

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

A. Studi Kepustakaan

1. Konsep Evaluasi Kebijakan

Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Sejauh mana tujuan dicapai serta untuk melihat sejauhmana kesenjangan antara harapan dengan kenyataan. Menurut Anderson dalam Winarno (2008:166), 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, 2008:166) 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.

2. Tipe-Tipe Evaluasi Kebijakan

James Anderson dalam Winarno (2008 : 229) membagi evaluasi kebijakan dalam tiga tipe, masing-masing tipe evaluasi yang diperkenalkan ini didasarkan pada pemahaman para evaluator terhadap evaluasi, sebagai berikut:

a. Tipe pertama

Evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri.

b. Tipe kedua

Merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi ini lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program.

c. Tipe ketiga

Tipe evaluasi kebijakan sistematis, tipe kebijakan ini melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauhmana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai.

Berdasarkan ketiga tipe tersebut yang paling sesuai dalam penelitian ini adalah tipe yang ketiga, yakni tipe evaluasi kebijakan sistematis, di mana peneliti ingin melihat sejauh mana pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Hiburan Umum, dengan mencari tahu apakah kebijakan

yang dijalankan telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Menurut Edi Suharto (2012:61), tujuan kebijakan publik sosial, dalam konteks pembangunan sosial, kebijakan sosial merupakan suatu perangkat, mekanisme, dan sistem yang dapat mengarahkan dan menterjemahkan tujuan-tujuan pembangunan. Kebijakan sosial senantiasa berorientasi kepada pencapaian tujuan sosial. Tujuan sosial ini mengandung dua pengertian yang saling terkait, yakni memecahkan masalah sosial dan memenuhi kebutuhan sosial. Menurut Edi Suharto (2012: 86), model-model yang umumnya digunakan dalam analisis kebijakan publik adalah:

- a. Model Prospektif adalah bentuk kebijakan yang mengarahkan kajiannya pada konsekuensi-konsekuensi kebijakan sebelum suatu kebijakan diterapkan. Model ini dapat disebut juga model prediktif.
- b. Model Retrospektif adalah analisis kebijakan yang dilakukan terhadap akibat-akibat kebijakan setelah kebijakan diimplementasikan. Model ini biasa disebut model evaluatif, karena banyak melibatkan pendekatan evaluasi terhadap dampak-dampak kebijakan yang sedang atau telah diterapkan.
- c. Model Integratif adalah model perpaduan antara kedua model diatas. Model ini kerap disebut sebagai model komprehensif atau model holistik, karena analisis dilakukan terhadap konsekuensi-konsekuensi kebijakan yang mungkin timbul, baik sebelum maupun sesudah suatu kebijakan dioperasikan.

3. Dimensi Evaluasi Kebijakan

Dampak dari kebijakan mempunyai beberapa dimensi dan semuanya harus diperhatikan dalam membicarakan evaluasi. Menurut Winarno (2002: 171-174) setidaknya ada lima dimensi yang harus dibahas dalam memperhitungkan dampak dari sebuah kebijakan. Dimensi-dimensi tersebut meliputi:

Dampak kebijakan pada masalah-masalah publik dan dampak kebijakan pada orang-orang yang terlibat

- a. Kebijakan mungkin mempunyai dampak pada keadaan-keadaan atau kelompok-kelompok diluar sasaran atau tujuan kebijakan
- b. Kebijakan mungkin akan mempunyai dampak pada keadaan-keadaan sekarang dan yang akan datang
- c. Evaluasi juga menyangkut unsur yang lain yakni biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program-program kebijakan publik
- d. Biaya-biaya tidak langsung yang ditanggung oleh masyarakat atau beberapa anggota masyarakat akibat adanya kebijakan publik.

Evaluasi kebijakan sebagai aktivitas fungsional, sama tuanya dengan kebijakan itu sendiri. Pada dasarnya ketika seseorang hendak melakukan evaluasi dampak kebijakan, ada tiga hal yang perlu diperhatikan yaitu:

- a. Evaluasi kebijakan berusaha untuk memberikan informasi yang valid tentang kinerja kebijakan. Evaluasi dalam hal ini berfungsi untuk menilai aspek instrumen (cara pelaksanaan) kebijakan dan menilai hasil dari penggunaan instrumen tersebut.

- b. Evaluasi kebijakan berusaha untuk menilai kepastian tujuan atau target dengan masalah dihadapi. Pada fungsi ini evaluasi kebijakan memfokuskan diri pada substansi dari kebijakan publik yang ada. Dasar asumsi yang digunakan adalah bahwa kebijakan publik dibuat untuk menyelesaikan masalah-masalah yang ada. Hal yang seringkali terjadi adalah tujuan tercapai tapi masalah tidak terselesaikan.
- c. Evaluasi kebijakan berusaha untuk memberi sumbangan pada evaluasi kebijakan lain terutama dari segi metodologi. Artinya, evaluasi kebijakan diupayakan untuk menghasilkan rekomendasi dari penilaian-penilaian yang dilakukan atas kebijakan yang dievaluasi.

Menurut M Solly Lubis (2007: 35), pada bidang ekonomi pemerintah harus mengatasi masalah ekonomi, perbedaan yang menyolok antara kaya dan miskin, antara ekonomi lemah dan ekonomi kuat, ketidak merataan kesempatan kerja dan ketidakrataan pendapatan nasional. Menurut Subarsono (2012: 122) dampak merupakan akibat lebih jauh pada masyarakat sebagai konsekuensi adanya kebijakan yang diimplementasikan.

Evaluasi kebijakan secara sederhana menurut William Dunn dalam Agustino (2008:187), berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai-nilai atau manfaat-manfaat kebijakan hasil kebijakan. Ketika ia bernilai bermanfaat bagi penilaian atas penyelesaian masalah, maka hasil tersebut member sumbangan pada tujuan dan sasaran bagi evaluator secara khusus, dan pengguna lainnya secara umum. Hal ini dikatakan bermanfaat apabila fungsi evaluasi kebijakan memang terpenuhi dengan baik. Salah satu fungsi evaluasi kebijakan adalah harus

memberi informasi yang valid dan dipercaya mengenai kinerja kebijakan.

Dampak kebijakan dalam hal ini melingkupi komponen sebagai berikut:

- a. Kesesuaian antara kebijakan dengan kebutuhan masyarakat, untuk mengukur seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan kebijakan/program. Dalam hal ini evaluasi kebijakan mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu telah dicapai.
- b. Pelaksanaan kebijakan, yaitu untuk mengetahui apakah tindakan yang ditempuh oleh implementing agencies sudah benar-benar efektif, responsive, akuntabel, dan adil. Dalam bagian ini evaluasi kebijakan juga harus memperhatikan persoalan-persoalan hak asasi manusia ketika kebijakan itu dilaksanakan. Hal ini diperlukan oleh para evaluator kebijakan karena jangan sampai tujuan dan sasaran dalam kebijakan publik terlaksana, tetapi ketika itu diimplementasikan banyak melanggar hak asasi warga. Selain itu untuk mengetahui bagaimana dampak kebijakan itu sendiri. Dalam bagian ini, evaluator kebijakan harus dapat memberdayakan output dan outcome yang dihasilkan dalam suatu implementasi kebijakan.

4. Fungsi-Fungsi Evaluasi Kebijakan Publik

Menurut Samudra dan kawan-kawan dalam Nugroho (2009:186-187), 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.

Menurut Soeprapto (2000:60) isu yang kritis dalam evaluasi dampak kebijakan adalah apakah suatu program telah menghasilkan efek yang lebih atau tidak yang terjadi secara alami meskipun tanpa intervensi atau dibandingkan dengan intervensi alternatif. Tujuan pokok penilaian dampak adalah untuk menafsirkan efek-efek yang menguntungkan atau hasil yang menguntungkan dari suatu intervensi. Rossi dan Freeman (dalam William Dunn, 2000: 36) mendefinisikan penilaian atas dampak adalah untuk memperkirakan apakah intervensi menghasilkan efek yang diharapkan atau tidak. Perkiraan seperti ini tidak menghasilkan jawaban yang pasti tapi hanya beberapa jawaban yang mungkin masuk akal.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas maka dapat dinyatakan bahwa evaluasi sistematis kebijakan adalah aktivitas untuk menjawab pertanyaan-

pertanyaan seperti apakah kebijakan yang dijalankan mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan sebelumnya, berapa biaya yang di keluarkan serta keuntungan apa yang didapat, siapa yang menerima keuntungan dari program kebijakan yang telah dijalankan oleh organisasi.

5. Kriteria Evaluasi Dampak Kebijakan

Mengevaluasi dampak suatu program atau kebijakan publik diperlukan adanya suatu kriteria untuk mengukur keberhasilan program atau kebijakan publik tersebut. Mengenai kinerja kebijakan dalam menghasilkan informasi terdapat kriteria evaluasi dampak kebijakan publik yaitu sebagai berikut:

a. Efektivitas

Menurut Winarno (2002: 184) Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas disebut juga hasil guna. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai.

Berdasarkan pendapat di atas, bahwa apabila pencapaian tujuan-tujuan daripada organisasi semakin besar, maka semakin besar pula efektivitasnya. Pengertian tersebut dapat disimpulkan adanya pencapaian tujuan yang besar daripada organisasi, maka makin besar pula hasil yang akan dicapai dari tujuan-tujuan tersebut. Apabila setelah pelaksanaan kegiatan kebijakan publik ternyata dampaknya tidak mampu memecahkan permasalahan yang tengah dihadapi masyarakat, maka dapat dikatakan bahwa suatu kegiatan kebijakan tersebut telah gagal, tetapi adakalanya

suatu kebijakan publik hasilnya tidak langsung efektif dalam jangka pendek, akan tetapi setelah melalui proses tertentu.

Efektivitas merupakan hubungan antara output dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) output terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan”. Ditinjau dari segi pengertian efektivitas usaha tersebut, maka dapat diartikan bahwa efektivitas adalah sejauhmana dapat mencapai tujuan pada waktu yang tepat dalam pelaksanaan tugas pokok, kualitas produk yang dihasilkan dan perkembangan. Efektivitas merupakan daya pesan untuk mempengaruhi atau tingkat kemampuan pesan-pesan untuk mempengaruhi. Sehubungan dengan hal-hal yang dikemukakan di atas, maka ukuran efektivitas merupakan suatu standar akan terpenuhinya mengenai sasaran dan tujuan yang akan dicapai. Selain itu, menunjukkan pada tingkat sejauhmana organisasi, program/kegiatan melaksanakan fungsi-fungsinya secara optimal.

b. Efisiensi

Menurut Winarno (2002: 185) efisiensi berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter. Efisiensi biasanya ditentukan melalui perhitungan biaya per unit produk atau layanan. Kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi dengan biaya terkecil dinamakan efisien.

Apabila sasaran yang ingin dicapai oleh suatu kebijakan publik ternyata sangat sederhana sedangkan biaya yang dikeluarkan melalui proses kebijakan terlampau besar dibandingkan dengan hasil yang dicapai. Ini berarti kegiatan kebijakan telah melakukan pemborosan dan tidak layak untuk dilaksanakan.

c. Kecukupan

Menurut Winarno (2002: 186) kecukupan dalam kebijakan publik dapat dikatakan tujuan yang telah dicapai sudah dirasakan mencukupi dalam berbagai hal. Kecukupan (adequacy) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kecukupan masih berhubungan dengan efektivitas dengan mengukur atau memprediksi seberapa jauh alternatif yang ada dapat memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan dalam menyelesaikan masalah yang terjadi.

Berbagai masalah tersebut merupakan suatu masalah yang terjadi dari suatu kebijakan sehingga dapat disimpulkan masalah tersebut termasuk pada salah satu tipe masalah tersebut. Hal ini berarti bahwa sebelum suatu produk kebijakan disahkan dan dilaksanakan harus ada analisis kesesuaian metoda yang akan dilaksanakan dengan sasaran yang akan dicapai, apakah caranya sudah benar atau menyalahi aturan atau teknis pelaksanaannya yang benar.

d. Perataan

Menurut Winarno (2002: 187) perataan dalam kebijakan publik dapat dikatakan mempunyai arti dengan keadilan yang diberikan dan diperoleh sasaran kebijakan publik. Kriteria kesamaan (equity) erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada perataan adalah kebijakan yang akibatnya atau usaha secara adil didistribusikan. Suatu program tertentu mungkin dapat efektif, efisien, dan mencukupi apabila biaya-manfaat merata.

Menurut Winarno (2002: 188), seberapa jauh suatu kebijakan dapat memaksimalkan kesejahteraan sosial dapat dicari melalui beberapa cara, yaitu:

- 1) Memaksimalkan kesejahteraan individu. Analisis dapat berusaha untuk memaksimalkan kesejahteraan individu secara simultan. Hal ini menuntut agar peringkat preferensi transitif tunggal dikonstruksikan berdasarkan nilai semua individu.
- 2) Melindungi kesejahteraan minimum. Di sini analisis mengupayakan peningkatan kesejahteraan sebagian orang dan pada saat yang sama melindungi posisi orang-orang yang dirugikan (worst off). Pendekatan ini didasarkan pada kriteria Pareto yang menyatakan bahwa suatu keadaan sosial dikatakan lebih baik dari yang lainnya jika paling tidak ada satu orang yang diuntungkan atau dirugikan.

- 3) Memaksimalkan kesejahteraan bersih. Di sini analisis berusaha meningkatkan kesejahteraan bersih tetapi mengasumsikan bahwa perolehan yang dihasilkan dapat digunakan untuk mengganti bagian yang hilang. Pendekatan ini didasarkan pada kriteria Kaldor-Hicks: Suatu keadaan sosial lebih baik dari yang lainnya jika terdapat perolehan bersih dalam efisiensi dan jika mereka yang memperoleh dapat menggantikan mereka yang kehilangan. Untuk tujuan praktis kriteria yang tidak mensyaratkan bahwa yang kehilangan secara nyata memperoleh kompensasi ini, mengabaikan isu perataan.
 - 4) Memaksimalkan kesejahteraan redistributif. Di sini analisis berusaha memaksimalkan manfaat redistributif untuk kelompok-kelompok yang terpilih, misalnya mereka yang secara rasial tertekan, miskin atau sakit. Salah satu kriteria redistributif dirumuskan oleh filosof John Rawls: Suatu situasi sosial dikatakan lebih baik dari lainnya jika menghasilkan pencapaian kesejahteraan anggota-anggota masyarakat yang dirugikan.
- e. Responsivitas

Menurut Winarno (2002: 189) responsivitas dalam kebijakan publik dapat diartikan sebagai respon dari suatu aktivitas. Yang berarti tanggapan sasaran kebijakan publik atas penerapan suatu kebijakan. Responsivitas berkenaan dengan seberapa jauh kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Keberhasilan kebijakan dapat dilihat melalui

tanggapan masyarakat yang menanggapi pelaksanaan setelah terlebih dahulu memprediksi pengaruh yang akan terjadi jika kebijakan akan dilaksanakan, juga tanggapan masyarakat setelah dampak kebijakan sudah mulai dapat dirasakan dalam bentuk dukungan/berupa penolakan.

Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya (efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan) masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya kebijakan. Oleh karena itu, kriteria responsivitas cerminan nyata kebutuhan, preferensi, dan nilai dari kelompok tertentu terhadap kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, dan kesamaan.

f. Ketepatan

Menurut Winarno (2002: 184) ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan pada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut. Kriteria yang dipakai untuk menseleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan rekomendasi dengan menilai apakah hasil dari alternatif yang direkomendasikan tersebut merupakan pilihan tujuan yang layak. Kriteria kelayakan dihubungkan dengan rasionalitas substantif, karena kriteria ini menyangkut substansi tujuan bukan cara atau instrumen untuk merealisasikan tujuan tersebut.

Berdasarkan uraian di atas maka yang dimaksud dengan evaluasi dampak kebijakan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah suatu penilaian terhadap pelaksanaan kebijakan yang telah diberlakukan oleh

organisasi atau pemerintah, dengan cara mengevaluasi aspek-aspek dampak kebijakan yang meliputi efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan pelaksanaan kebijakan tersebut ditinjau dari aspek masyarakat sebagai sasaran kebijakan tersebut.

B. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Menurut Dwiyanto Indiahono (2009: 18) kebijakan publik dalam kerangka substantif adalah segala aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah publik yang dihadapinya. Dengan membawa kebijakan publik ke ranah upaya pemecahan masalah publik maka warna administrasi publik akan terasa lebih kental.

Pengertian di atas menekankan bahwa kebijakan publik merupakan upaya yang ditempuh pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan publik, melalui perencanaan manajemen yang baik, maka perusahaan dapat melihat keadaan ke depan, memperhitungkan kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi, serta menjabarkan kegiatan dan membuat urutan prioritas utama yang ingin dicapai organisasi. Menurut Riant Nugroho (2003:51) kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan yang bersama yang dicita-citakan, jadi jika cita-cita bangsa Indonesia adalah mencapai masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila (Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Demokrasi dan Keadilan) dan UUD (Negara Kesatuan Republik Indonesia) yang berdasarkan hokum dan tidak semata-mata kekuasaan) maka kebijakan publik adalah seluruh prasarana dan sarana untuk mencapai tujuan tersebut.

Menurut Lutfhi J. Kurniawan dan Mustafa Lutfi (2012: 13) definisi kebijakan publik dapat diklasifikasikan ke dalam empat hal yaitu. Pertama, definisi kebijakan publik dalam lapis pemaknaan sebagai proses decision making (pengambilan keputusan). Kedua kebijakan publik sebagai proses manajerial. Di dalamnya kebijakan publik diartikan sebagai rangkaian kerja pejabat publik dalam membuat dan menerapkan sebuah kebijakan. Ketiga, definisi kebijakan publik yang dikategorikan sebagai bentuk kerja sistem sosial dalam suatu masyarakat dan keempat, pendefinisian kebijakan publik yang masuk dalam lapis pemaknaan interaksi antara negara dan rakyatnya.

Berdasarkan beberapa definisi di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan pemerintah adalah serangkaian tindakan yang dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu untuk kepentingan seluruh masyarakat. Kebijakan pemerintah merupakan pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Sehingga cukup pemerintah yang dapat melakukan sesuatu dengan sah untuk masyarakat dan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah tersebut merupakan pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat.

2. Ciri-Ciri Kebijakan

Kebijakan merupakan upaya-upaya yang dilakukan dengan langkah-langkah secara logis untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan pada masa mendatang dengan mempertimbangkan kemungkinan-kemungkinan yang terjadi dan menggunakan sumber daya yang tersedia. Menurut Solichin Abdul Wahab (2004: 6-7), kebijakan publik memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada perilaku atau tindakan serba acak dan kebetulan, melainkan tindakan yang direncanakan.
- b. Kebijakan publik hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan berpola mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan pejabat pemerintah bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Misalnya : kebijakan tidak hanya mencangkup keputusan untuk membuat Undang-Undang dalam bidang tertentu, akan tetapi diikuti pula keputusan-keputusan yang berkaitan dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuannya.
- c. Kebijakan bersangkut paut dengan apa yang dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tertentu, dalam arti setiap kebijakan pemerintah itu diikuti dengan tindakan-tindakan konkrit.
- d. Kebijakan publik berbentuk positif maupun negatif, dalam bentuk positif kebijakan mencangkup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu, sementara itu bentuk yang negatif, kebijakan meliputi keputusan para pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan.

3. Isu/Masalah Publik

Menurut Dwiyanto Indiahono (2009: 59) masalah publik yaitu masalah yang melibatkan seluruh orang lain dan penyelesaiannya dapat mempengaruhi pihak secara luas, termasuk negara. Untuk menyelesaikan masalah publik

tersebut, maka dibuatlah suatu kebijakan oleh pemerintah. Dan kebijakan tersebut nantinya diharapkan mampu mengatasi masalah publik tersebut. Selain itu, untuk menyelesaikan masalah publik dan membuat kebijakan juga diperlukan barang publik.

Menurut Dwiyanto Indiahono (2009: 59), konsep barang publik memiliki dua karakteristik utama yaitu sifat *non rivalry* (tidak terdapat kompetisi) dan sifat *non-excludability* (tidak dapat menafikkan), sehingga dengan adanya karakteristik tersebut, barang-barang tersebut tidak bersifat khusus atau eksklusif, dan semua orang dapat menikmati barang tersebut tanpa terkecuali. Tetapi karena dapat diakses oleh siapapun, penggunaan barang pun menjadi berlebihan sehingga cepat rusak.

Barang swasta juga penting untuk mendudukan masalah publik dalam rangka urusan dan kepentingan publik. Barang swasta menggunakan prinsip *excludability* (dapat menafikkan) dan *rivalry* (kompetisi), karena semua orang dapat menafikkan keberadaan barang tersebut dalam artian semua orang berhak mendapatkan barang tersebut maka dengan sifat barang swasta yang terbatas menyebabkan adanya persaingan dan kompetisi bagi orang-orang tersebut. Selain itu, harga barang privat dapat ditentukan dengan mudah oleh mekanisme pasar antara produsen dan konsumen. Barang Toll publik merupakan barang yang dikonsumsi oleh banyak orang secara bersama dan produsennya bisa melakukan pencegahan terhadap pihak lain untuk mengkonsumsinya. Sedangkan barang terbuka untuk umum yaitu barang yang digunakan oleh perseorangan tapi pencegahan tidak mungkin dilakukan oleh penyelenggaranya.

Menurut Dwiyanto Indiahono (2009: 59), masalah publik harus diatasi dengan melakukan beberapa langkah, yaitu:

- a. Pencarian masalah. Yaitu suatu tahap mengenali akar masalah. Dikarenakan masalah publik melibatkan banyak pihak, maka pemerintah perlu menilik secara serius apa sebenarnya persamasalahannya
- b. Pendefinisian masalah. Yaitu merangkum permasalahan yang dikemukakan oleh berbagai pihak menjadi satu permasalahan formal.
- c. Spesifikasi masalah. Setelah merangkum seluruh permasalahan, langkah selanjutnya yaitu mempertimbangkan masalah mana yang harus diselesaikan terlebih dahulu dengan memperhatikan karakteristik masalah dan sumber daya yang dimiliki.
- d. Agenda pemerintah. Setelah ditetapkan masalah mana yang harus diselesaikan terlebih dahulu, barulah ditetapkan menjadi agenda pemerintah dan segera dibentuk kebijakan yang nantinya akan menyelesaikan masalah publik.

4. Proses Kebijakan Publik

Menurut Dwiyanto Indiahono (2009: 140) proses politik kebijakan adalah proses melegitimasi kebijakan publik dengan menyandarkan pada proses pembahasan kebijakan di lembaga politik yang diakui sebagai representative publik. Jika lembaga politik yang representative dari kebijakan benar-benar menampung aspirasi publik, maka kebijakan yang direkomendasikan tidak mengalami hambatan untuk dilegitimaskan menjadi sebuah kebijakan.

Selanjutnya menurut Dwiyanto Indiahono (2009: 141-145), proses politik kebijakan publik meliputi:

a. Pernyataan Kebijakan

Adalah pernyataan pemerintah atas suatu kebijakan yang diambil untuk menyelesaikan atau terkait dengan masalah publik tertentu. Setiap pernyataan kebijakan tersebut harus sudah mendapatkan pernyataan legitimasi dari pihak hukum. Pernyataan kebijakan harus diketahui oleh publik dengan sebaik-baiknya, sehingga dibutuhkan proses sosialisasi secara detail.

b. Implementasi Kebijakan

Menunjuk kepada apakah kebijakan yang disusun tersebut dilaksanakan seperti yang telah direncanakan, apakah benar-benar teraplikasi di lapangan dan apakah benar-benar mampu mengatasi masalah publik.

c. Evaluasi Kebijakan

Yaitu menilai keberhasilan/kegagalan kebijakan berdasarkan indikator yang telah ditentukan. Dan apabila kebijakan tersebut dinyatakan gagal mengatasi permasalahan publik, maka nantinya akan dibuat kebijakan yang baru lagi dan belajar dari pengalaman sebelumnya. Inilah yang disebut dengan analisis kebijakan yang dinamis.

Menurut William N. Dunn (2000: 24), dalam tahapan kebijakan publik sebagai berikut :

a. Penyusunan Agenda

Agenda setting adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk

memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain.

b. Formulasi kebijakan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

c. Adopsi/ Legitimasi Kebijakan

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah, namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sah mendukung. Dukungan untuk rezim cenderung berdifusi-cadangan dari sikap baik dan niat baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota mentolerir pemerintahan disonansi. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu. Di mana melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

d. Penilaian/ Evaluasi Kebijakan

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini , evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

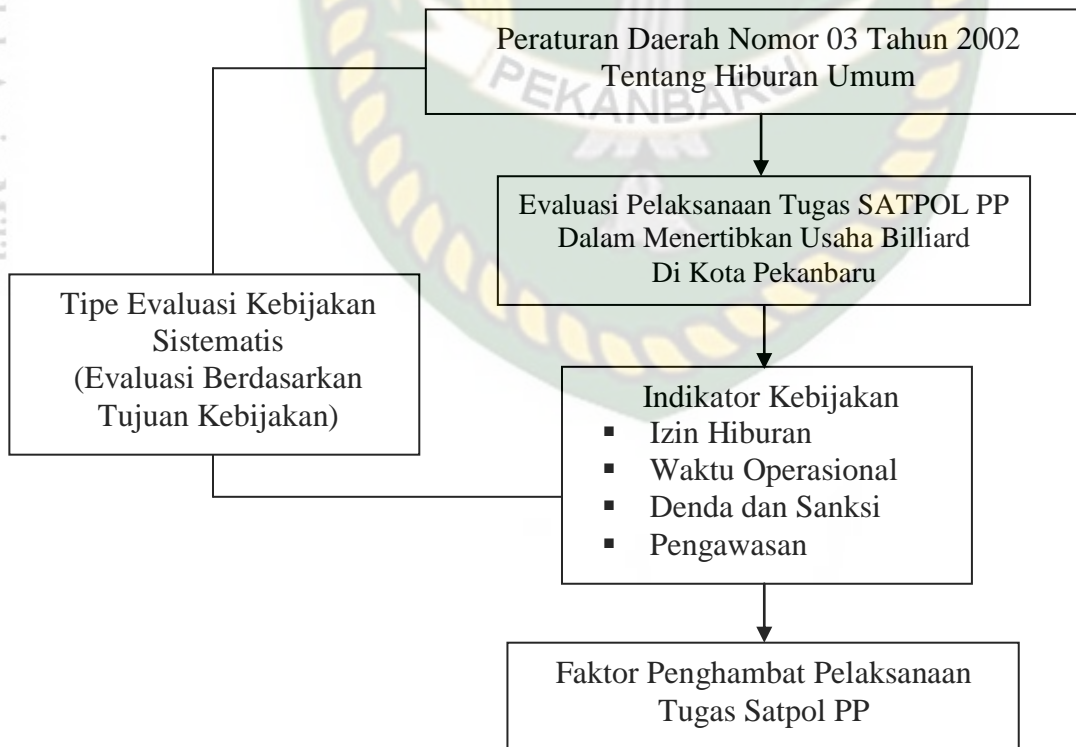
C. Kerangka Berpikir

Satuan Polisi Pamong Praja, yang disingkat dengan Satpol PP adalah perangkat Pemerintah Daerah dalam memelihara ketentraman dan ketertiban umum serta menegakkan Peraturan Daerah.

Sebagai tindak lanjut dari UU No. 32 Tahun 2004, Pemerintah Provinsi Riau membentuk Satuan Polisi Pamong Praja sesuai dengan Peraturan Daerah Propinsi Riau No. 34 Tahun 2001 tanggal 26 April 2001 dan telah diundangkan dalam Lembaran Daerah Propinsi Riau Tahun 2001 Nomor : 38 tanggal 28 April 2001. Untuk selanjutnya Pemerintah Provinsi Riau mengeluarkan Peraturan Daerah Provinsi Riau No. 8 Tahun 2008 yang mana menyebutkan dengan jelas bahwa tugas pembinaan dan penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum khususnya dilingkungan Pemerintah Daerah Provinsi Riau.

Salah satu pelaksanaan tugas Satuan Polisi Pamong Praja yang menjadi kajian dalam penelitian ini adalah menegakkan peraturan daerah.

Penelitian ini dilakukan untuk mengevaluasi pelaksanaan kebijakan penegakkan perda Kota Pekanbaru No. 2 tahun 2002 Bab IV Pasal 5 poin (10) bahwa waktu operasional hiburan usaha Billyard dibuka pukul 08.00 wib sampai dengan 22.00 wib. Adapun konsep evaluasi kebijakan mengacu pada pendapat James Anderson dalam Winarno (2008 : 229) bahwa tipe evaluasi kebijakan sistematis adalah melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi pengusaha hiburan umum dan melihat sejauhmana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada bagan kerangka berpikir sebagai berikut:



Gambar 2.1. Kerangka Berpikir
Sumber : Modifikasi Penelitian, 2017

D. Hipotesis

Apabila Satpol PP dapat mengimplementasikan kebijakan pemerintah daerah dengan maksimal maka usaha billiard di Kota Pekanbaru dapat ditertibkan dengan baik.

E. Operasional Konsep

Defenisi konsep operasional adalah penjabaran lebih lanjut tentang gejala yang diteliti dan dikelompokkan dalam variabel penelitian. Adapun konsep operasional digunakan dalam menjelaskan gejala-gejala yang diteliti, disamping itu juga untuk menghindari kesalahpahaman dalam pengertian konsep penelitian ini, maka dikemukakan pengertian konsep-konsep tersebut dengan masalah yang sedang diteliti. Selain itu dari pada itu defenisi konsep akan memberikan kemudahan bagi penulis dalam membahas permasalahan dalam penelitian ini. Adapun defenisi konsep yang di tuangkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Evaluasi adalah menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.
2. Implementasi adalah suatu proses yang dinamis yang melibatkan secara terus menerus usaha-usaha untuk mencapai apa yang akan dan dapat dilakukan.
3. Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya

mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan

4. Pemerintahan adalah semua badan organisasi yang berfungsi memenuhi dan melindungi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat.
5. Penertiban adalah usaha untuk mengambil tindakan terhadap pemanfaatan isi kebijakan yang tidak sesuai dengan rencana dapat terwujud
6. Izin adalah kewenangan administratif yang dimiliki oleh pemerintah sebagai salah satu sarana untuk mengawasi aktifitas pengusaha billiard.
7. Hiburan Billiard adalah jenis permainan yang dimainkan dengan cara mendorong atau memukul bola diatas meja khusus.