

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Kebijakan Publik

1. Pengertian Tentang Kebijakan Publik

Istilah kebijakan publik sebenarnya telah sering kita dengar dalam kehidupan sehari-hari dan dalam kegiatan-kegiatan akademis, seperti dalam kuliah-kuliah ilmu politik. Istilah kebijakan (*policy term*) mungkin di gunakan secara luas seperti dalam “kebijakan luar negeri indonesia, “kebijakan ekonomi jepang” atau “kebijakan pertanian di negara-negara berkembang atau atau negara-negara dunia ketiga”. Namun, istilah ini juga di pakai untuk menunjuk sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokratisasi dan deregulasi. Menurut Charles O. Jones, 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. (Budi winarno, 2012: 19).

Dalam kehidupan *modern* seperti sekarang ini, kita tidak dapat lepas dari apa yang disebut sebagai kebijakan publik. Kebijakan-kebijakan publik kita temukan dalam bidang kesejahteraan sosial, di bidang kesehatan, pendidikan, pertanian, perumahan rakyat, pembangunan ekonomi, hubungan luar negeri dan lain

sebagainya. Kebijakan publik sebenarnya dapat disebut *hukum* dalam arti luas, jadi “sesuatu yang mengikat dan memaksa”. Undang-undang Dasar 1945 Bab I tentang Bentuk dan kedaulatan Pasar 1 ayat (3) menyebutkan bahwa *Negara Indonesia adalah Negara hukum*. Kesepakatan nasional tersebut diperkuat dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 pada Sistem Pemerintahan Negara yang menyebutkan bahwa Negara Indonesia berdasarkan hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machsstaat*). (Riant Nugroho, 2011;150)

Hogwood dan Gunn (1984 dalam Parson. 2006-cetakan kedua: 15) dalam buku Dwiyanto Indiahono (2009; 17) menyatakan bahwa terdapat 10 istilah kebijakan public dalam pengertian modern, yaitu:

1. Sebagai label untuk sebuah bidang aktivitas
2. Sebagai ekspresi tujuan umum atau aktivitas Negara yang diharapkan
3. Sebagai proposal spesifik
4. Sebagai keputusan pemerintah
5. Sebagai otorisasi formal
6. Sebagai sebuah program
7. Sebagai output
8. Sebagai “hasil” (*outcome*)
9. Sebagai sebuah proses.

Budi Winarno mengutip pendapatnya Robert Eyestone (2012: 20) mengatakan kebijakan public dapat didefinisikan sebagai “hubungan suatu unit pemetintah dengan lingkungannya”. Dye yang dikutip Young dan Quinn (2002:5) memberikan definisi kebijakan public secara luas, yakni sebagai “*whatever*

governments choose to do or not to do". Sementara itu kebijakan menurut Anderson dalam buku Budi Winarno (2012: 21) mendefinisikan sebagai berikut:

“arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang actor atau sejumlah actor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan”.

Wiliiam N. Dunn 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” (Dunn, 2003:132).

Kebijakan publik sesuai apa yang dikemukakan oleh 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 diimplementasikan untuk dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia, serta dievaluasikan agar dapat dijadikan sebagai mekanisme pengawasan terhadap kebijakan tersebut sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri.

Berdasarkan macam definisi tentang kebijakanyang telah dikemukakan di atas maka yang dimaksud dengan kebijakan public dalam penelitian ini adalah sekumpulan keputusan, tindakan dan strategi yang dilakukan oleh pemerintah dalam usaha untuk mencapai tujuan dan sasaran.

2. Tahap-tahap Kebijakan Publik

Kebijakan publik dapat dikatakan mempunyai sifat “paksaan” yang secara potensial sah dilakukan. Sifat memaksa ini tidak dimiliki oleh kebijakan yang diambil oleh organisasi-organisasi swasta. Hal ini berarti bahwa kebijakan publik menuntut ketaatan yang luas dari masyarakat. Sifat inilah yang membedakan kebijakan publik dengan kebijakan lainnya. Pemahaman ini, pada sebuah kebijakan umumnya harus dilegalisasikan dalam bentuk hukum, dalam bentuk Peraturan Daerah misalnya. Sebab, sebuah proses kebijakan tanpa adanya legalisasi dari hukum tentu akan sangat lemah dimensi operasionalisasi dari kebijakan publik tersebut. Perlu diperhatikan, kebijakan publik tidaklah sama dengan hukum, walaupun dalam sasaran praktis di lapangan kedua-duanya sulit dipisah-pisahkan.

Dimensi paling inti dari kebijakan publik adalah proses kebijakan. Di sini kebijakan publik dilihat sebagai sebuah proses kegiatan atau sebagai satu kesatuan sistem yang bergerak dari satu bagian ke bagian lain secara sinambung, saling menentukan dan saling membentuk. Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Menurut Budi Winarno (2012: 35-37) tahap-tahap kebijakan public adalah sebagai berikut:

a. Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang di pilih dan di angkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk kedalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk

ke 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 tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternative atau pilihan kebijakan (policy alternatives/ policy options) 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

Dari sekiaan banyak alternative kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternative kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislative, consensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

d. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternative pemecahan masalah harus

diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah di ambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang membolisasikan 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 Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan public yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan public pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang di hadapi 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 mengambil tahap tentang evaluasi kebijakan publik. Karena dalam penelitian ini peneliti ingin mengetahui tentang dampak kebijakan dari reklamasi pantai di wilayah pesisir Bandar Lampung.

B. Tinjauan tentang evaluasi kebijakan publik

1. Pengertian evaluasi kebijakan publik

Evaluasi merupakan salah satu tingkatan di dalam proses kebijakan publik, evaluasi adalah suatu cara untuk menilai apakah suatu kebijakan atau program itu berjalan dengan baik atau tidak. Badjuri & Yuwono (2002) mengemukakan bahwa tahapan yang cukup penting dan sering terlupakan efektivitasnya dalam kontes

kebijakan publik Indonesia adalah evaluasi kebijakan. Bila kebijakan dipandang sebagai suatu pola kegiatan yang berurutan, maka evaluasi kebijakan merupakan tahap akhir dalam proses kebijakan. Namun demikian, ada beberapa ahli yang mengatakan sebaliknya bahwa evaluasi bukan merupakan tahap akhir dari proses kebijakan publik. Pada dasarnya, kebijakan publik dijalankan dengan maksud tertentu, untuk meraih tujuan-tujuan tertentu yang berangkat dari masalah-masalah yang telah dirumuskan sebelumnya. Thomas Dye menyatakan 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 (Wayne Parsons Hal:547). 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. Dalam bahasa yang lebih singkat evaluasi adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai “manfaat” suatu kebijakan (Budi Winarno hal:229). Sehingga, evaluasi dapat mengemban fungsi pembelajaran, dalam artian bahwa dengan mengidentifikasi kegiatan-kegiatan yang berhasil dan kegiatan-kegiatan yang tidak berhasil dalam mengantarkan pada hasil yang diharapkan, serta dengan menemukan apa yang menyebabkan keberhasilan dan kegagalan itu maka akan dimungkinkan penyempurnaan kinerja proyek atau program di masa yang akan datang dan dengan demikian menghindarkan kesalahan yang telah dibuat di masa lalu. Evaluasi kebijakan

dalam buku Dwiyanto Indiahono (2009) adalah menilai keberhasilan atau kegagalan kebijakan berdasarkan indikator-indikator yang telah ditentukan.

Menurut Solichin Abdul Wahab (1997;11), evaluasi dapat mengemban fungsi pembelajaran, dalam artian bahwa dengan mengidentifikasi kegiatan-kegiatan yang berhasil dan kegiatan-kegiatan yang tidak berhasil dalam mengantarkan pada hasil yang diharapkan, serta dengan menemukan apa yang menyebabkan keberhasilan dan kegagalan itu maka akan dimungkinkan penyempurnaan kinerja proyek atau program di masa yang akan datang dan dengan demikian menghindarkan kesalahan yang telah dibuat di masa lalu.

Sementara menurut Thomas Dye dalam buku Wayne Parsons (2011;547) menyatakan bahwa evaluasi kebijakan adalah:

“pemeriksaan yang objektif, sistematis, dan empiris terhadap efek dari kebijakan dan program public terhadap targetnya dari segi tujuan yang ingin dicapai.”

Jadi secara keseluruhan pengertian yang telah diungkapkan oleh beberapa para ahli maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggarannya yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan didepan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi.

Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan.

Menurut William N. Dunn fungsi evaluasi, yaitu:

“Pertama, dan yang paling penting, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan. Kedua, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Ketiga, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi” (Dunn, 2003:609 dan 610).

Berdasarkan pendapat William N. Dunn di atas dapat disimpulkan bahwa evaluasi merupakan suatu proses kebijakan yang paling penting karena dengan evaluasi kita dapat menilai seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan dengan melalui tindakan publik, dimana tujuan-tujuan tertentu dapat dicapai. Sehingga kepantasan dari kebijakan dapat dipastikan dengan alternatif kebijakan yang baru atau merevisi kebijakan. Evaluasi mempunyai karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan lainnya yaitu:

1. *Fokus nilai*. Evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari sesuatu kebijakan dan program.
2. *Interdependensi Fakta-Nilai*. Tuntutan evaluasi tergantung baik ”fakta” maupun “nilai”.
3. *Orientasi Masa Kini dan Masa Lampau*. Tuntutan evaluatif, berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokat, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil di masa depan.
4. *Dualitas nilai*. Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara.(Dunn, 2003:608-609)

Berdasarkan penjelasan di atas, karakteristik evaluasi terdiri dari empat karakter. Yang pertama yaitu fokus nilai, karena evaluasi adalah penilaian dari suatu kebijakan dalam ketepatan pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan. Kedua yaitu interdependensi fakta-nilai, karena untuk menentukan nilai dari suatu kebijakan bukan hanya dilihat dari tingkat kinerja tetapi juga dilihat dari bukti atau fakta bahwa kebijakan dapat memecahkan masalah tertentu. Ketiga yaitu orientasi masa kini dan masa lampau, karena tuntutan evaluatif diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu sehingga hasil evaluasi dapat dibandingkan nilai dari kebijakan tersebut. Keempat yaitu dualitas nilai, karena nilai-nilai dari evaluasi mempunyai arti ganda baik rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang ada maupun nilai yang diperlukan dalam mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan lain.

Evaluasi memiliki beberapa tujuan yang dapat dirinci sebagai berikut:

1. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.
2. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi juga dapat diketahui berapa biaya dan manfaat dari suatu kebijakan.
3. Mengukur tingkat keluaran (*outcome*) suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengukuran atau output dari suatu kebijakan.
4. Mengukur dampak suatu kebijakan. Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negative.
5. Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan. Evaluasi juga bertujuan untuk mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi,

dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.

6. Sebagai bahan masukan (*input*) untuk kebijakan yang akan datang. Tujuan akhir dari evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik (AG. Subarsono *hal:120*).

2. Jenis Evaluasi Kebijakan Publik

Dalam buku Riant Nugroho (2011: 676), Bingham dan Felbinger membagi evaluasi kebijakan menjadi empat jenis:

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 terkait.

James Anderson di dalam buku Budi 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 menyangkut: 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 ditetapkan 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 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. 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.

Mengikuti William N.Dunn, istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (appraisal), pemberian angka (rating), dan penilaian (assesment). Evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat kebijakan. Evaluasi member informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan public; evaluasi member sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari tujuan dan target; dan evaluasi memberikan sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target; dan evaluasi memberikan sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah

dan rekomendasi. Jadi, meskipun berkenaan dengan keseluruhan proses kebijakan, evaluasi kebijakan lebih berkenaan pada kinerja dari kebijakan, khususnya pada implementasi kebijakan public. Secara umum, Dunn (Dunn, 2000:610) menggambarkan kriteria-kriteria evaluasi kebijakan publik sebagai berikut :

Tabel 1 : Tipe Evaluasi Kebijakan Publik Menurut Dunn

Tipe Kriteria	Pertanyaan	Ilustrasi
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?	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

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

1. Efektifitas, berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan.
2. Efisiensi, berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektifitas yang dikehendaki.

3. Kecukupan, berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya 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. Kelayakan (*appropriateness*), berkenaan dengan pertanyaan apakah kebijakan tersebut tepat untuk suatu masyarakat

Kemudian, dalam studi evaluasi, menurut Finsterbusch dan Motz (dalam Samudro dkk, 1994) terdapat 4 (empat) jenis evaluasi yaitu :

- Single program after only, merupakan jenis evaluasi yang melakukan pengukuran kondisi atau penilaian terhadap program setelah meneliti setiap variabel yang dijadikan kriteria program. Sehingga analis tidak mengetahui baik atau buruk respon kelompok sasaran terhadap program.
- Single program befora-after, merupakan penyempurnaan dari jenis pertama yaitu adanya data tentang sasaran program pada waktu sebelum dan setelah program berlangsung.
- Comparative after only, merupakan penyempurnaan evaluasi kedua tapi tidak untuk yang pertama dan analis hanya melihat sisi keadaan sasaran bukan sasarannya.

- Comparative before-after, merupakan kombinasi ketiga desain sehingga informasi yang diperoleh adalah efek program terhadap kelompok sasa

Secara keseluruhan evaluasi kebijakan memiliki empat fungsi berikut:

1. eksplanasi

melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya.

2. kepatuhan

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

3. auditing

melalui evaluasi dapat diketahui apakah output benar-benar sampai ketangan kelompok sasaran maupun penerima lain (individu, keluarga, organisasi, birokratisasi desa, dan lain-lain) yang dimaksudkan oleh pembuat kebijakan.

4. akunting

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

Dalam hal ini, peneliti melakukan evaluasi terhadap dampak yakni melihat dari jenis evaluasi Single program before-after yang merupakan adanya data tentang sasaran program pada waktu sebelum, dan sesudah program berlangsung. Dan

dengan Indikator berdasarkan tipe evaluasi menurut William Dunn yakni: efektifitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan.

C. Tinjauan tentang Dampak Kebijakan Publik

1. Arti Dampak

Dampak adalah suatu perubahan yang terjadi sebagai akibat suatu aktivitas. Dampak dapat bersifat negative maupun positif. Akan tetapi di Negara maju banyak orang lebih atau hanya mempertahankan dampak negative daripada dampak positif, bahkan umumnya dampak positif diabaikan (otto soemarwoto, :54).

Banyak factor mempengaruhi penentuan apakah dampak itu baik (positif) atau buruk (negative). Salah satu factor penting dalam penentuan itu ialah apakah seseorang diuntungkan atau dirugikan oleh sebuah proyek pembangunan tertentu. (Otto Soemarwoto, 57).

2. Dampak Kebijakan Publik

Penilaian terhadap kebijakan berbeda dengan dampak kebijakan publik. Dalam buku Irfan Islamy (1986;114) menyatakan bahwa hasil kebijaksanaan adalah apa-apa yang telah dihasilkan dengan adanya proses perumusan kebijaksanaan pemerintah. Sedangkan dampak kebijaksanaan adalah akibat- akibat dan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan dengan dilaksanakannya kebijaksanaan-kebijaksanaan tadi.

Menurut Lester dan Stewart, evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda. Tugas pertama adalah untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. Sedangkan tugas kedua adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standard atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Tugas pertama merujuk pada usaha untuk melihat apakah program kebijakan publik mencapai tujuan atau dampak yang diinginkan ataukah tidak. Tugas kedua dalam evaluasi kebijakan pada dasarnya berkaitan erat dengan tugas yang pertama. Setelah mengetahui konsekuensi-konsekuensi kebijakan melalui penggambaran dampak kebijakan publik, maka kita dapat mengetahui apakah program kebijakan yang dijalankan sesuai atau tidak dengan dampak yang diinginkan. Dari sini dapat melakukan penilaian apakah program yang dijalankan berhasil ataukah gagal. Dengan demikian, tugas kedua dalam evaluasi kebijakan adalah menilai apakah suatu kebijakan berhasil atau tidak dalam meraih dampak yang diinginkan.(Budi Winarno, 2012;226)

Komponen dampak dari studi evaluasi sebetulnya didasarkan atas hasil akhir analisis efektivitas namun melangkah setapak ke depan. Ia berusaha menilai apakah realisasi tujuan objective) memberikan kontribusi terhadap tujuan yang lebih tinggi (goal). Dalam kepustakaan penelitian evaluasi dampak juga digunakan untuk menunjukkan relevansi atau signifikansi dari sebuah proyek atau program. Oleh karena itu, logis juga dikatakan bahwa hanya akan ada dampak kalau sebuah proyek telah membuahkan akibat-akibat tertentu, baik yang

dikehendaki atau tidak. Hal ini mengandung makna bahwa dampak hanya dapat diukur melalui evaluasi akhir yang dilaksanakan beberapa tahun sesudah proyek tersebut dinyatakan selesai. Sebagai konsekuensi studi-studi dampak yang bersifat *ex post* dilaksanakan melalui evaluasi eksternal. Perkecualiannya adalah pada proyek-proyek atau program-program yang berdurasi panjang dimana selama proses implementasi telah tersedia waktu yang cukup guna memungkinkan dilaksanakannya penilaian dampak (Solichin,1997;38).

Menurut Rossi dan Freeman dalam buku Wayne Parsons (2011;604) mengatakan bahwa 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. Beberapa kriteria yang dapat dipakai untuk memilih dampak yang di jadikan fokus analisis adalah sebagai berikut:

1. peluang terjadinya dampak
2. jumlah orang yang akan terkena dampak
3. untung rugi yang di derita subyek dampak
4. ketersediaan data untuk melakukan analisis
5. relevansi terhadap kebijakan
6. perhatian publik terhadap dampak kebijakan tersebut

Pengamatan terhadap dampak kebijakan selain harus dilakukan dengan kerangka berfikir kausalitas yang kritis dan wawasan dan komprehensif juga harus dilakukan secara cermat. Ketiga keharusan ini tidak dapat di pisahkan satu sama lain. Sekedar untuk menuntun kecermatan evaluasi, dapat di pilahkan adanya empat macam dimensi yang penting untuk di perhatikan yaitu (1) waktu, (2) selisih antara dampak aktual dan yang diharapkan, (3) tingkat agregasi dampak dan (4) jenis dampak (Lang –bein, 1980).

Masih di dalam buku Wayne Parsons, metode yang digunakan di dalam penilaian atas dampak, antara lain:

- a. Membandingkan problem/situasi/kondisi dengan apa yang terjadi sebelum intervensi
- b. Melakukan eksperimen untuk menguji dampak suatu program terhadap suatu area atau kelompok dengan membandingkan dengan apa yang terjadi di area atau kelompok lain yang belum menjadi sasaran intervensi;
- c. Membandingkan biaya dan manfaat yang dicapai sebagai hasil dari intervensi;
- d. Menggunakan model untuk memahami dan menjelaskan apa yang terjadi sebagai akibat dari kebijakan masa lalu;
- e. Pendekatan kualitatif dan judgemental untuk mengevaluasi keberhasilan/kegagalan kebijakan dan program;
- f. Membandingkan apa yang sudah terjadi dengan tujuan atau sasaran tertentu dari sebbuah program atau kebijakan;
- g. Menggunakan pengukuran kinerja untuk menilai apakah tujuan atau targetnya sudah terpenuhi.

Dalam penelitian ini, peneliti memfokuskan kepada membandingkan apa yang sudah terjadi dengan tujuan atau sasaran tertentu dari sebuah program atau kebijakan. Hal ini dikarenakan peneliti ingin mengetahui bagaimana dampak sebenarnya terjadi, apakah sesuai dengan dampak yang diharapkan dari kebijakan reklamasi pantai tersebut.

Penilaian kebijakan Negara banyak dilakukan untuk mengetahui dampak kebijaksanaan Negara. Dan dampak kebijaksanaan itu mempunyai beberapa macam dimensi, dimana hal ini harus dipertimbangkan dengan seksama dalam melaksanakan penilaian terhadap kebijaksanaan Negara. Adapun menurut Anderson di dalam buku Irfan Islamy (1986;115), dimensi dampak kebijaksanaan Negara itu adalah sebagai berikut:

1. Dampak kebijaksanaan yang diharapkan (intended consequences) atau tidak diharapkan (unintended consequences) baik pada problemanya maupun pada masyarakat. Sasaran kebijaksanaan itu terutama ditujukan pada siapa? Ini perlu ditentukan terlebih dahulu.
2. 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.
3. Dampak kebijaksanaan dapat terjadi atau berpengaruh pada kondisi sekarang atau kondisi yang akan datang.
4. Dampak kebijaksanaan terhadap “biaya” langsung atau direct costs. Menghitung “biaya” setiap rupiah dari setiap program kebijaksanaan

pemerintah (economic costs) relative lebih mudah dibandingkan dengan menghitung biaya-biaya lain yang bersifat kualitatif (social costs).

5. 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).

Adapun hal-hal yang tercermin dalam hasil akhir implementasi kebijakan dikemukakan oleh Grindle yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab (1990;126) sebagai berikut:

1. Dampaknya terhadap masyarakat, perseorangan dan kelompok-kelompok. Dampak diartikan sebagai perubahan dalam kondisi sosial ekonomi kependudukan dan sosial yang sedang berkembang yang disebabkan dari adanya suatu program.
2. Tingkat perubahan dan penerimanya.

Penulis dalam penelitian ini akan mengkaji evaluasi dampak kebijakan reklamasi pantai di wilayah pesisir Bandar Lampung.

D. Kerangka Pikir

kebijakan reklamasi pantai di wilayah Bandar Lampung berdasarkan undang – undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang pengelolaan wilayah Pesisir dan Pulau-pulau kecil. Di dalam menyatakan bahwa Reklamasi adalah kegiatan yang dilakukan oleh orang dalam rangka meningkatkan manfaat sumber daya lahan ditinjau dari sudut lingkungan dan social ekonomi dengan cara pengurangan,

pengeringan lahan atau drainase. Kemudian berdasarkan Keputusan Gubernur KDH TK 1 Lampung No : 6 /315 / BAPPEDA /HK / 1990 tentang pemberian izin penimbunan pantai kepada PT Andatu yang berlokasi di desa serengsem (KM 12) Kec. Panjang Kodya Bandar Lampung yang menjadi alasan serta tujuan diadakannya reklamasi pantai di wilayah pesisir Bandar Lampung adalah pada dasarnya kegiatan reklamasi pantai tidak dianjurkan namun dapat dilakukan dengan memperhatikan ketentuan bahwa bagian wilayah dari kawasan perkotaan yang cukup padat dan membutuhkan pengembangan wilayah daratan untuk mengakomodasikan kebutuhan yang ada. Pelaksanaan reklamasi pantai dilakukan untuk menambah lahan kering yang digunakan sebagai kegiatan industri pada PT Andatu. Di dalam pelaksanaan kebijakan reklamasi tersebut terdapat beberapa permasalahan diantaranya yakni pada kenyataannya saat ini proses penimbunan pantai tidak dilaksanakan seperti rencana awal, tidak ada lahan bebas sepanjang yang telah di timbun, hasil dari reklamasi tidak menyatu atau terpotong-potong, muara-muara sungai banyak yang menyempit, tidak ada sempadan sungai, saluran drainase terganggu sehingga dapat menyebabkan banjir atau genangan pada saat hujan lebat bersamaan dengan pasang naik air laut. Hasil dari reklamasi pantai di wilayah pesisir Bandar Lampung yang telah dilakukan oleh pihak swasta yang seluruhnya di perkirakan mencapai 350Ha. Penggunaan lahan reklamasi ini digunakan sebagai tempat industri, perdagangan, maupun perluasan lahan pelabuhan. Dalam memantau hasil kebijakan kita harus membedakan dua jenis akibat : keluaran (*outputs*) dan (*impacts*). Keluaran kebijakan adalah barang, layanan, atau sumberdaya yang diterima oleh kelompok sasaran atau kelompok penerima (*beneficiaries*). Sebaliknya dampak kebijakan merupakan perubahan

nyata pada tingkah laku atau sikap yang dihasilkan oleh keluaran kebijakan tersebut, maka dapat terlihat bagaimana dampak yang muncul akibat dari adanya kebijakan reklamasi pantai tersebut baik dampak negatif maupun dampak positif.

