi kebijakan ialah:

- 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 atau pun masyarakat.
- b. Evaluasi Formal, tujuan evaluasi formal (*formal evaluator*) adalah untuk menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya mengenai hasil-

hasil kebijakan yang didasarkan atas tujuan formal program 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 Teoretis (*Decission Theorititc Evaluator*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipertanggungjawabkan mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam.

### 3. Tipe Evaluasi Kebijakan Publik

**Tabel. 1 Tipe Evaluasi Kebijakan menurut Willian Dunn**

Tipe Kriteria	Pertanyaan	Ilustrasi
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai?	Unit pelayanan
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?	Unit biaya
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?	Biaya tetap, efektivitas tetap
Peralatan	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 yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	Program publik harus merata dan efisien

*Sumber: Nugroho (2012:729)*

Menurut Anderson (dalam Winarno, 2012:230) membagi evaluasi kebijakan ke dalam tiga tipe:

- a) Tipe pertama, evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, maka evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri.
- b) Tipe kedua, merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu.
- c) Tipe ketiga adalah tipe evaluasi kebijakan sistematis. Tipe ini secara komparatif masi dianggap baru, tetapi akhir-akhir ini telah mendapatkan perhatian yang meningkat dari para peminat kebijakan publik. Evaluasi sistematis melihat secara objektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai.

Penelitian evaluasi pelaksanaan kebijakan hutan kemasyarakatan ini masuk ke dalam tipe kedua, karena dalam penelitian ini memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau pelaksanaan kebijakan.

#### **4. Fungsi Evaluasi Kebijakan Publik**

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

- a. Eksplanasi, melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antarberbagai dimensi realita yang diamatinya. 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/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.

### **C. Tinjauan Mengenai Hutan Kemasyarakatan (Hkm)**

#### **1. Gerakan Hutan Kemasyarakatan di Indonesia**

Menurut Fauzi (2012:87), Hutan Kemasyarakatan atau sering disebut *Community Forestry* di Indonesia sebagai paradigma baru dalam pengelolaan hutan masih merupakan gagasan baru dan konsep-konsep tentang apa *community forest*, ada yang bilang *community forest* adalah sistem pengelolaan hutan oleh masyarakat dimana kepastian akses masyarakat terhadap hutan dijamin. Ada yang bilang *community forest* adalah pengakuan hak masyarakat adat atas kawasan hutan dan pengembalian ke sistem pengelolaan hutan secara tradisional atau lokal yang sudah ada sejak lama. Ada juga persepsi bahwa *community forest* adalah keterlibatan masyarakat dalam kegiatan-kegiatan kehutanan secara langsung, sebagai mitra dengan pihak lain.

#### **2. Pengertian Hutan Kemasyarakatan (Hkm)**

Menurut Undang-Undang No. 41 Tahun 1999, hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan

lainnya tidak dapat dipisahkan. Hutan dikelompokkan menjadi hutan produksi, hutan lindung, hutan konservasi. Hutan produksi merupakan kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan. Hutan lindung adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah. Hutan konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya.

Menurut Helms (dalam Suhendang, 2013:56) hutan adalah sebuah ekosistem yang dicirikan oleh penutupan pohon-pohon yang cukup rapat dan luas, sering kali terdiri dari tegakan-tegakan yang beraneka ragam sifat, seperti komposisi jenis, struktur, kelas umur dan proses-proses yang berhubungan. Umumnya menyangkut padang rumput, sungai, ikan dan satwa liar. Hutan mencakup juga bentuk khusus, seperti hutan industri, hutan milik non-industri, hutan tanaman, hutan publik, hutan lindung dan hutan kota. Sedangkan menurut Departemen Kehutanan (dalam Suhendang, 2013:57), hutan adalah suatu ekosistem yang bercirikan liputan pohon yang cukup luas, baik yang lebat atau kurang lebat.

Penyelenggaraan kehutanan berasaskan manfaat dan lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan, dan keterpaduan. Penyelenggaraan kehutanan bertujuan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Konsep pengelolaan yang ideal ini dalam praktiknya malah bertentangan dengan kenyataan di lapangan. Selama ini pemerintah dan pengusaha lebih memilih mengelola hutan secara otoritarian. Kebijakan ini telah memunculkan berbagai akumulasi konflik dalam

pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya hutan. Dasarnya adalah legalitas penguasaan hutan secara sepihak yang dilakukan oleh negara. Sedangkan masyarakat yang ada di sekitar dan di dalam hutan seringkali menjadi kambing hitam, padahal rakyat telah mengelola hutan yang telah dilakukan secara turun temurun.

Hutan kemasyarakatan atau yang juga dikenal dengan *community forestry* memiliki beberapa pengertian, yaitu :

- a. Hutan kemasyarakatan menurut Keputusan Menteri Kehutanan RI No 31 tahun 2000 adalah hutan negara dengan sistem pengelolaan hutan yang bertujuan untuk memberdayakan masyarakat setempat tanpa mengganggu fungsi pokoknya.
- b. Peraturan Menteri Kehutanan No.P52/Menhut-II/2011 Pasal 1 menjelaskan bahwa Hutan kemasyarakatan adalah hutan negara yang pemanfaatan utamanya ditujukan untuk memberdayakan masyarakat setempat.

Pelaksanaan program hutan kemasyarakatan terdapat beberapa istilah yang perlu dipahami, diantaranya :

- a. Pemberdayaan Masyarakat setempat adalah upaya untuk meningkatkan kemampuan dan kemandirian masyarakat setempat untuk mendapatkan manfaat sumberdaya hutan secara optimal dan adil melalui pengembangan kapasitas dan pemberian akses dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat.

- b. Masyarakat setempat adalah kesatuan sosial yang terdiri dari warga Negara Republik Indonesia yang tinggal di dalam dan/atau di sekitar hutan, yang bermukim di dalam dan/atau di sekitar kawasan hutan yang memiliki komunitas sosial dengan kesamaan mata pencaharian yang bergantung pada hutan dan aktivitasnya dapat berpengaruh terhadap ekosistem hutan.
- c. Hutan Negara adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah.
- d. Hak Pengusahaan Hutan Kemasyarakatan (HPHKm) adalah hak yang diberikan oleh menteri kepada masyarakat setempat melalui koperasinya untuk melakukan program hutan kemasyarakatan dalam jangka waktu tertentu.

Hutan kemasyarakatan merupakan sistem pengelolaan hutan dengan melibatkan masyarakat. Masyarakat yang berada di sekitar hutan dianggap sebagai *stake holder* yang mempunyai peran penting dalam pengelolaan hutan. Sistem pengelolaan ini bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan menjaga agar pengelolaan hutan berkelanjutan.

### **3. Maksud dan Tujuan Hutan Kemasyarakatan**

- a. Menurut Peraturan Menteri Kehutanan No.P52/Menhut-II/2011 Pasal 3, Penyelenggaraan hutan kemasyarakatan dimaksudkan untuk pengembangan kapasitas dan pemberian akses terhadap masyarakat setempat dalam mengelola hutan secara lestari guna menjamin ketersediaan lapangan kerja bagi masyarakat setempat untuk memecahkan persoalan ekonomi dan sosial yang terjadi di masyarakat.

- b. Menurut Peraturan Menteri Kehutanan No.P52/Menhut-II/2011 Pasal 4, Hutan kemasyarakatan bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat melalui pemanfaatan sumber daya hutan secara optimal, adil, dan berkelanjutan dengan tetap menjaga kelestarian fungsi hutan dan lingkungan hidup.

Sedangkan menurut Kementerian Kehutanan dan Perkebunan (1999), maksud dari pelaksanaan hutan kemasyarakatan adalah pemberdayaan masyarakat dan pemberian kepercayaan kepada masyarakat setempat yang tinggal di dalam sekitar kawasan hutan untuk mengusahakan hutan negara sesuai dengan kebutuhan, kemampuan dan pengetahuan sehingga kelestarian sumberdaya hutan dapat dipertahankan. Menurut (Dephutbun, 1999) pembangunan hutan kemasyarakatan bertujuan untuk:

- a. Meningkatkan kesejahteraan, kualitas hidup, kemampuan dan kapasitas ekonomi dan sosial masyarakat.
- b. Meningkatkan ikatan komunitas masyarakat pengusaha hutan.
- c. Mengembangkan keanekaragaman hasil hutan yang menjamin kelestarian fungsi dan manfaat hutan.
- d. Meningkatkan mutu, produktivitas dan keamanan hutan.
- e. Menciptakan lapangan kerja, meningkatkan kesempatan berusaha dan meningkatkan pendapatan negara dan masyarakat.
- f. Mendorong serta mempercepat pembangunan wilayah.

#### **4. Aktor-Aktor dalam Hutan Kemasyarakatan**

Menurut Fauzi (2012:88) ada tiga aktor yang berperan dalam kebijakan Hutan kemasyarakatan, yaitu:

- a. Masyarakat, masyarakat melalui aksi meminta haknya kembali atas kawasan hutan yang menggunakan sistem pengelolaan hutan secara tradisional.
- b. Kelompok pemerhati yang mempunyai komitmen pada kehidupan masyarakat hukum adat dan masyarakat lokal yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan. Kelompok ini terdiri dari (1) kelompok pemerhati non-pemerintah dan (2) kelompok pemerhati di dalam tubuh organisasi pemerintah.
- c. Pemerintah (melalui kebijakan) yang sudah mulai bergerak di tingkat retorik dan beberapa kegiatan sebagai langkah awal tetapi masih belum memastikan akses dan hak masyarakat terhadap hutan dan masih belum mengakui, menerima dan menjamin keberlanjutan sistem pengelolaan hutan secara tradisional.

#### **D. Kerangka Pikir**

Banyaknya masyarakat miskin yang tinggal di dalam dan sekitar hutan yaitu sekitar 2.805 desa yang berada di dalam kawasan hutan dan 16.605 desa di sekitar kawasan hutan, umumnya tergolong miskin. (Dinas Kehutanan Republik Indonesia Tahun 2011). Banyaknya masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan mengakibatkan terjadinya kerusakan hutan seperti kerusakan sistem ekologi, kepunahan flora dan fauna, banjir, kekeringan bahkan perubahan iklim global serta masalah pembalakan liar atau *illegal logging*.

Melihat masalah di atas, maka dikeluarkan Peraturan Menteri Kehutanan No.P52/Menhut-II/2011 tentang Hutan Kemasyarakatan. Pihak kehutanan di

Provinsi Lampung menetapkan pencadangan areal Hutan kemasyarakatan seluas ± 291.727 hektar yang meliputi Hutan Lindung seluas 198.470 hektar, Suaka Alam/Taman Nasional seluas 59.627 hektar dan Hutan Produksi seluas 33.630 hektar. (*Sumber: Dinas Kehutanan Provinsi Lampung 2011*). Kabupaten Lampung Barat merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Lampung yang menjalankan kebijakan program Hutan Kemasyarakatan, yaitu berada di Kecamatan Sumber Jaya daerah hutan Rigis Jaya II yang ditetapkan Menteri Kehutanan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan No.31 Tahun 2001 seluas 251,65 hektar.

Implementasikan Peraturan Menteri Kehutanan No.P52/Menhut-II/2011 tentang Hutan Kemasyarakatan di Kecamatan Sumberjaya, ternyata masih terdapat kendala-kendala dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu peneliti mengevaluasi pelaksanaan kebijakan tersebut. Variabel yang digunakan untuk menganalisis pelaksanaan kebijakan Hutan Kemasyarakatan di Kecamatan Sumberjaya Kabupaten Lampung Barat adalah model kebijakan William N. Dunn, meliputi:

1. Standar dan sasaran kebijakan hutan Kemasyarakatan
2. Sumberdaya pelaksana kebijakan hutan kemasyarakatan
3. Komunikasi antara organisasi dan pengukuran
4. Sikap Pelaksana
5. Kondisi ekonomi, sosial, dan politik
6. Karakteristik organisasi

Komponen di atas merupakan alat analisis yang akan peneliti gunakan dalam Mengevaluasi Pelaksanaan Kebijakan Hutan Kemasyarakatan di Kecamatan

Sumber Jaya Kabupaten Lampung Barat Tahun 2013. Peneliti juga menggunakan variabel di atas untuk mengetahui faktor-faktor pendorong dan faktor penghambat dalam Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Program Hutan Kemasyarakatan di Kecamatan Sumber Jaya Kabupaten Lampung Barat Tahun 2013. Alur kerangka pikir dalam tulisan ini akan peneliti gambarkan dalam bagan berikut:

**Gambar 1. Alur Kerangka Pikir:**

