

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Tinjauan Tentang Kebijakan

Kebijakan (*policy*) atau yang terkadang juga disebut kebijaksanaan, dikalangan para ahli, diberi arti yang bermacam-macam. Easton (dalam Abidin, 2004:20) menyatakan bahwa kebijakan pemerintah sebagai kekuasaan mengalokasikan nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan, ini mengandung konotasi tentang kewenangan pemerintah meliputi keseluruhan kehidupan bermasyarakat.

Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan (dalam Islamy, 2003:15-17) melihat kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah (*a projected program of goals, values and practices*). Di pihak lain, Carl Friedrich sebagaimana yang dikutip Solichin Abdul Wahab (2004:3) mengemukakan :

“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 sesuatu yang diinginkan”,

Anderson (dalam Wahab 2004:3) merumuskan kebijaksanaan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seseorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang sedang dihadapi.

Amara Raksasataya (dalam Islamy, 2003:17) mengemukakan kebijaksanaan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu, suatu kebijaksanaan memuat 3 elemen, yaitu:

1. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai;
2. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan;
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Kebijakan atau kebijaksanaan sering kali penggunaannya saling dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goal*), program, keputusan, undang-undang, usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar. Istilah-istilah tersebut tidaklah menimbulkan masalah karena para pembuat kebijakan memiliki referensi yang sama tentang arti kebijakan, istilah kebijakan yang diterjemahkan dari kata *policy* memang biasanya dikaitkan dengan keputusan pemerintah, karena pemerintahlah yang mempunyai wewenang atau kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat, dan bertanggung jawab kepentingan umum. (Wahab, 2004:1-2)

Thomas R. Dye (1978:3) mengartikan kebijaksanaan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran; garis haluan.

Berdasarkan pendapat para ahli kebijakan di atas, maka dapat penulis simpulkan bahwa pengertian kebijakan adalah suatu rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan atau serangkaian tindakan, yang berisikan pernyataan cita-cita, identifikasi tujuan, prinsip atau maksud, taktik atau strategi dari berbagai langkah sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran atau tujuan yang diinginkan.

### **1. Tinjauan Tentang Kebijakan Publik/Negara**

Sejalan dengan berbagai definisi '*policy*', maka definisi *public policy* (kebijakan negara) pun tidak hanya satu. Para ahli masih berselisih pendapat tentang pengertian kebijakan negara tersebut. Berikut dikemukakan beberapa definisi kebijakan negara yang mempunyai beberapa persamaan.

Thomas R. Dye (dalam Islamy, 2003:18) mendefinisikan kebijakan negara sebagai apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Selanjutnya, Dye mengatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya

(obyektifnya) dan kebijakan negara itu harus meliputi semua ‘tindakan’ pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Di samping itu, sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijakan negara. Hal ini disebabkan ‘sesuatu yang tidak dilakukan’ oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh (dampak) yang sama besarnya dengan ‘sesuatu yang dilakukan’ pemerintah.

George C. Edwards III dan Ira Sharkansky (dalam Islamy, 2003:18) mengartikan kebijakan negara, yaitu sebagai apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan negara itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah. Edwards dan Sharkansky kemudian mengatakan bahwa kebijakan negara itu dapat ditetapkan secara jelas dalam peraturan-peraturan perundang-undangan atau dalam bentuk pidato-pidato pejabat teras pemerintah maupun berupa program-program dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah.

Anderson (dalam Islamy, 2003:19), mengatakan kebijakan negara adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Menurut Anderson implikasi dari pengertian kebijakan negara tersebut, sebagai berikut.

1. Bahwa kebijakan negara itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan;
2. Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah;

3. Bahwa kebijakan itu adalah merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu, atau menyatakan akan melakukan sesuatu;
4. Bahwa kebijakan negara bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;
5. Bahwa kebijakan pemerintah, setidaknya dalam arti yang positif, didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan-peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

David Easton (dalam Islamy, 2003:19) memberikan arti kebijakan negara-negara sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa (syah) kepada seluruh anggota masyarakat. Berdasarkan definisi ini, Easton menegaskan bahwa hanya pemerintahlah yang secara syah dapat berbuat sesuatu kepada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu tersebut dirupakan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai pada masyarakat. Hal ini disebabkan pemerintah termasuk dalam apa yang oleh Easton disebut sebagai '*authorities in a political system*', yaitu para penguasa dalam suatu sistem politik yang terlibat dalam masalah-masalah sehari-hari yang telah menjadi tanggung jawab atau peranannya.

*Glossary* dibidang administrasi negara yang dikutip (dalam Islamy, 2003:20-21), diberikan arti kebijaksanaan negara, sebagai berikut:

1. Susunan rancangan tujuan-tujuan dan dasar-dasar pertimbangan program-program pemerintah yang berhubungan dengan masalah-masalah tertentu yang dihadapi masyarakat;
2. Apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan;
3. Masalah-masalah yang kompleks yang dinyatakan dan dilaksanakan oleh pemerintah.

Pengertian kebijakan negara di atas, menurut Irfan Islamy (2003;20-21) mempunyai implikasi, sebagai berikut:

1. Bahwa kebijakan negara itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan-penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
2. Bahwa kebijakan negara itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuknya yang nyata;
3. Bahwa kebijakan negara baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu;
4. Bahwa kebijakan negara itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Berdasarkan beberapa pengertian kebijakan negara tersebut di atas dan dengan mengikuti paham bahwa kebijakan negara harus mengabdikan pada kepentingan masyarakat, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan

negara (*public policy*) itu adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

## 2. Bentuk Kebijakan Publik

Pada umumnya, bentuk kebijakan menurut Keban (2004:57), dapat dibedakan atas:

- a. Bentuk *regulatory*, yaitu mengatur perilaku orang;
- b. Bentuk *redistributive*, yaitu mendistribusikan kembali kekayaan yang ada, atau mengambil kekayaan dari yang kaya lalu memberikannya kepada yang miskin;
- c. Bentuk *distributive*, yang melakukan distribusi atau memberikan akses yang sama terhadap sumberdaya tertentu;
- d. Bentuk *constituent*, yaitu yang ditujukan untuk melindungi negara.

## 3. Ciri-Ciri Kebijakan Publik

Menurut Wahab (1997:5-7) kebijakan publik memiliki ciri-ciri antara lain:

- a. Kebijaksanaan negara lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan dari pada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan negara dalam sistem politik modern pada umumnya bukanlah merupakan tindakan yang serba kebetulan, melainkan tindakan yang direncanakan.
- b. Kebijaksanaan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang paling berkaitan dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang

dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri.

- c. Kebijakan bersangkut paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu.

Kebijakan negara mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif. Dalam bentuknya yang positif, kebijakan negara mungkin mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah-masalah tertentu, sementara dalam bentuknya yang negatif, ia kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan.

#### **4. Tahap-Tahap Kebijakan Publik**

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Proses-proses penyusunan kebijakan publik tersebut dibagi kedalam beberapa tahapan. Tahapan-tahapan dalam kebijakan publik adalah sebagai berikut (Winarno, 2008:32-34):

- 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, beberapa masalah masuk ke agenda

kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini, suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali dan beberapa yang lain pembahasan untuk masalah tersebut ditunda untuk waktu yang lama.

b. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah 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 agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan 'bermain' untuk mengusulkan pemecahan masalah.

c. Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian banyak 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

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elite, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan

masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e. Tahap Penilaian Kebijakan atau Evaluasi

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

Penjelasan tentang tahap-tahap kebijakan telah memberikan gambaran bahwa tahap-tahap kebijakan tersebut, merupakan sebuah proses yang berkesinambungan dan semuanya merupakan bagian integral yang saling berkaitan dan mempengaruhi satu sama lain. Tahap penyusunan agenda merupakan tahap awal dimana dalam tahap tersebut dilakukan identifikasi persoalan (masalah) publik yang layak untuk dibahas dalam tahapan berikutnya, yaitu tahap formulasi kebijakan, setelah

diformulasikan, pada tahap adopsi kebijakan akan dipilih alternatif terbaik yang akan dijadikan solusi bagi pemecahan masalah publik. Selanjutnya kebijakan yang telah diputuskan dan disahkan akan diimplementasikan untuk meraih tujuan awal yang telah ditentukan. Pada akhir, evaluasi (penilaian) kebijakan akan menilai ketepatan, manfaat, dan efektivitas hasil kebijakan yang telah dicapai melalui implementasi dan kemudian dibandingkan dengan tujuan kebijakan yang telah ditentukan.

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

Bagian akhir dari suatu proses kebijakan yang dipandang sebagai pola aktivitas yang berurutan adalah evaluasi kebijakan. Umumnya istilah evaluasi dihubungkan dengan perkiraan atau penaksiran atas kebijakan yang tengah diimplementasikan. Namun sebenarnya tidak hanya itu, Evaluasi kebijakan membahas persoalan perencanaan, isi, implementasi, dan tentu saja efek atau pengaruh kebijakan itu sendiri.

Evaluasi terhadap kebijakan yang telah dilaksanakan oleh setiap aparatur pemerintah daerah harus dilaksanakan secara rutin dan berkesinambungan. Kegiatan evaluasi sangat penting dilaksanakan oleh suatu instansi, karena dari sinilah akan dinilai atau diukur suatu kesuksesan atau kegagalan dari organisasi/institusi tersebut dalam menerapkan kebijakan.

Dari pengukuran ini juga akan didapatkan tingkat capaian tujuan yang menunjukkan apakah institusi tersebut dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berjalan sesuai arah yang ditetapkan atau justru bertentangan dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Evaluasi sangat penting dilakukan dalam upaya melaksanakan penilaian terhadap prestasi kerja yang telah dilaksanakan oleh organisasi.

Sedangkan manfaat lain dari kegiatan evaluasi kinerja diharapkan dapat memberikan umpan balik (*feedback*) terhadap kinerja yang dicapai dalam suatu organisasi yang melaksanakan tugas dan fungsi. Pada akhirnya dengan evaluasi dapat diketahui kelemahan dan keberhasilan yang telah dicapai, sehingga dapat dilakukan suatu perbaikan dimasa yang akan datang.

### **1. Konsep Evaluasi Kebijakan**

Menurut Anderson yang dikutip dari Budi Winarno (2007 : 226) evaluasi merupakan kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak.

Lester dan Stewart seperti yang dikutip dari Budi Winarno (2007 : 226), menyebutkan bahwa Evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda:

1. Tugas pertama adalah untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang timbul oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya.

2. Tugas kedua adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.

Beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa evaluasi merupakan suatu pengetahuan yang menyangkut sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan dalam meraih dampak yang diinginkan dan dijadikan pedoman untuk mengubah atau memperbaiki kebijakan di masa yang akan datang.

Pada tahap akhir dalam proses pembuatan kebijakan adalah tahap penilaian kebijakan. Penilaian terhadap kebijakan juga dapat dikatakan sebagai evaluasi kebijakan. Evaluasi ditujukan untuk menilai keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan sejauh mana tujuan dicapai. Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara harapan dan kenyataan. Tujuan pokok dari evaluasi kebijakan publik adalah untuk melihat seberapa besar kesenjangan antara pencapaian dan harapan suatu kebijakan publik (Winarno, 2008: 224).

Evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan. Kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah harus dinilai apakah kebijakan tersebut telah sesuai dengan tujuan yang diharapkan atau tidak. 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. Evaluasi tidak hanya memberikan gambaran kebijakan apakah telah mencapai sesuai

dengan yang diinginkan, disamping itu juga menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah terselesaikan.

Evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan (Winarno, 2008: 226).

Berdasarkan pengertian mengenai evaluasi yang telah dikemukakan diatas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa evaluasi kebijakan adalah kegiatan yang dilakukan untuk menilai suatu kebijakan apakah telah mencapai hasil yang diinginkan. Evaluasi ini dilakukan tidak hanya pada tahap akhir suatu kebijakan saja melainkan dilakukan mulai dari awal proses kebijakan hingga pada tahap akhir proses kebijakan. Dalam penelitian ini, evaluasi yang dimaksud adalah Evaluasi pada pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam Implementasi Kartu Pegawai Elektronik (KPE).

Secara umum, Dunn (Dunn, 2000:610) menggambarkan kriteria-kriteria evaluasi kebijakan publik 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, prefensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat yang menjadi target kebijakan.
6. Kelayakan (*appropriateness*), berkenaan dengan pertanyaan apakah kebijakan tersebut tepat untuk suatu masyarakat.

## 2. Tipe-tipe Riset Evaluasi Kebijakan

Rossi *et al.* (1979:32), menyebutkan bahwa ada empat tipe riset evaluasi, yaitu :

1. *Evaluation for Program Planning and Development.*

Riset ini bertujuan untuk merancang kebijakan agar sesuai dengan tujuan yang dikehendaki. Hasil dari riset ini dimaksudkan untuk memberikan informasi apakah mungkin suatu kebijakan/proyek dirancang secara optimal dengan menggunakan pengetahuan dan

informasi yang berkaitan dengan dimensi masalah dan dimana tempat masalah itu berbeda. Riset ini sering disebut dengan '*formative research*'

2. *Project Monitoring Evaluation Research.*

Riset ini bertujuan untuk menguji atau melihat apakah suatu kebijakan telah diimplementasikan sesuai dengan rancangan kebijakan/proyek. Oleh karena itu riset ini memfokuskan pada dua macam pertanyaan, yaitu:

- a. Apakah suatu kebijakan dapat mencapai wilayah kelompok sasaran (*target groups*)?
- b. Apakah usaha-usaha yang diambil dalam prakteknya sesuai dengan apa yang terinci dalam desain program?

3. *Impact Evaluation.*

Riset evaluasi ini lebih mengarah pada sampai sejauh mana suatu kebijakan menyebabkan perubahan sesuai dengan yang dikehendaki (*intended impacts*). Suatu kebijakan/proyek yang mempunyai dampak adalah suatu kebijakan/proyek yang dapat mencapai perubahan ke arah tujuan/sasaran (*objectives*) yang dikehendaki.

Evaluasi dampak ini mempunyai arti penting ketika kita ingin membandingkan suatu kebijakan yang berbeda dan menguji penggunaan usaha-usaha baru untuk memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat.

#### 4. *Economic efficiency Evaluation.*

Riset tipe ini tujuannya untuk menghitung efisiensi ekonomi kebijakan. Berapa besar *cost* yang diperlukan untuk setiap pelayanan. Berapa besar *total cost* dan bagaimana jika dibandingkan dengan keuntungan total yang diperolehnya. Riset ini dilakukan dengan menjawab dua pertanyaan, yaitu:

- a. Apakah suatu kebijakan/proyek menghasilkan cukup keuntungan bila dibandingkan dengan biaya yang dibutuhkan?
- b. Apakah suatu kebijakan diharapkan dimaksudkan untuk menghasilkan manfaat/keuntungan lebih atau kurang mahal, jika dibandingkan dengan *outcomes* per unit dari pada intervensi lain yang dirancang untuk mencapai tujuan yang sama?

Sehingga teknik yang tepat untuk menjawab pertanyaan dengan tipe ini adalah dengan menggunakan dua pendekatan, yaitu *cost-benefit* dan *cost-effectiveness analysis*.

Berbagai rumusan diatas menjelaskan bahwa aktivitas evaluasi kebijakan juga dapat digunakan untuk melihat bagaimana proses implementasi sebuah kebijakan berjalan. Apabila dikaitkan dengan konsep yang dikemukakan oleh Rossi *et al.* (1979) tentang tipe-tipe '*evaluation research*', maka dalam penelitian ini, peneliti menekankan pada tipe *Projek Monitoring Evaluation Research*, yaitu penelitian evaluasi untuk melihat bagaimana proses implementasi program Kartu Pegawai Elektronik dilaksanakan dilingkungan Pemerintah Kota Bandar Lampung. Hal ini diperkuat oleh pernyataan Rossi *et al.* (1979), yang

menjelaskan bahwa *monitoring evaluation* digunakan untuk menguji implementasi program sesuai dengan desainnya, kemudian ditindaklanjuti dengan mencari jawaban:

- a. Apakah Implementasi program telah mengarah kepada kelompok sasaran yang ditentukan?
- b. Apakah implementasi program telah mendistribusikan pelayanan dan keuntungan pada kelompok sasaran sebagaimana yang diharapkan?

### **3. Tipe-Tipe Evaluasi Kebijakan**

Menurut Anderson, evaluasi kebijakan publik terbagi menjadi tiga tipe. Masing-masing tipe evaluasi yang diperkenalkan ini didasarkan pada pemahaman pada evaluator terhadap evaluasi (Winarno, 2008:227-230):

- a. Evaluasi Kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional.

Evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri. Para pembuat kebijakan dan administrator selalu membuat pertimbangan-pertimbangan mengenai manfaat atau dampak dari kebijakan-kebijakan, program-program dan proyek-proyek. Pertimbangan-pertimbangan ini banyak memberi kesan bahwa pertimbangan-pertimbangan tersebut didasarkan pada bukti yang terpisah pisah dan dipengaruhi oleh ideologi, kepentingan para pendukungnya, dan kriteria-kriteria lainnya. Evaluasi seperti ini akan mendorong terjadinya konflik karena evaluator-evaluator yang berbeda akan menggunakan kriteria-kriteria yang berbeda, sehingga kesimpulan yang didapatkannya pun berbeda mengenai manfaat dari kebijakan yang sama.

- b. Evaluasi kebijakan memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu.

Tipe evaluasi ini berangkat dari pernyataan-pernyataan dasar yang menyangkut : Apakah program dilaksanakan dengan sepenuhnya? 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? 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 kecenderungannya untuk menghasilkan informasi yang sedikit mengenai dampak suatu program terhadap masyarakat.

- c. Evaluasi kebijakan sistematis.

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. Evaluasi sistematis diarahkan untuk melihat dampak yang ada dari suatu kebijakan dengan berpijak pada sejauh mana kebijakan tersebut menjawab kebutuhan atau masalah masyarakat.

Parson (1995:543), menyatakan bahwa terdapat dua aspek dalam evaluasi, yakni:

1. *The evaluation of policy and its constituent programmes;*  
yaitu mengevaluasi kebijakan dan bentuk programnya. Aspek evaluasi ini berkaitan dengan kinerja atau *performance* kebijakan yang akan dievaluasi.
2. *The evaluation of people who work in the organizations which are responsible for implementing policy and programmes;*  
yaitu mengevaluasi orang-orang (aktor/implementor) yang bekerja didalam suatu organisasi dan bertanggungjawab terhadap pelaksanaan kebijakan dan program-program. Aspek evaluasi ini berkaitan dengan analisis terhadap implementator.

Parsons juga menambahkan bahwa ada dua tipe evaluasi, yaitu:

1. *Formative evaluation.*  
Evaluasi formatif yaitu evaluasi yang dilaksanakan pada saat sebuah kebijakan atau program sedang dilaksanakan yang didalamnya terdapat analisis yang meluas terhadap program yang dilaksanakan dan kondisi-kondisi yang mendukung bagi suksesnya implementasi tersebut (Palumbo, dalam Parsons, 1995:547). Fase implementasi membutuhkan evaluasi 'formatif', yang akan memonitor kemana arah dilaksanakannya program sehingga dapat menyediakan umpan balik (*feedback*) yang mungkin digunakan untuk pengembangan/perbaikan proses implementasi. Rossi dan Freeman

(1993), dalam Parsons (1995) menjelaskan bahwa tipe evaluasi ini diarahkan kepada tiga jenis pernyataan, yaitu:

- a. Apakah program telah mengarah pada kelompok sasaran yang telah ditentukan;
- b. Apakah pelayanan didistribusikan sesuai dengan desain program; dan
- c. Sumber daya apa saja yang telah dikeluarkan dalam melaksanakan program tersebut.

## 2. *Summative evaluation.*

Evaluasi sumatif digunakan untuk mengukur bagaimana sebuah kebijakan atau program telah memberikan dampak terhadap masalah yang telah ditunjukkan diawal (Palumbo, dalam Parsons, 1995:550).

Evaluasi sumatif masuk dalam tahap *post-implementation*, yakni dilakukan ketika kebijakan/program sudah selesai dilaksanakan, dan dengan mengukur/melihat dampak yang ditimbulkan dari pelaksanaan kebijakan/program tertentu.

Berdasarkan aspek yang dikemukakan oleh Parsons diatas, maka penelitian ini diarahkan pada aspek evaluasi dan analisis terhadap kinerja (*performance*) para aktor/implementator Kebijakan Pemerintah Kota Bandar Lampung dalam Implementasi Kartu Pegawai Elektronik (KPE) dan berdasarkan tipe-tipe penelitian yang dikemukakan diatas, penelitian ini mengkhususkan pada tipe penelitian '*formative evaluation*' yakni evaluasi dilaksanakan pada saat kebijakan/program masih berlangsung (*on going*).

Peneliti mengambil pendapat yang dikemukakan oleh Rossi dan Freeman (1993:163), dalam Parsons (1995:547) tentang pernyataan-pernyataan yang akan digunakan dalam riset evaluasi. Pertimbangan peneliti dalam melakukan hal ini adalah bahwa riset evaluasi merupakan riset yang kompleks dan rumit sehingga diperlukan keakuratan data dan terkait dengan luasnya proses implementasi program yang bersangkutan. Kemudian, mengingat bahwa evaluasi yang digunakan merupakan evaluasi formatif yakni evaluasi yang dilakukan pada saat kebijakan/program masih berlangsung (*on going*), maka peneliti menjadikan pertanyaan-pertanyaan tersebut sebagai batasan aspek yang akan diteliti, sehingga penelitian ini dapat berjalan dengan konsisten dan tidak meluas sampai ke aspek '*impact evaluation*'. Meskipun pada dasarnya banyak aspek yang dapat ditelaah dalam penelitian evaluasi, namun pertimbangan peneliti untuk hanya mengkhususkan pada beberapa pertanyaan adalah supaya peneliti dapat mengoptimalkan upaya pendalaman dan penajaman analisis terhadap beberapa pertanyaan saja. Adapun pertanyaan-pertanyaan tersebut adalah:

1. Apakah program telah mengarah pada kelompok sasaran yang telah ditentukan?
2. Apakah pelayanan didistribusikan sesuai dengan desain program?
3. Sumber daya apa saja yang telah dikeluarkan dalam melaksanakan program tersebut?

#### 4. Sifat Evaluasi Kebijakan

Menurut Dunn (2000:608-609) Sifat Evaluasi kebijakan adalah sebagai berikut:

1. Fokus nilai. Evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari sesuatu kebijakan dan program. Evaluasi terutama merupakan usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial kebijakan atau program dan bukan sekedar usaha untuk mengumpulkan informasi mengenai hasil aksi kebijakan yang terantisipasi dan tidak terantisipasi. Karena ketepatan tujuan dan sasaran kebijakan dapat selalu dipertanyakan, evaluasi mencakup prosedur untuk mengevaluasi tujuan-tujuan dan sasaran itu sendiri.
2. Interpendensi Fakta-Nilai. Tuntutan evaluasi tergantung baik 'fakta' maupun 'nilai'. Untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja tertinggi (atau rendah) diperlukan tidak hanya bahwa hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, kelompok atau seluruh masyarakat; untuk menyatakan demikian, harus didukung oleh bukti bahwa hasil-hasil kebijakan secara aktual merupakan konsekuensi dan aksi-aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu. Oleh karena itu, pemantauan merupakan prasyarat bagi evaluasi.
3. Orientasi Masa Kini dan Masa Lampau. Tuntutan evaluatif, berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokatif, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil di masa depan. Evaluasi bersifat

retrospektif dan setelah aksi-aksi dilakukan (*ex post*).

4. Dualitas Nilai. Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara. Evaluasi sama dengan rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang ada dapat dinggap sebagai intrinsik ataupun ekstrinsik. Nilai-nilai sering ditata di dalam suatu hirarki yang merefleksikan kepentingan relatif dan saling ketergantungan antar tujuan dan sasaran.

## 5. Fungsi Evaluasi Kebijakan Publik

Menurut Lester dan Stewart (Winarno, 2008:226) fungsi evaluasi kebijakan publik dibagi menjadi dua tugas, yaitu:

- a. Menentukan konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. Tugas ini merujuk pada usaha untuk melihat apakah suatu program kebijakan publik mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau tidak.
- b. Menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan hal inilah dapat dilakukan penilaian apakah program/kebijakan yang dijalankan berhasil atau gagal.

Menurut Wibawa dkk (1993), evaluasi kebijakan publik memiliki 4 (empat) fungsi, yaitu (Nugroho, 2008:477-478) :

- a. Eksplanasi. Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola

hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.

- b. Kepatuhan. Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.
- c. Audit. Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah *output* benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan.
- d. Akunting. Dengan evaluasi ini dapat diketahui apa akibat sosial ekonomi dari kebijakan tersebut.

Menurut W. Dunn (2000 : 609-611) bahwa Evaluasi memainkan fungsi utama dalam analisis kebijakan yaitu:

1. Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik.
2. Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target.
3. Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi.

## 6. Langkah-langkah dalam Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan dengan menggunakan tipe sistematis atau juga sering disebut dengan evaluasi ilmiah merupakan evaluasi yang mempunyai kemampuan lebih baik untuk menjalankan evaluasi kebijakan dibandingkan dengan tipe evaluasi yang lain. Untuk melakukan evaluasi yang baik dengan kesalahan yang minimal beberapa ahli mengembangkan langkah-langkah dalam evaluasi kebijakan. Salah satu ahli tersebut adalah Edward A. Suchman.

Suchman, dalam Jones (1948:209) dalam Winnarno (2002:169), mengemukakan enam langkah dalam mengevaluasi kebijakan, yakni:

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

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

Sedangkan menurut Widodo (2001:228) kerangka untuk melihat kinerja program dapat dibedakan dalam beberapa tahapan, yakni:

1. Tahap Spesifikasi, dalam tahap ini dilakukan proses identifikasi tujuan dan sasaran kebijakan, dan identifikasi indikator pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.
2. Tahap pengukuran, dalam tahap ini dilakukan penetapan cara pengukuran indikator pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan, penetapan model pengukuran kinerja kegiatan, dan pengumpulan/pengolahan data tentang indikator pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.
3. Tahap Analisis, yaitu penyerapan dan penggunaan data dan informasi yang dikumpulkan guna untuk membuat kesimpulan.
4. Tahap Rekomendasi, merupakan suatu penentuan apa yang seharusnya dilakukan selanjutnya.

Ada tiga hal yang dapat dilakukan oleh seorang evaluator di dalam melakukan evaluasi kebijakan publik yakni:

1. Evaluasi kebijakan mungkin menjelaskan keluaran-keluaran kebijakan, seperti misalnya pekerjaan, uang, materi yang diproduksi, dan pelayanan yang disediakan. Keluaran seperti ini merupakan hasil yang nyata dari adanya kebijakan, namun tidak memberi makna sama sekali bagi seorang evaluator. Pada saat seorang evaluator menganalisis konsekuensi-konsekuensi yang dihasilkan tersebut, maka seorang evaluator harus menjelaskan bagaimana kebijakan ditampilkan dalam hubungannya dengan keadaan yang dituju.

2. Evaluasi kebijakan barangkali mengenai kemampuan kebijakan dalam memperbaiki masalah-masalah sosial, seperti misalnya usaha untuk mengurangi kemacetan lalu lintas atau mengurangi tingkat kriminalitas.
3. Evaluasi kebijakan barangkali menyangkut konsekuensi-konsekuensi kebijakan dalam bentuk *policy feedback*, termasuk didalamnya adalah reaksi dari tindakan-tindakan pemerintah atau pernyataan dalam sistem pembuatan kebijakan atau dalam beberapa pembuat keputusan (Lester dan Stewart, 2000:127 dalam Winarno, 2002:170)

Winarno (2002:182), menyatakan bahwa  
“Pada dasarnya suatu evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sejauh mana program-program kebijakan yang telah dijalankan mampu menyelesaikan masalah-masalah publik. Ini berarti bahwa evaluasi ditujukan untuk melihat sejauh mana tingkat efektifitas dan efisiensi suatu program kebijakan dijalankan untuk memecahkan masalah-masalah yang ada. Efektifitas berkenaan dengan cara yang digunakan untuk memecahkan masalah, sedangkan efisiensi menyangkut biaya-biaya yang dikeluarkan.”

Perubahan kebijakan dan penghentian kebijakan merupakan tahap selanjutnya setelah evaluasi kebijakan. Konsep perubahan kebijakan (*policy change*) merujuk pada penggantian kebijakan yang sudah ada dengan satu atau lebih kebijakan yang lain. Perubahan kebijakan ini meliputi pengambilan kebijakan baru dan merevisi kebijakan yang sudah ada.

### C. Tinjauan Tentang Implementasi Kebijakan

Dalam Kamus Webster disebutkan bahwa merumuskan implementasi secara pendek berarti *"to provide the mean carrying out"*, yang berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu atau menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu, maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijaksanaan (Wahab, 1997:64)

Van Meter dan Van Horn (dalam Wahab, 1997:65), merumuskan proses implementasi sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu, pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan. Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1997:65) menjelaskan makna implementasi sebagai memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah sesuatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian atau kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikan maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Berbagai batasan dikemukakan para ahli terhadap pengertian implementasi kebijaksanaan. Jones (dalam Silalahi, 1998: 149-150), implementasi merupakan konsep yang dinamis yang melibatkan secara terus menerus usaha-usaha untuk mencari apa yang akan dan dapat dilakukan. Sedangkan, Meter dan Horn (dalam Wibawa dkk, 1994:15) menyatakan bahwa implementasi kebijakan

adalah tindakan yang dilakukan pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan dalam kebijakan.

Batasan atau pengertian tentang implementasi kebijakan tersebut mengindikasikan suatu kebutuhan akan mekanisme atau prosedur pelaksanaan kebijakan. Berkenaan dengan hal ini, Casley dan Kumar (dalam Wibawa dkk, 1994:16-17) mengemukakan suatu metode dengan 5 langkah mekanisme yang perlu dilakukan dalam suatu implementasi kebijakan. Kelima langkah tersebut, sebagai berikut.

1. Identifikasi masalah;
2. Penentuan faktor-faktor yang menyebabkan munculnya masalah;
3. Mengkaji hambatan yang muncul dalam pembuatan keputusan;
4. Mengembangkan solusi-solusi yang paling layak;
5. Memantau secara kontinyu umpan balik yang terjadi dari tindakan yang dilakukan.

Berdasarkan pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua perihal yang terlibat, yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

#### **D. Tinjauan Tentang Model-Model Implementasi Kebijakan**

Penggunaan model-model implementasi untuk keperluan penelitian sedikit banyak akan tergantung pada kompleksitas permasalahan kebijakan yang dikaji serta tujuan dan analisis itu sendiri. Solichin Abdul Wahab (2004:70) mengemukakan tentang satu hal yang berkaitan dengan model kebijakan, bahwa semakin kompleksitas permasalahan kebijakan dan semakin mendalam analisis yang dilakukan, semakin diperlukan pula teori atau model yang relatif operasional, yaitu suatu model yang mampu menjelaskan hubungan kausalitas antar variabel yang menjadi fokus analisis.

##### **1. Model Implementasi Kebijakan yang Dikembangkan oleh Brian W.**

###### **Hogwood dan Lewis A. Gunn (Wahab, 2004:71)**

Mengimplementasikan kebijakan pemerintah secara sempurna diperlukan syarat-syarat antara lain, sebagai berikut.

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksanaan tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala yang serius;
2. Untuk melaksanakan program tersedia waktu dan sumber yang cukup memadai;
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia;
4. Kebijakan yang diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal;
5. Hubungan kausalitas yang bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubung;
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil;
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan;
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat;
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna;
10. Pihak-pihak yang mewakili wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan.

## **2. Model Implementasi Kebijakan yang Dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn (*a model of the policy implementation process*)**

Van Meter dan Van Horn (Wahab, 2004:78) dalam teorinya beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Kedua ahli ini menegaskan pendiriannya bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep yang penting dalam prosedur-prosedur implementasi. Van Horn dan Van Meter berusaha membagi tipologi kebijakan menjadi dua, sebagai berikut.

1. Menurut jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan, dan
2. Menurut jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan di antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

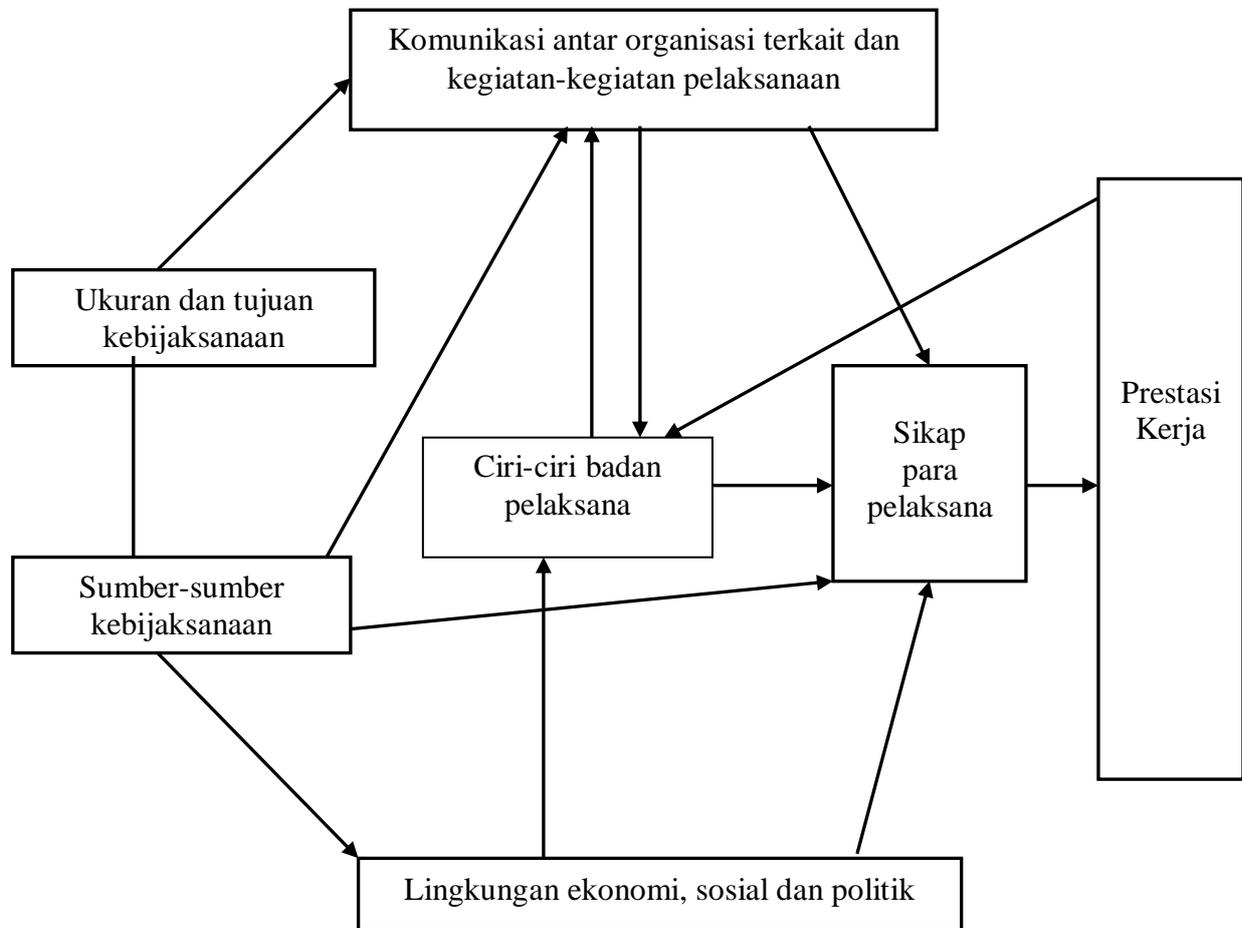
Van Horn dan Van Meter mempunyai alasan mengemukakan hal di atas, yaitu proses implementasi akan dipengaruhi oleh dimensi-dimensi kebijakan semacam itu, dalam arti bahwa implementasi kebanyakan akan berhasil apabila perubahan yang akan dikendaki relatif sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan, terutama dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan relative tinggi. Antara kebijakan dan prestasi kerja di pisahkan oleh jumlah variabel bebas (*Independen Variabel*) yang saling berkaitan. Variabel-variabel tersebut, sebagai berikut.

1. Ukuran dan tujuan kebijaksanaan;
2. Sumber-sumber kebijaksanaan;
3. Ciri-ciri atau sikap badan dari instansi pelaksana;

4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan;
5. Sikap para pelaksana; dan
6. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

Variabel-variabel kebijakan bersangkutan paut dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber-sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada badan-badan pelaksana meliputi baik organisasi formal maupun informal, sedangkan komunikasi antar organisasi terkait beserta kegiatan-kegiatan pelaksanaannya mencakup antar hubungan di dalam lingkungan sistem politik dan dengan kelompok-kelompok sasaran. Akhirnya, pusat perhatian pada sikap para pelaksana mengantarkan kita pada telaah mengenai orientasi dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan. Gambaran tentang hal tersebut dapat terlihat pada gambar berikut ini.

Gambar 1 : Model Proses Implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn (*a model of the policy implementation process*)



Sumber : Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan; Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, 2004:80

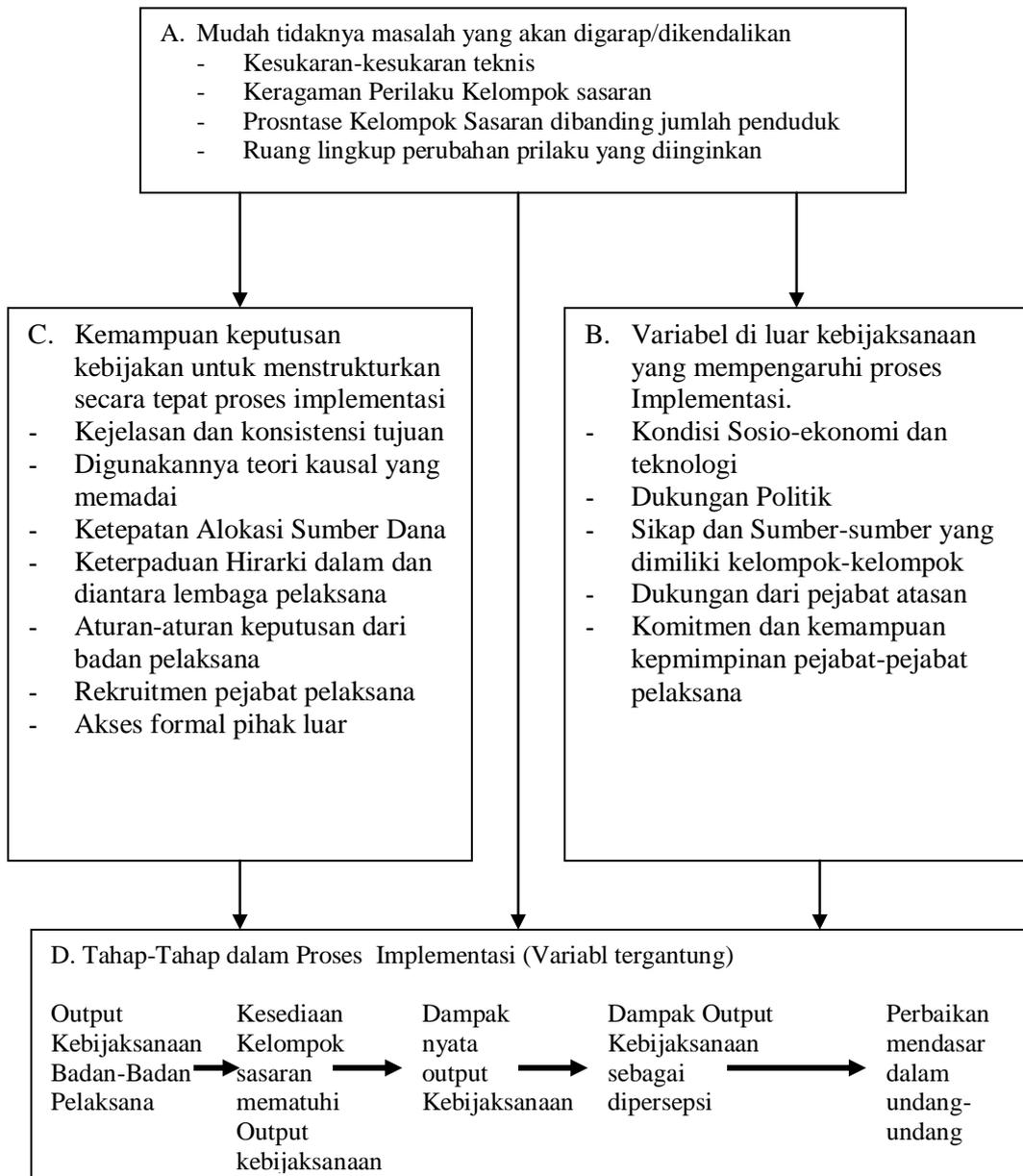
**3. Model Implementasi Kebijakan yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (*a frame work for implementation anlysis*)**

Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (dalam Wahab, 2004: 81) menyatakan variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi ada tiga kategori besar, sebagai berikut.

1. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap/dikendalikan,
2. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi, dan
3. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

Kedua ahli berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijaksanaan negara ialah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan implementasi. Ketiga variabel di atas sebagai variabel bebas (*independent variable*), dibedakan dari tahap-tahap implementasi yang harus dilalui, disebut variabel tergantung (*dependent variable*). Dalam hubungan ini, perlu diingat tiap tahap akan berpengaruh terhadap tahap yang lainnya, misalnya tingkat kesediaan kelompok sasaran untuk mengindahkan atau mematuhi ketentuan-ketentuan yang termuat dalam keputusan-keputusan kebijaksanaan dari badan-badan (instansi) pelaksanaan akan berpengaruh terhadap dampak nyata keputusan-keputusan tersebut. Gambaran mengenai kerangka konseptual proses implementasi kebijaksanaan negara ini dapat dilihat secara jelas pada gambar berikut.

Gambar 2. Model Proses Implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (*a frame work for implementation anlysis*)



Sumber : Soliclin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan; Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, 2004:82

### **E. Tinjauan Tentang Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan**

Pembuatan kebijakan bukanlah merupakan pekerjaan yang mudah dan sederhana karena menuntut dimilikinya kemampuan dan keahlian serta tanggung jawab dan kemauan, sehingga kebijakan dapat dibuat dengan memperhitungkan segala resikonya, baik resiko yang diharapkan (*intended risk*) maupun resiko yang tidak diharapkan (*unintended risk*).

Nigro and Nigro (dalam Islamy, 1997:25-26) menjelaskan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan serta beberapa kesalahan umum dalam pembuatan kebijakan. Faktor-faktor tersebut, sebagai berikut.

a. Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar.

Seringkali para pembuat kebijakan harus membuat kebijakan karena adanya tekanan-tekanan dari luar. Meskipun pembuat kebijakan harus mempertimbangkan alternatif-alternatif yang akan dipilih berdasarkan penilaian rasional, tetapi proses dan prosedur pembuatan kebijakan itu tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata. Sehingga adanya tekanan-tekanan dari luar itu ikut berpengaruh terhadap proses pembuatan keputusan.

b. Adanya pengaruh kebiasaan lama.

Kebiasaan lama organisasi seperti kebiasaan investasi modal, sumber-sumber dan waktu, yang sesekali dipergunakan untuk membiayai program-program tertentu, cenderung akan selalu diikuti kebiasaan itu oleh para administrator, walaupun keputusan-keputusan yang berkenaan dengan itu telah dikritik sebagai salah dan perlu diubah. Kebiasaan lama

itu akan terus diikuti lebih-lebih kalau satu kebijakan yang telah ada dipandang memuaskan. Kebiasaan-kebiasaan lama tersebut seringkali diwarisi oleh para administrator yang baru dan mereka sering segan secara terang-terangan mengkritik atau menyalahkan kebiasaan-kebiasaan lama yang telah berlaku atau yang dijalankan oleh para pendahulunya. Apalagi para administrator baru itu ingin segera menduduki jabatan karirnya.

c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi.

Berbagai macam kebijakan yang dibuat oleh pembuat kebijakan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Seperti misalnya dalam proses penerimaan atau pengangkatan pegawai baru, seringkali faktor sifat-sifat pribadi pembuat kebijakan berperan besar sekali.

d. Adanya pengaruh dari kelompok luar.

Lingkungan sosial dari para pembuat kebijakan juga berpengaruh terhadap pembuatan kebijakan. Seperti contoh mengenai masalah pertikaian kerja, pihak-pihak yang bertikai kurang menaruh respek pada upaya penyelesaian oleh orang dalam, tetapi keputusan-keputusan yang diambil oleh pihak-pihak yang dianggap dari luar dapat memuaskan mereka. Seringkali juga pembuatan kebijakan dilakukan dengan mempertimbangkan pengalaman-pengalaman dari orang lain yang sebelumnya berada diluar bidang pemerintahan.

e. Adanya pengaruh keadaan masa lalu.

Pengalaman latihan dan pengalaman (sejarah) pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan kebijakan, seperti misalnya orang sering membuat keputusan untuk tidak melimpahkan sebagian dari wewenang dan tanggungjawabnya kepada orang lain karena khawatir kalau wewenang dan tanggungjawab yang dilimpahkannya itu disalahgunakan. Atau juga orang-orang yang bekerja dikantor pusat sering membuat keputusan yang tidak sesuai dengan keadaan dilapangan dan sebagainya.

Di samping faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan keputusan di atas, Gerald E. Caiden (dalam Islamy 1997:27) mengemukakan ada beberapa faktor yang menyulitkan pembuat kebijakan untuk membuat suatu kebijakan, sebagai berikut.

- a. Sulitnya memperoleh informasi yang cukup;
- b. Bukti-bukti sulit disimpulkan;
- c. Adanya berbagai macam kepentingan yang berbeda yang mempengaruhi pilihan tindakan yang berbeda-beda pula;
- d. Dampak kebijakan sulit dikenali;
- e. Umpan balik keputusan bersifat sporadis;
- f. Proses perumusan kebijakan tidak dimengerti dengan benar.

Selain itu, James E. Anderson (dalam Islamy, 1997:27) menjelaskan beberapa macam nilai yang melandasi tingkah laku pembuat kebijakan dalam membuat kebijakan, sebagai berikut.

1. Nilai-nilai politis (*political values*).

Keputusan-keputusan dan atau kebijakan-kebijakan dibuat atas dasar kepentingan kelompok dari suatu atau beberapa partai politik atau kepentingan kelompok kepentingan tertentu.

2. Nilai-nilai organisasi (*organization values*).

Keputusan-keputusan dan atau kebijakan-kebijakan dibuat atas dasar nilai nilai yang dianut organisasi, seperti balas jasa (*rewards*) dan sanksi (*sanctions*) yang dapat mempengaruhi anggota organisasi untuk menerima dan melaksanakannya.

3. Nilai-nilai pribadi (*personal values*).

Seringkali pula kebijakan dibuat atas dasar nilai-nilai pribadi yang dianut oleh pribadi pembuat kebijakan untuk mempertahankan status quo, reputasi, kekayaan dan sebagainya.

4. Nilai-nilai kebijakan (*policy values*).

Keputusan-keputusan dan atau kebijakan-kebijakan dibuat atas dasar persepsi pembuat kebijakan tentang kepentingan publik atau pembuatan kebijakan yang secara moral dapat dipertanggungjawabkan.

5. Nilai-nilai ideologi (*ideological values*).

Nilai ideologi seperti misalnya nasionalisme dapat menjadi landasan pembuatan kebijakan seperti misalnya kebijakan dalam dan luar negeri.

Kesalahan-kesalahan umum sering terjadi dalam proses pembuatan keputusan. Nigro and Nigro (dalam Islamy, 1997:27-30) menyebutkan adanya 7 (tujuh) macam kesalahan umum. Ketujuh macam kesalahan umum tersebut, sebagai berikut.

a. Cara berpikir yang sempit (*cognitive nearsightedness*)

Adanya kecenderungan manusia membuat keputusan hanya untuk memenuhi kebutuhan seketika saja sehingga melupakan antisipasi ke masa depan. Adanya lingkungan pemerintahan yang beranekaragam telah menyebabkan pejabat pemerintah sering membuat keputusan dengan dasar-dasar pertimbangan yang sempit dengan tanpa mempertimbangkan implikasinya ke masa depan. Seringkali pula pembuat keputusan hanya mempertimbangkan satu aspek permasalahan saja dengan melupakan problemanya secara keseluruhan.

b. Adanya asumsi bahwa masa depan akan mengulangi masa lalu (*assumption that future will repeat past*)

Banyak anggapan yang menyatakan bahwa dalam suatu masa yang stabil orang akan bertingkah laku sebagaimana para pendahulunya di masa lampau. Tetapi keadaan sekarang jauh dari stabil, karena banyak orang bertingkah laku dengan cara yang sangat mengejutkan. Kendatipun ada perubahan-perubahan yang besar pada perilaku orang-orang, namun masih banyak pejabat pemerintah yang secara picik/buta beranggapan bahwa perubahan-perubahan itu normal dan hal itu akan segera kembali seperti sediakala. Padahal didalam membuat keputusan para pejabat pemerintah tersebut harus meramalkan keadaan-keadaan dan peristiwa-peristiwa yang

akan datang, yang berbeda dengan masa lumpau.

c. Terlampau menyederhanakan sesuatu (*over simplification*)

Selain adanya kecenderungan untuk berfikir secara sempit, ada pula kecenderungan para pembuat keputusan untuk terlampau menyederhanakan sesuatu. Misalnya dalam melihat suatu masalah, pembuat keputusan hanya mengamati gejala-gejala masalah tersebut saja dengan tanpa mencoba mempelajari secara mendalam apa sebab-sebab timbulnya masalah tersebut. Cara-cara yang dipakai untuk mengatasi masalahpun dengan menerapkan ‘senjata pamungkas’ yang sebenarnya belum atau ‘tidak’ perlu dipakai, karena siapa tahu, dengan pola bertindak sederhana hal tersebut tidak sepenuhnya dapat mengatasi masalahnya malah justru mungkin menimbulkan masalah-masalah baru. Pejabat pemerintah mungkin ada yang menolak ‘pola bertindak yang sederhana’ ini, tetapi selalu saja membuat pemecahan masalahnya secara sederhana. Padahal tidak ada satu masalahpun, apalagi masalah yang besar dan fundamental, dapat dipecahkan dengan pola bertindak yang sederhana ini.

d. Terlampau menggantungkan pada pengalaman satu orang (*overreliance on one's own experience*)

Pada umumnya banyak orang meletakkan bobot yang besar pada pengalaman mereka diwaktu yang lalu dan penilaian pribadi mereka. Walaupun seorang pejabat yang berpengalaman akan mampu membuat keputusan-keputusan yang lebih baik dibandingkan dengan seorang pejabat yang tidak berpengalaman, tetapi mengandalkan pada pengalaman dan seseorang saja bukanlah pedoman yang terbaik. Hal ini disebabkan

keberhasilan seseorang diwaktu yang lampau mungkin saja karena adanya faktor keberuntungan. Yang jelas ‘Pembuatan keputusan bersama akan menghasilkan keputusan yang lebih bijaksana’.

- e. Keputusan-keputusan yang dilandasi oleh prakonsepsi pembuat keputusan (*Preconceived notions*)

Dalam banyak kasus, keputusan sering dilandaskan pada prakonsepsi pembuat keputusan. Keputusan administratif akan lebih baik hasilnya kalau didasarkan pada penemuan ilmu sosial. Sayangnya penemuan ini sering diabaikan bila bertentangan dengan gagasan atau konsepsi pembuat keputusan. Fakta-fakta yang ditemukan oleh ilmu sosial akan sangat berguna bagi pembuatan keputusan pemerintah.

- f. Tidak ada keinginan untuk melakukan percobaan (*unwillingness to experiment*)

Cara untuk mengetahui apakah suatu keputusan dapat diimplementasikan adalah dengan mengetesnya secara nyata pada ruang lingkup yang kecil. Adanya tekanan waktu, pekerjaan yang menumpuk dan sebagainya menyebabkan pembuat keputusan tidak punya kesempatan melakukan proyek percobaan (*pilot project*). Pemerintah kurang berani bereksperimen karena takut menanggung resiko.

- g. Keengganan untuk membuat keputusan (*reluctance to decide*).

Kendatipun mempunyai cukup fakta beberapa orang enggan untuk membuat keputusan, sebab mereka menganggap membuat keputusan itu sebagai tugas yang berat, penuh resiko, membuat frustrasi, takut menerima kritikan dari orang lain atas keputusan yang telah dibuat dan lain sebagainya.

## **F. Tinjauan Tentang Cara-cara untuk Meningkatkan Perumusan Kebijakan**

Menurut pengamatan Yehezkel Dror praktek-praktek pembuatan kebijakan negara sekarang ini masih kurang memuaskan. Hal ini disebabkan oleh banyak faktor, antara lain pembuat kebijakan kurang mempunyai kepemimpinan politis yang baik, kurang bersifat inovatif dan sebagainya, tetapi yang lebih utama adalah kekurangmampuannya dalam memanfaatkan bantuan ilmu-ilmu sosial dan fisika.

Yehezkel Dror (dalam Islamy, 1997:31-33) untuk meningkatkan proses pembuatan kebijakan diperlukan adanya suatu revolusi ilmiah dalam bentuk ilmu-ilmu kebijakan yang baru dengan paradigma yang baru. Ilmu kebijakan yang baru itu harus memuat teknik-teknik yang membantu proses pembuatan kebijakan. Sesuai dengan pendapat Dror tentang paradigma yang baru tersebut, maka ilmu-ilmu kebijakan seharusnya, sebagai berikut.

- a. Berhubungan terutama dengan sistem pembinaan masyarakat, khususnya sistem perumusan kebijakan negara. Hal tersebut tidak secara langsung menyangkut isi kebijakan itu, tetapi mengenai metode, pengetahuan dan sistem yang telah diperbaharui untuk pembuatan kebijakan yang lebih baik;
- b. Memusatkan perhatiannya pada sistem-sistem pembuatan kebijakan negara pada jenjang makro. Namun perlu juga memperhatikan proses pembuatan keputusan individual, kelompok dan organisasi dilihat dari perspektif pembuatan kebijakan negara;

- c. Bersifat interdisipliner, dengan memfusikan ilmu-ilmu perilaku dan manajemen serta menyerap elemen-elemen yang relevan dari disiplin-disiplin ilmu pengetahuan lainnya seperti ilmu fisika, dan teknik;
- d. Menggabungkan penelitian murni dan terapan, dunia nyata adalah merupakan laboratoriumnya yang utama;
- e. Memanfaatkan pengetahuan dan pengalaman para pembuat kebijakan dan melibatkan mereka sebagai partner dalam membangun ilmu-ilmu kebijakan;
- f. Mencoba untuk menyumbangkan pada pilihan nilai dengan meneliti Implikasi nilai tersebut dan isi nilai-nilai yang ada pada kebijakan-kebijakan alternatif;
- g. Mendorong adanya kreatifitas yang terorganisir seperti dalam menemukan alternatif-alternatif yang baru;
- h. Menekankan baik pengembangan pembuatan kebijakan masa lalu maupun antisipasinya pada masa depan sebagai pedoman pembuatan kebijakan;
- i. Terlibat secara intensif dengan proses dan kondisi-kondisi perubahan sosial;
- j. Menghargai proses pembuatan kebijakan ekstra rasional dan irasional seperti intuisi dan karisma dan mencoba memperbaiki dengan cara rasional;
- k. Mendorong eksperimentasi sosial dan usaha-usaha untuk menemukan lembaga sosial yang baru dan hukum baru bagi perilaku sosial dan politik;
- l. Mempunyai kesadaran akan dirinya sendiri dan secara tetap memonitor serta mendesain kembali ilmu-ilmu kebijakan;

- m. Menyiapkan para profesional untuk memenuhi jabatan pembuat keputusan yang tidak akan mencampurkan misinya atau identifikasi dirinya dengan orientasi klinis dan analisa rasional terhadap masalah-masalah kebijaksanaan;
- n. Hati-hati dalam membuktikan kebenaran dan keberhasilan data dan mempertahankan standar ilmiah.

### **G. Kerangka Pemikiran**

Penerapan *Elektronik Government* merupakan suatu mekanisme interaksi baru (*modern*) antara pemerintah dengan masyarakat dan kalangan lain yang berkepentingan (*stakeholder*) dimana melibatkan penggunaan teknologi informasi (komputer dan telekomunikasi, terutama internet) dengan tujuan utama memperbaiki mutu (kualitas) pelayanan publik.

Adanya otonomi daerah akan menuntut terjadinya mobilitas Pegawai Negeri Sipil dari pusat ke daerah atau sebaliknya karena kepentingan nasional dan kepentingan daerah harus berjalan secara seimbang dan harmonis. Untuk mewujudkan Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur perekat dan pemersatu bangsa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, diperlukan adanya penataan kelembagaan birokrasi pemerintahan dan pembinaan kepegawaian yang terintegrasi secara nasional.

Upaya pembenahan kepegawaian saat ini telah menjadi tuntutan masyarakat dalam memberikan pelayanan secara optimal dengan kebijakan desentralisasi yang ditandai dengan pergeseran konsentrasi kegiatan pemerintahan dan

pembangunan dari pusat ke daerah, khususnya pada daerah kabupaten dan kota serta propinsi.

Terjadinya pemekaran wilayah di beberapa daerah menyebabkan bertambahnya kode instansi yang melebihi dari dua angka, sehingga hal ini akan berdampak pada penggunaan nomor induk pegawai yang tidak sesuai lagi. Kondisi ini disikapi oleh Badan Kepegawaian Negara (BKN) melalui Peraturan Kepala BKN Nomor 7 Tahun 2008 tentang Kartu Pegawai Negeri Sipil Elektronik. Kartu pegawai elektronik diharapkan dapat memangkas berbagai birokrasi yang akan mengurangi beban Pegawai Negeri Sipil dalam pengurusan administrasi kepegawaian dan layanan yang diperoleh akan lebih transparan dan objektif.

Pemerintah Kota Bandar Lampung melakukan kerja sama dengan Badan Kepegawaian Negara (BKN) terkait penerapan Kartu Pegawai Negeri Sipil Elektronik dengan penandatanganan *Memorandum Of Understanding* (MOU) antara Badan Kepegawaian Negara dan Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung, dengan Nomor 69/K/KS/VIII/2009 dan Nomor 800/1493/25/2009. bersepakat mengadakan kerjasama penerapan Kartu Pegawai Negeri Sipil Elektronik (KPE) dalam Sistem Layanan Pegawai Negeri Sipil sebagai tindak lanjut dari Peraturan Kepala BKN Nomor 7 Tahun 2008 tentang Kartu Pegawai Negeri Sipil Elektronik.

Implementasi dapat berarti proses melaksanakan (aktivitas pelaksanaan) suatu program yang telah digariskan oleh mereka yang memiliki kewenangan untuk melaksanakannya dan berakibat pada adanya suatu usaha tercapainya suatu

tujuan. Penerapan Kartu Pegawai Elektronik akan membuat data kepegawaian negeri sipil menjadi akurat sehingga akan berdampak efisiensi terhadap keuangan negara. Selain itu, dengan penerapan Kartu Pegawai Elektronik akan dapat memangkas birokrasi selama ini, serta pelayanan akan transparan karena teknologi yang mengatur. Terdapat dua kemungkinan dari implementasi suatu kebijakan, yakni: kebijakan tersebut berhasil diimplementasikan, dan kebijakan tersebut gagal diimplementasikan, dan tentu saja akan ada banyak faktor yang meletarbelakangi berhasil atau tidaknya implementasi suatu kebijakan.

Mengukur berhasil atau tidaknya implementasi kebijakan diperlukan aktivitas evaluasi kebijakan. Evaluasi kebijakan publik merupakan suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan publik dapat ‘membuahkan hasil’, yaitu dengan membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan dan target kebijakan yang ditentukan (Darwin, 1996:56 dalam Joko Widodo, 2001:212). Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, dan dampak. (James Anderson, 1975:151 dalam Winarno 2002:166). Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun dampak kebijakan.

Evaluasi terhadap Kebijakan Kartu Pegawai Elektronik akan memberikan gambaran tentang kapasitas dan kualitas program serta sejauh mana tujuan-tujuan program telah tercapai. aktivitas evaluasi tersebut nantinya akan

diperoleh hasil berupa implementasi yang baik, sedang atau buruk. Berikutnya, hasil tersebut akan menentukan apakah kebijakan tersebut dapat dilanjutkan (apabila hasil implementasinya baik), atau diperbaiki (apabila hasil implementasinya sedang/cukup), atau kebijakan tersebut dihentikan (apabila hasil implementasinya buruk).

Penelitian ini diarahkan pada evaluasi dan analisis terhadap implementor/pelaksana Kebijakan Kartu Pegawai Elektronik (KPE) di lingkungan Pemerintah Kota Bandar Lampung. Berdasarkan tipe-tipe penelitian yang dikemukakan diatas, penelitian ini mengkhususkan pada tipe penelitian '*formative evaluation*' yakni evaluasi dilaksanakan pada saat kebijakan/program masih berlangsung (*on going*).

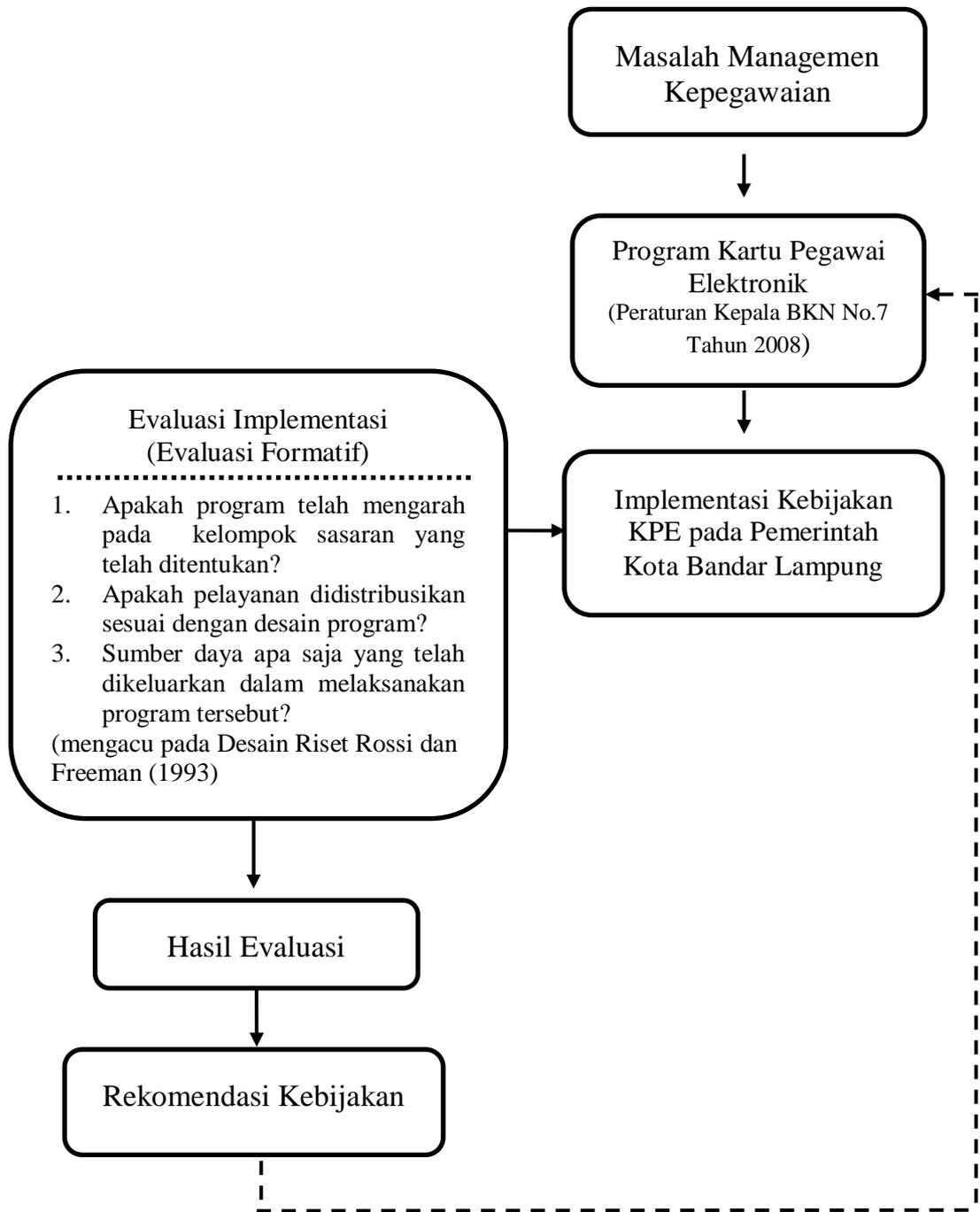
Rossi dan Freeman (1993:163), dalam Parsons (1995:547) menjelaskan bahwa tipe evaluasi ini diarahkan kepada tiga jenis pernyataan, yaitu:

- a. Apakah program telah mengarah pada kelompok sasaran yang telah ditentukan;
- b. Apakah pelayanan didistribusikan sesuai dengan desain program; dan
- c. Sumber daya apa saja yang telah dikeluarkan dalam melaksanakan program tersebut.

Setelah menjawab ketiga pertanyaan tersebut, maka aktivitas selanjutnya adalah menganalisis berbagai jawaban tersebut dan merangkumnya kedalam sebuah hasil evaluasi. Selanjutnya hasil evaluasi akan dijadikan acuan dalam menyusun rekomendasi kebijakan yang akan dijalankan pada tahun berikutnya. Untuk mempermudah dalam memahami alur penelitian ini,

berikut akan disajikan bagan kerangka fikir penelitian yang merupakan gambaran inti dari penelitian ini:

**Gambar 3. Bagan Kerangka Pikir**



Keterangan :  $\longrightarrow$  = Akibat langsung/hasil dari proses sebelumnya  
 $\dashrightarrow$  = *Feed-back*