

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

A. Studi Kepustakaan

1. Konsep Administrasi

Administrasi merupakan salah satu cabang ilmu sosial yang mencakup keseluruhan aktivitas kerja sama sejumlah manusia untuk mencapai tujuan yang hendak dicapai dan telah disepakati bersama-sama sebelumnya. Manusia merupakan makhluk sosial yang artinya tidak bisa hidup dan memenuhi kebutuhannya dengan sendiri namun dalam memenuhi kebutuhannya yang beragam akan membutuhkan orang lain. Berarti akan terjalannya kerjasama dengan orang lain dalam memenuhi kebutuhannya tersebut, ini juga bisa dikatakan kegiatan administrasi secara sederhana.

Kata administrasi berasal dari kata *ad* dan *ministro* (latin) yang berarti melayani atau menyelenggarakan. Definisi administrasi yang sederhana ini adalah suatu proses penyelenggaraan yang dilakukan oleh administrator secara teratur dan diatur melalui perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan untuk mencapai tujuan akhir yang telah ditetapkan (Fathoni, 2006: 17).

Dalam arti sempit administrasi adalah tata usaha. Sedangkan pada pengertian luas administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan daripada keputusan-keputusan yang telah diambil dan pelaksanaannya itu

pada umumnya dilakukan dua orang manusia atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya (Syafiie, 2014: 65).

Definisi yang sederhana dari administrasi adalah suatu proses kegiatan penyelenggaraan yang dilakukan oleh seorang administrator secara teratur dan diatur melalui perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan untuk mencapai tujuan akhir yang ditetapkan.

Siagian dalam Fathoni (2006: 15) mengatakan bahwa administrasi adalah keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Kemudian Heneman dalam Fathoni (2006: 15) memberikan pengertian administrasi adalah administrasi sebagai kegiatan dari sekelompok yang mengadakan kerja sama untuk menyelesaikan tujuan bersama.

Pengertian administrasi negara pada masa awal perkembangan ilmu administrasi, dirumuskan sebagai pelaksanaan kebijakan negara (*public policy*), dengan pelaksanaannya lembaga eksekutif (pemerintah). Kebijakan negara tersebut dibuat oleh lembaga legislatif, sehingga administrasi negara sering kali disebut pelaksanaan hukum yang dibuat oleh lembaga lehislatif. Dalam kaitan itu pula, secara silih berganti administrasi negara diberi predikat sebagai:

- a. Penyelenggaraan kebijakan negara yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik (Pffifner dalam Nawawi, 2013: 84)
- b. Terdiri atas semua kegiatan negara dengan maksud untuk menunaikan dan melaksanakan kebijakan negara (White dalam Nawawi, 2013: 84)

Dalam hal ini hubungan ini maka yang termasuk ke dalam lingkup administrasi negara bukan saja mengenai masalah pelaksanaan kebijakan tetapi juga masalah perumusan dan penentuan kebijakan (White dalam Nawawi, 2013: 84). Bahkan terdapat pandangan yang menyatakan bahwa administrasi negara merupakan aktivitas lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif serta saling hubungan antara sesamanya (Nigro dalam Nawawi, 2013: 84). Rangkaian aktivitas tersebut secara ringkas tercakup dalam istilah pengelolaan atau penyelenggaraan kebijakan (*governance*) atau sesuatu yang biasa juga sebagai manajemen yang dalam hal ini adalah manajemen publik atau pemerintahan (Nawawi, 2013: 84).

2. Konsep Organisasi

Organisasi sebagai wadah sekumpulan manusia yang bekerjasama secara rasional dalam menjalankan kegiatan administrasi dan dalam mencapai tujuan yang ditetapkan sebelumnya secara bersama-sama. Organisasi sebagai wadah bersifat statis sedangkan organisasi sebagai rangkaian interaksi manusia bersifat dinamis yaitu terus bergerak dan berkembang mengarah ke arah yang lebih baik.

Menurut Barnad dalam Fathoni (2006: 26) merupakan suatu sistem, yaitu sistem sosial yang dinamis dari hubungan kerja sama yang bertujuan untuk memuaskan keperluan orang-orang. Sedangkan menurut Gullet dalam Fathoni (2006: 26) organisasi sebagai suatu proses yang tersusun dalam orang-orang berhubungan untuk mencapai tujuan.

Menurut Robbins (2003: 4), organisasi sebagai *a consciously coordinated social entity, with a relatively identifiable boundary that function or relatively continuous basis to achieve a common goal or set of goal* (sebagai entitas sosial sadar dikoordinasikan, dengan batas yang relatif dapat diidentifikasi berfungsi atau dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai tujuan bersama atau serangkaian tujuan).

Menurut Manullang dalam Hasibuan (2006: 119) menyatakan bahwa organisasi adalah

Suatu proses penetapan dan pembagian pekerjaan yang akan dilakukan, pembatasan tugas-tugas atau tanggung jawab serta wewenang dan penetapan hubungan-hubungan antara unsur-unsur organisasi, sehingga memungkinkan orang-orang dapat bekerja bersama-sama seefektif mungkin untuk pencapaian tujuan. Secara singkat organisasi adalah suatu perbuatan diferensiasi tugas-tugas.

Menurut Dale dalam Subkhi dan Jauhar (2013: 3) organisasi adalah suatu proses perencanaan yang meliputi penyusunan, pengembangan, dan pemeliharaan suatu struktur atau pola hubungan kerja dari orang-orang dalam suatu kerja kelompok. Sedangkan menurut Soffer dalam Subkhi dan Jauhar (2013: 3) organisasi adalah perserikatan orang-orang yang masing-masing diberi peran tertentu dalam suatu sistem kerja dan pembagian di mana pekerjaan itu diperinci menjadi tugas-tugas, dibagikan kemudian digabung lagi dalam beberapa bentuk hasil.

Organisasi adalah suatu sistem perserikatan formal, berstruktur, dan terkoordinasi dari sekelompok orang yang bekerja sama dalam mencapai tujuan tertentu. Organisasi hanya merupakan alat dan wadah saja. Sedangkan organisasi menurut Pradjudi Atmosudiro dalam Hasibuan,

(2006: 120) adalah struktur tata pembagian kerja dan struktur tata hubungan kerja antara sekelompok orang pemegang posisi yang bekerja sama secara tertentu untuk bersama-sama mencapai suatu tujuan tertentu.

Aspek-aspek penting dari definisi-definisi di atas, adalah:

- a. Adanya tujuan tertentu yang ingin dicapai
- b. Adanya sistem kerjasama yang terstruktur dari sekelompok orang
- c. Adanya pembagian kerja dan hubungan kerja antara sesama karyawan
- d. Adanya penetapan dan pengelompokan pekerjaan yang terintegrasi
- e. Adanya keterikatan formal dan tata tertib yang harus ditaati
- f. Adanya pendelegasian wewenang dan koordinasi tugas-tugas
- g. Adanya unsur-unsur dan alat-alat organisasi
- h. Adanya penempatan orang-orang dan alat-alat organisasi

Menurut Hasibuan (2006: 122) yang termasuk kedalam unsur-unsur organisasi adalah:

- a. Manusia (*human factor*) artinya organisasi baru ada jika ada unsur manusia yang bekerja sama, ada pemimpin dan ada yang dipimpin (bawahan)
- b. Tempat kedudukan, artinya organisasi baru ada, jika ada tempat kedudukannya
- c. Tujuan artinya organisasi itu baru ada, jika ada tujuan yang ingin dicapai
- d. Pekerjaan, artinya organisasi itu baru ada, jika ada pekerjaan yang akan dikerjakan serta adanya
- e. Struktur, artinya organisasi itu baru ada, jika ada hubungan dan kerja sama antara manusia yang satu dengan yang lainnya
- f. Teknologi, artinya organisasi itu baru ada jika terdapat unsur teknis
- g. Lingkungan (*environment external social system*) artinya organisasi itu baru ada jika ada lingkungan yang saling mempengaruhi misalnya ada sistem kerja sama sosial.

3. Konsep Otonomi Daerah

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 5, bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus

sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, konsep otonomi daerah, pada hakikatnya mengandung arti pada kebebasan daerah untuk mengambil keputusan, baik politik maupun administratif, menurut prakasa sendiri. Dalam konteks ini maka kebebasan dalam mengambil keputusan dengan prakasa sendiri adalah suatu keniscayaan. Oleh karena itu kemandirian daerah suatu hal yang penting, tidak ada intervensi dari pemerintah pusat.

Rosidin (2010: 46) menambahkan bahwa sebagai suatu negara kesatuan, Indonesia menyelenggarakan sistem otonomi daerah, dengan beberapa pertimbangan berikut:

- a. Persiapan ke arah federasi Indonesia masih belum memungkinkan.
- b. Pilihan otonomi luas merupakan pilihan yang sangat strategis dalam rangka memelihara *nation state* (negara bangsa) yang sudah lama dibangun dan dipelihara.
- c. Sentralisasi terbukti gagal mengatasi krisis nasional yang terjadi pada tahun 1997.
- d. Pemantapan demokrasi politik. Demokrasi tanpa penguatan politik lokal akan menjadi sangat rapuh karena sebuah demokrasi tidak mungkin dibangun dengan hanya memperkuat *elite* politik nasional.
- e. Keadilan. Otonomi daerah akan mencegah terjadinya kepincangan dalam menguasai sumber daya yang dimiliki dalam sebuah negara.

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendestralisasikan kewenangan yang sebelumnya tersentralisasi oleh pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula, arus kekuasaan

pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, diidealkan bahwa sejak ditetapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah (Rosidin, 2010: 44).

Rosidin (2010: 47) menyatakan bahwa pada Pasal 22 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai beberapa kewajiban yaitu:

- a. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia:
- b. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat:
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi:
- d. Mewujudkan keadilan dan pemerataan:
- e. Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan:
- f. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan:
- g. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak:
- h. Mengembangkan sumber daya produktif di daerah:
- i. Melestarikan lingkungan hidup:
- j. Mengelola administrasi kependudukan:
- k. Melestarikan nilai sosial budaya:
- l. Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya: dan
- m. Kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundangan-undangan.

4. Konsep Kebijakan Publik

Sebelum dibahas lebih jauh mengenai konsep kebijakan publik, kita perlu mengkaji terlebih dahulu mengenai konsep kebijakan atau dalam bahasa Inggris sering kita dengar dengan istilah *policy*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan 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 dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Kata kebijakan secara etimologis berasal dari bahasa Inggris yaitu dari kata *policy* sedangkan kebijaksanaan berasal dari kata *Wisdom*. Dalam konstek tersebut penulis berpandangan bahwa istilah kebijakan berbeda dengan istilah kebijaksanaan. Hal tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan lebih lanjut, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada didalamnya termasuk konteks politik karena pada hakikatnya proses pembuatan kebijakan itu sesungguhnya merupakan sebuah proses politik (Islamy, 2007: 12).

Sedangkan menurut Anderson dalam Winarno (2012: 18) mengatakan bahwa secara umum, istilah “kebijakan” atau “*policy*” digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang atau kegiatan tertentu. Pengertian kebijakan seperti ini dapat digunakan dan relatif memadai untuk keperluan pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik yang lebih tepat.

Menurut Syafiie (2014: 145) menyatakan bahwa kebijakan (*policy*) berbeda dengan kebijaksanaan (*Wisdom*) karena kebijakan adalah apa yang diputuskan oleh pemerintah pusat, sedangkan kebijaksanaan adalah bagaimana penyelenggaraan oleh berbagai pejabat di daerah. Dye dalam

Syafiie (2014: 145) menambahkan bahwa perhatian utama kepemimpinan pemerintah adalah *public policy* (kebijakan pemerintah), yaitu apapun juga yang dipilih pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu itu, atau tidak mengerjakan sama sekali (mendiamkan) sesuatu *itu* (*whatever government choose to do or not to do*).

Federick sebagaimana dikutip Agustino (2014: 7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Menurut James E Anderson dalam Islamy (2009: 17), kebijakan adalah:

A purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Menurut Agustino (2014: 7), bahwa kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah

dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

Menurut Anderson dalam Agustino (2014: 7), kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud/tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan.

Pressman dan Widavsky sebagaimana dikutip Winarno (2012: 17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bias diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah. Robert Eyestone sebagaimana dikutip Agustino (2014: 6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya.

Mustopadjaja dalam Nawawi (2013: 90) merumuskan kebijakan publik sebagai fenomena yang kompleks dan dinamis yang dapat dikaji berbagai disiplin ilmu dan tingkatan kompleksitas serta dinamika tersebut akan lebih terasa apabila pengamatan diarahkan atau ditujukan pada proses kebijakan sementara itu, dalam perspektif manajemen, proses kebijakan itu dapat dilihat sebagai rangkaian kegiatan yang meliputi sedikitnya tiga kelompok utama, yaitu:

- a. Pembuatan kebijakan:
- b. Pengendalian pelaksanaan kebijakan:
- c. Evaluasi kinerja kebijakan.

Menurut Nawawi (2013: 88) dalam semua tahapan pelaksanaan kebijakan pemerintahan peran dan fungsi pemerintah tidak bisa dianggap kecil, meskipun sudah bergeser titik tekannya. Dalam kenyataannya, hampir tidak ada kegiatan privat yang tidak terkait atau tidak berhubungan secara langsung dan tidak langsung dengan pemerintah khususnya dengan apa yang disebut birokrasi. Aparatur birokrasi senantiasa menjadi ujung tombak dalam merealisasikan atau menerjemahkan kebijakan agar menjadi sesuatu yang nyata yaitu mampu mencapai tujuan yang diharapkan oleh visi dan misi yang ditetapkan sebelumnya bersama semua stakeholders yang terlibat dalam proses perumusan dan pengambilang kebijakan. Dimana, khususnya di negara berkembang adalah birokrasi yang menjadi tumpuan dari pelaksanaan kebijakan seklaipun peran dan fungsi masyarakat semakin penting dan menentukan.

Menurut Dunn dalam Winarno (2012: 32), tahapan-tahapan kebijakan publik adalah sebagai berikut:

- a. Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus

kabijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu 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 alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing aktor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c. Tahap Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan.

d. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan

oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administratif yang memobilisasikan sumber daya 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 ditentang oleh para pelaksana.

e. Tahap Evaluasi Kebijakan

Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

Mustopadidjaja dalam Nawawi (2013: 91) tatanan kelembagaan dan individu atau kelompok individu yang berperan dalam sebagian atau keseluruhan proses kebijakan, yang terdiri dari serta masing-masing dirumuskan sebagai berikut:

- a. Lingkungan kebijakan, adalah keadaan yang melatarbelakangi atau peristiwa yang menyebabkan timbulnya isu (masalah) kebijakan,

yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh para pelaku kebijakan dan oleh sesuatu kebijakan:

- b. Pembuat dan pelaksanaan kebijakan, adalah orang atau sekelompok orang, atau organisasi yang mempunyai peranan tertentu dalam sistem dan proses kebijakan:
- c. Kebijakan itu sendiri, yaitu keputusan atas serangkaian pilihan yang kurang lebih berhubungan satu sama lain yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu: dan
- d. Kelompok sasaran kebijakan, yaitu orang atau sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang perilaku dan/atau keadannya ingin dipengaruhi oleh kebijakan bersangkutan.

5. Evaluasi

Menurut Agustino (2014: 175), evaluasi ditujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan dan untuk mengetahui apakah kebijakan yang telah dirumuskan dan dilaksanakan dapat menghasilkan dampak yang diinginkan. Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektivan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Sejauh mana tujuan dicapai serta untuk melihat sejauhmana kesenjangan antara harapan dengan kenyataan. Menurut Anderson dalam Winarno (2012: 229), secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian

kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak pelaksanaan kebijakan tersebut.

Menurut Lester dan Stewart (Winarno, 2012: 229) evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda, tugas pertama adalah untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. Sedangkan tugas kedua adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Evaluasi kebijakan merupakan persoalan fakta yang berupa pengukuran serta penilaian baik terhadap tahap implementasi kebijakannya maupun terhadap hasil (*outcome*) atau dampak (*impact*) dari bekerjanya suatu kebijakan atau program tertentu, sehingga menentukan langkah yang dapat diambil dimasa yang akan datang.

Menurut Suchman *dalam* Winarno (2012: 233) bahwa enam langkah dalam evaluasi kebijakan, yaitu:

- a. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi

Secara minimum, tujuan evaluasi kebijakan adalah agar kita mengetahui apa yang ingin dicapai dari suatu kebijakan tertentu (program-program), dan jika ada, apakah kita telah mencapai tujuan-tujuan (dampak atau akibat dan hubungan kebijakan) yang telah ditetapkan sebelumnya. Disamping itu, fokus kita dalam mengukur pencapaian kebijakan tidak hanya perubahan yang terjadi dalam kehidupan nyata, seperti misalnya pengurangan angka

pengangguran, tetapi juga bahwa perubahan itu disebabkan oleh tindakan-tindakan kebijakan dan bukan karena faktor-faktor lain, seperti misalnya diakibatkan oleh keputusan-keputusan ekonomi swasta. Hal ini berarti bahwa suatu perubahan yang terjadi di masyarakat benar-benar diakibatkan oleh tindakan-tindakan kebijakan dan bukan diakibatkan oleh faktor-faktor yang lain (Winarno, 2012: 234).

b. Analisis terhadap masalah

Menurut Winarno (2012: 37) 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, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

c. Deskripsi dan standarisasi kegiatan

Ukuran keberhasilan suatu program adalah kesesuaian proses implementasi suatu kebijakan dengan standarisasi kegiatan yang telah ditetapkan. Adapaun pertanyaan mendasar dalam riset evaluasinya adalah kebijakan dilaksanakan sesuai dengan petunjuk, apakah fasilitas, sumber daya yang digunakan dalam kebijakan, bagaimana derajat manfaat atau keuntungan yang

ditetapkan dalam kebijakan dapat dinikmati oleh kelompok sasaran dari program tersebut.

d. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi

Ketika kita berbicara tentang *outcome* dalam evaluasi kebijakan, maka sedikitnya mengharuskan kita untuk mengetahui apa yang ingin kita selesaikan dengan kebijakan yang dikeluarkan (objektivitas kebijakan), bagaimana usaha kita untuk melaksanakannya (program), dan bila ada, apa yang kita kerjakan terhadap hasil yang dicapai objeknya (dampak atau hasil dan hubungannya dengan kebijakan itu). Merupakan hal yang wajar apabila dalam mengukur keberhasilan, kita perlu menentukan tidak hanya beberapa perubahan pada kondisi kehidupan yang terjadi sesungguhnya, seperti pengurangan jumlah pengangguran, tetapi juga sudah menjadi kewajiban para *decision makers* untuk melihat dampak dari formulasi kebijakan yang diimplementasikan (Agustino, 2014: 191).

e. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain. 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

mempengaruhi perilaku atau kondisi yang menjadi sasaran suatu program.

Menurut Samudra dan kawan-kawan dalam Nugroho (2003: 186), evaluasi kebijakan publik memiliki empat fungsi, yaitu:

- a. Eksplanasi. Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan program.
- 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 dapat diketahui apa akibat sosial ekonomi dari kebijakan tersebut.

Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak jika dilihat dari pentahapannya, secara umum evaluasi dapat dibagi menjadi tiga jenis, yaitu:

a. Evaluasi tahap perencanaan

Yaitu evaluasi yang digunakan dalam tahap perencanaan untuk mencoba memilih dan menentukan skala prioritas terhadap berbagai alternatif dan kemungkinan terhadap cara pencapaian tujuan yang ditetapkan sebelumnya.

b. Evaluasi pada tahap pelaksanaan

Pada tahap ini evaluasi adalah suatu kegiatan yang melakukan analisa untuk menentukan tingkat kemajuan pelaksanaan dibanding dengan rencana. Terdapat perbedaan antara konsep menurut penelitian ini dengan monitoring. Evaluasi bertujuan terutama untuk mengetahui apakah yang ingin dicapai sudah tepat dan bahwa program tersebut direncanakan untuk dapat mencapai tujuan tersebut. Sedangkan monitoring bertujuan melihat pelaksanaan proyek sudah sesuai dengan rencana dan bahwa rencana tersebut sudah tepat untuk mencapai tujuan, sedangkan evaluasi melihat sejauh mana proyek masih tetap dapat mencapai tujuan, apakah tujuan tersebut sudah berubah dan apakah pencapaian program tersebut akan memecahkan masalah yang akan dipecahkan.

c. Evaluasi pada tahap pasca pelaksanaan

Dalam hal ini konsep pada tahap pelaksanaan, yang membedakannya terletak pada objek yang dinilai dengan yang dianalisa, dimana tingkat kemajuan pelaksanaan dibanding rencana tetapi hasil pelaksanaan dibanding dengan rencana yakni apakah

dampak yang dihasilkan oleh pelaksanaan kegiatan tersebut sesuai dengan tujuan yang akan atau ingin dicapai (Suharto, 2006: 12).

Anderson *dalam* winarno (2012: 249) menyatakan bahwa setidaknya ada delapan faktor yang menyebabkan kebijakan-kebijakan tidak memperoleh dampak yang diinginkan:

- a. Sumber-sumber yang tidak memadai.
- b. Cara yang digunakan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan.
- c. Masalah-masalah publik seringkali disebabkan oleh banyaknya faktor, sementara kebijakan yang ada ditujukan hanya kepada penanggulangan satu atau beberapa masalah.
- d. Cara orang menanggapi atau menyesuaikan diri terhadap kebijakan-kebijakan publik yang justru meniadakan dampak kebijakan yang diinginkan.
- e. Tujuan-tujuan kebijakan yang tidak sebanding dan bertentangan satu sama lain.
- f. Biaya yang dikeluarkan untuk menyelesaikan masalah membutuhkan biaya yang jauh lebih besar dibandingkan dengan masalah tersebut.
- g. Banyak masalah-masalah publik yang tidak mungkin dapat diselesaikan.
- h. Menyangkut sifat masalah yang akan dipecahkan oleh suatu tindakan kebijakan.

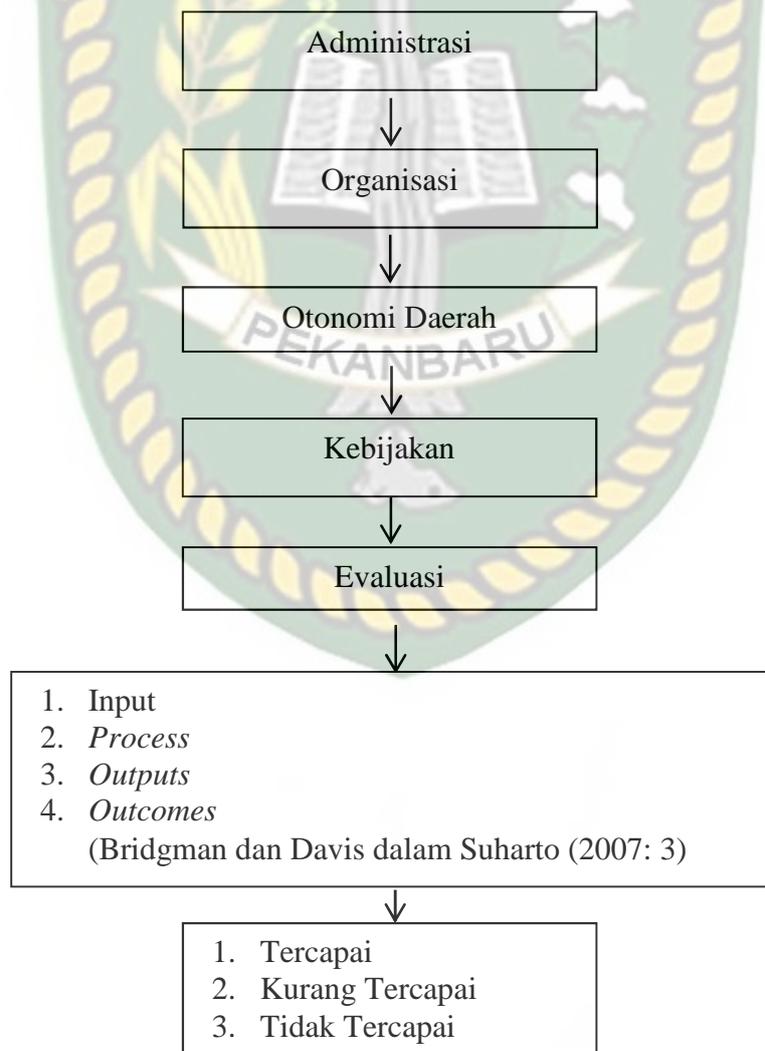
Menurut Bridgman dan Davis dalam Suharto (2007: 3) Pengukuran evaluasi kebijakan publik secara umum mengacu pada empat indikator pokok yaitu: (1) indikator *input*, (2) indikator *process*, (3) indikator *outputs* dan (4) indikator *outcomes*. Adapun penjelasannya sebagai berikut:

- a. Indikator *input* memfokuskan pada penilaian apakah sumber daya pendukung dan bahan-bahan dasar yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan. Indikator ini dapat meliputi sumber daya manusia, uang atau infrastruktur pendukung lainnya.
- b. Indikator *process* memfokuskan pada penilaian bagaimana sebuah kebijakan ditransformasikan dalam bentuk pelayanan langsung kepada masyarakat. Indikator ini meliputi aspek efektivitas dan efisiensi dari metode atau cara yang dipakai untuk melaksanakan kebijakan publik tertentu.
- c. Indikator *outputs* (hasil) memfokuskan penilaian pada hasil atau produk yang dapat dihasilkan dari sistem atau proses kebijakan publik. Indikator hasil ini misalnya berapa orang yang berhasil mengikuti program tertentu.
- d. Indikator *outcomes* (dampak) memfokuskan diri pada pertanyaan dampak yang diterima oleh masyarakat luas atau pihak yang terkena kebijakan.

B. Kerangka Pikir

Kerangka pikir diperlukan untuk mengetahui alur pikiran dari penelitian, sehingga diketahui dasar pikiran hingga landasan pikirnya. Kerangka pikir mengenai Evaluasi Perda Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Sumber Daya Air dan Sumur Resapan (Studi Kecamatan Sukajadi Kota Pekanbaru adalah sebagai berikut:

Gambar II.1. Kerangka Pikir tentang Evaluasi Perda Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Sumber Daya Air dan Sumur Resapan (Studi Kecamatan Sukajadi Kota Pekanbaru)



Sumber: Modifikasi Penulis, 2017

C. Konsep Operasional

Konsep dalam penelitian ini yang perlu dioperasionalkan adalah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi dalam penelitian ini adalah menentukan atau menetapkan tujuan dari pembuatan peraturan sumur resapan.
2. Program, yang dimaksud program dalam penelitian ini adalah peraturan daerah tentang sumur resapan.
3. Analisis, yang dimaksud analisis dalam penelitian ini adalah penguraian pokok permasalahan tentang sumur resapan berdasarkan teori relevan.
4. Deskripsi, yang dimaksud deskripsi dalam penelitian ini adalah menjabarkan, yaitu menjabarkan proses administrasi peraturan daerah mengenai sumur resapan.
5. Standarisasi, yang dimaksud standarisasi adalah acuan atau pedoman administrasi yang telah ditetapkan.
6. Indikator, yang dimaksud indikator dalam penelitian ini adalah aspek-aspek lain yang menentukan terjadinya permasalahan selain aspek teori.
7. Sumber Daya Air (SDA), yang dimaksud SDA dalam penelitian ini adalah potensi air yang diperlukan oleh manusia, baik itu dikonsumsi atau digunakan untuk kebutuhan rumah tangga.
8. Sumur Resapan adalah salah satu teknik konservasi (pelestarian) air dengan cara membuat bangunan berbentuk sumur gali dengan kedalaman tertentu, tujuannya adalah untuk menampung air hujan dan agar air hujan meresap ke dalam tanah.

9. Studi, yang dimaksud studi dalam penelitian ini adalah penelitian ilmiah atau kajian.

10. Kecamatan Sukajadi merupakan salah satu kecamatan yang ada di Kota Pekanbaru Provinsi Riau.

D. Operasional Variabel

Variabel dalam penelitian ini adalah evaluasi, yaitu evaluasi kebijakan atau program. program yang dievaluasi adalah program sumur resapan sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 10 Tahun 2006 tentang Sumber Daya Air dan Sumur Resapan. Adapun operasionalnya adalah sebagai berikut.

Tabel II.1 Operasional Variabel Penelitian tentang Evaluasi Perda Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Sumber Daya Air dan Sumur Resapan (Studi Kecamatan Sukajadi Kota Pekanbaru)

Konsep	Variabel	Indikator	Item penilaian	Skala
1	2	3	4	5
Evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak pelaksanaan kebijakan tersebut	Evaluasi Perda Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Sumber Daya Air dan Sumur Resapan (Studi Kecamatan Sukajadi Kota Pekanbaru)	<i>Input</i>	a. SDM (bidang pembinaan dan pengembangan, bidang sosialisasi, bidang penindakan, dan bidang pemberdayaan pengawasan) yang dibutuhkan menurut Perda Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Sumber Daya Air dan Sumur Resapan (Studi Kecamatan Sukajadi Kota Pekanbaru) b. Biaya yang dibutuhkan dalam menangani sumur resapan c. Fasilitas yang	Tercapai Cukup Tercapai Kurang Tercapai

1	2	3	4	5
<p>(Anderson dalam Winarno, 2012:166)</p>			<p>dibutuhkan Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Pekanbaru terkait dengan sumur resapan</p>	
		<p><i>Process</i></p>	<p>a. Cara Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Pekanbaru dalam menyampaikan peraturan tentang kewajiban sumur resapan kepada masyarakat Kecamatan Sukajadi</p>	<p>Tercapai Cukup Tercapai Kurang Tercapai</p>
			<p>a. Efektifitas dari penyampaian petugas terhadap tentang kewajiban sumur resapan masyarakat Kecamatan Sukajadi b. Kendala yang dirasakan oleh Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Pekanbaru terkait dengan kewajiban memiliki sumur resapan c. Kendala yang dirasakan oleh masyarakat Kecamatan Sukajadi terkait dengan kewajiban memiliki sumur resapan d. Penyampaian tentang kebijakan memiliki sumur resapan telah merata untuk semua kalangan masyarakat yang ada di Kecamatan Sukajadi</p>	
<p><i>Outputs</i></p>	<p>a. Peran Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Pekanbaru terkait kewajiban memiliki sumur resapan pada Kecamatan Sukajadi</p>	<p>Tercapai Cukup Tercapai Kurang Tercapai</p>		

1	2	3	4	5
			<ul style="list-style-type: none"> b. Bentuk peningkatan dari bangunan terkait dengan kewajiban memiliki sumur resapan c. Tanggapan masyarakat terhadap peraturan tentang kewajiban sumur resapan 	
		<i>Outcomes</i>	<ul style="list-style-type: none"> a. Peran Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kota Pekanbaru terkait kewajiban memiliki sumur resapan pada Kecamatan Sukajadi b. Bentuk peningkatan dari bangunan terkait dengan kewajiban memiliki sumur resapan c. Tanggapan masyarakat terhadap peraturan tentang kewajiban sumur resapan 	Tercapai Cukup Tercapai Kurang Tercapai

E. Teknik Pengukuran

Adapun untuk melihat upaya yang dilakukan dengan melihat Evaluasi Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Sumber Daya Air dan Sumur Resapan (Studi Kecamatan Sukajadi Kota Pekanbaru) dilakukan penilaian dengan menggunakan teori skala Likert. Menurut Sugiyono (2010: 93) Skala Likert digunakan untuk mengukur sikap, pendapat dan persepsi seseorang atau sekelompok orang tentang fenomena sosial. Berdasarkan teori tersebut maka dapat di ketahui bahwa ditetapkan ukuran: Tercapai, cukup Tercapai, kurang Tercapai terhadap seluruh indikator yang ada, dengan penilaian sebagai berikut: Evaluasi Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Sumber Daya Air dan Sumur Resapan (Studi Kecamatan Sukajadi Kota Pekanbaru) dikategorikan:

Tercapai : Apabila Evaluasi Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Sumber Daya Air dan Sumur Resapan (Studi Kecamatan Sukajadi Kota Pekanbaru) yang dinilai dan dianalisis berada pada kategori >66% dan hasil jawaban responden.

Cukup Tercapai : Apabila Evaluasi Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Sumber Daya Air dan Sumur Resapan (Studi Kecamatan Sukajadi Kota Pekanbaru) yang dinilai dan dianalisis berada pada kategori 34%-66% dan hasil jawaban responden

Kurang Tercapai : Apabila Evaluasi Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Sumber Daya Air dan Sumur Resapan (Studi Kecamatan Sukajadi Kota Pekanbaru) yang dinilai dan dianalisis berada pada kategori 33% dan hasil jawaban responden.

Sedangkan untuk masing-masing indikator melihat Evaluasi Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Sumber Daya Air dan Sumur Resapan (Studi Kecamatan Sukajadi Kota Pekanbaru) dapat dilihat sebagai berikut:

1. *Input*

Tercapai : Apabila pada indikator *input* berada pada kategori >66% dan hasil jawaban responden.

Cukup Tercapai : Apabila indikator *input* berada pada kategori 34%-66% dan hasil jawaban responden

Kurang Tercapai : Apabila indikator *input* berada pada kategori 33% dan hasil jawaban responden.

2. *Process*

Tercapai : Apabila pada indikator *process* berada pada kategori >66% dan hasil jawaban responden.

Cukup Tercapai : Apabila indikator *process* berada pada kategori 34%-66% dan hasil jawaban responden

Kurang Tercapai : Apabila indikator *process* berada pada kategori 33% dan hasil jawaban responden.

3. *Outputs*

Tercapai : Apabila pada indikator *outputs* berada pada kategori >66% dan hasil jawaban responden.

Cukup Tercapai : Apabila indikator *outputs* berada pada kategori 34%-66% dan hasil jawaban responden

Kurang Tercapai : Apabila indikator *outputs* berada pada kategori 33% dan hasil jawaban responden.

4. *Outcomes*

Tercapai : Apabila pada indikator *outcomes* berada pada kategori >66% dan hasil jawaban responden.

Cukup Tercapai : Apabila indikator *outcomes* berada pada kategori 34%-66% dan hasil jawaban responden

Kurang Tercapai : Apabila indikator *outcomes* berada pada kategori 33% dan hasil jawaban responden