**BAB II**

**TINJAUAN PUSTAKA**

1. **Pengertian Evaluasi**

Menurut *William N Dunn* dalam *Public Policy* Analisis : *An Introduction* menjelaskan bahwa evaluasi merupakan salah satu dari proses ataupun siklus kebijakan publik setelah perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan, dan monitoring atau pengawasan terhadap implementasi kebijakan. Pada dasarnya, evaluasi kebijakan bertujuan untuk menilai apakah tujuan dari kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut telah tercapai atau tidak. Tetapi evaluasi tidak hanya sekedar menghasilkan sebuah kesimpulan mengenai tercapai atau tidaknya sebuah kebijakan atau masalah telah terselesaikan, tetapi evaluasi juga berfungsi sebagai klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan masalah pada proses kebijakan selanjutnya.

Evaluasi merupakan salah satu dari prosedur dalam analisis kebijakan publik. Metodologi analisis kebijakan publik pada hakikatnya menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia yaitu definisi (perumusan masalah), prediksi (peramalan), preskripsi (rekomendasi), dan evaluasi yang mempunyai nama sama dengan yang dipakai dalam bahasa sehari-hari yang berfungsi menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan masalah atau pengatasan maslah. Dalam beberapa tahun belakangan ini, dimana persoalan-persoalan yang dihadapi pemerintah sedemikian kompleks akibat krisis multidimensional, maka bagaimanapun keadaan ini sudah barang tentu membutuhkan perhatian yang besar dan penanganan pemerintah yang cepat namun juga akurat agar persoalan-persoalan yang begitu kompleks dan berat yang dihadapi oleh pemerintah segera dapat diatasi. Kondisi seperti ini pada akhirnya menempatkan pemerintah dan lembaga tinggi Negara lainnya berada pada pilihan-pilihan kebijakan yang sulit. Kebijakan yang di ambil tersebut terkadang membantu pemerintah dan rakyat indonesia keluar dari krisis, tetapi dapat juga terjadi sebaliknya, yakni malah mendelegitimasi pemerintah itu sendiri.

Dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang muncul diperlukan pengambilan kebijakan yang tepat, sehingga kebijakan tersebut tidak menimbulkan permasalahan baru. Pengambilan suatu kebijakan tentunya memerlukan analisis yang cukup jeli, dengan menggunakan berbagai model serta pendekatan yang sesuai dengan permasalahan yang akan dipecahkan. Untuk bisa mengambil kebijakan yang sesuai dengan permasalahan yang ada, dipandang sangat perlu bagi pengambil kebijakan untuk mengerti serta memahami berbagai model dan pendekatan yang dapat digunakan sebagai dasar dalam pengambilan suatu kebijakan.

Kebijakan publik berasal dari terjemahan *Public Policy*, berikut peneliti akan menjelaskan apa yang dimaksud *Public* dan *Policy*. *Islamy (1996:1,7)* menerjemahkan kata public kedalam bahasa Indonesia sangat susah, misalnya diartikan masyarakat, rakyat, umum dan negara. Namun kebanyakan penulis buku menerjemahkannya sebagai “publik” saja seperti terjemahan *Public Policy* yaitu kebijakan publik. Kata *Public* mempunyai dimensi arti yang agak banyak, secara sosiologi kita tidak boleh menyamakannya dengan masyarakat. Perbedaan pengertiannya adalah masyarakat di artikan sebagai sistem antar hubungan sosial dimana manusia hidup dan tinggal bersama-sama. Didalam masyarakat tersebut terdapat norma-norma atau nilai-nilai tertentu yang mengikat dan membatasi kehidupan anggota-anggotanya. Dilain pihak publik diartikan sebagai kumpulan orang-orang yang menaruh perhatian, minat atau kepentingan yang sama. Tidak ada norma/nilai yang mengikat/membatasi perilaku *Public* sebagaimana halnya pada masyarakat, karena *Public* sulit dikenali sifat-sifat kepribadiannya (indentifikasinya) secara jelas. Satu yang menonjol adalah mereka mempunyai perhatian atau minat yang sama *(Islamy, 1996:1,6).*

Sedangkan Kebijakan yang dimaksud disepadankan dengan kata *Policy* yang dibedakan dengan kebijaksanaan *(Wisdom)* maupun kebajikan *(Virtues).* *Winarno (2008:16) dan Wahab (2010:1-2)* sepakat bahwa istilah “Kebijakan: ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*, program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan *grand design*. Bagi para *Policy Makers* (pembuat kebijakan) dan orang-orang yang menggeluti kebijakan, penggunaan istilah-istilah tersebut tidak menimbulkan masalah, tetapi bagi orang di luar struktur pengambilan kebijakan tersebut mungkin akan membingungkan.

Menurut *Rakhmat (2009:127),* bahwa secara konseptual, kata *Policy* diartikan dan diterjemahkan menjadi istilah kebijakan atau kebijaksanaan, karena memang biasanya dikaitkan dengan keputusan pemerintah dalam suatu pemerintahan. Menurut *Said dalam Rakhmat (2009:127)* perbedaan makna antara konsep kebijakan dan kebijaksanaan tidak menjadi persoalan selama kedua istilah diartikan sebagai keputusan pemerintah yang bersifat umum dan ditujukan kepada masyarakat atau kepentingan publik. Banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan *(Policy)*. Setiap definisi tersebut memberi penekanan yang berbeda-beda. Perbedaan ini timbul karena setiap ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda pula. Seorang penulis mengatakan, bahwa kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan.

Menururt *Ealau dan Kenneth Prewitt* yang dikutip *Charles O. Jones*, kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik oleh yang membuatnya maupun oleh mereka yang *mentaatinya (a standing decision characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both those who make it and those who abide it).* Konsep *Public Policy* dapat dipelajari secara sistematik pertama kali digambarkan oleh *John Dewey* di dalam bukunya Logic : *The Theory of Inquiry*, *Dewey* memberikan perhatian terhadap sifat eksperimen dari cara mengukur kebijaksanaan *(policy).* Digambarkan pula bagaimana rencana-rencana tindakan harus dipilih dari alternatif-alternatif dan bagaimana mengamati akibat-akibat yang dapat dipergunakan sebagai uji coba yang tepat *(Thoha, 2008:104). Mac Rae dan Wilde dalam Islamy (1996:1,7)* “mengartikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang dipilih oleh pemerintah yang mempunyai pengaruh paling penting terhadap sejumlah orang”. Pengertian ini mengandung maksud bahwa kebijakan itu terdiri dari berbaai kegiatan yang terangkai, yang merupakan pilihan pemerintah dan kebijakan tersebut mempunyai pengaruh dan dampak terhadap sejumlah besar orang. *Rose (1969)* sebagai seorang pakar ilmu politik menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dimengerti sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri. Kebijakan menurutnya dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekedar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Adapun Public Policy menurut *David Easton* dalam Thoha (2008:107) sebagai berikut :

*The authoritative allocation of values for the whole society-but it turns out that only the government can authoritatively act on the wholw society and everything the government choose to do or not to do results in the allocation of values.*

Menurut *Thomas R. Dye* yang dikutip oleh Thoha (2008:107) mengatakan bahwa :

*Public Policy* adalah apa pun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan ataupun tidak dilakukan *(whatever government choose to do or not to do).* Dalam pengertian sepertian ini, maka pusat perhatian dari public policy tidak hanya pada apa saja yang dilakukan oleh pemerintah, melainkan termasuk apa saja yang tidak dilakukan oleh pemerintah.

Anderson merumuskan kebijakan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi. Jadi, definisi ini memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimkasudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (policy) dan keputusan (decision)-pemilihan salah satu di antara berbagai alternatif kebijakan yang tersedia.

Istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*apprasial),* pemberian angka *(rating)* dan penilaian *(assesment),* kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasilkebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik. Evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan pada kenyataannya mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan dan sasaran. Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah kebijakan dibuat jelas atau diatasi.

1. **Sifat Evaluasi**

Gambaran utama evaluasi adalah bahwa evaluasi menghasilkan tuntutan-tuntutan yang bersifat evaluatif. Disini pertanyaan utamanya bukan mengenai fakta (apakah sesuatu ada?) atau aksi (apakah yang harus dilakukan?). Tetapi nilai (beberapa nilainya?). Karena itu evaluasi mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan lainnya :

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. Karena ketepatan tujuan dan sasaran kebijakan dapat selalu dipertanyakan, evaluasi mencakup prosedur untuk mengevaluasi tujuan-tujuan dan sasaran itu sendiri.
2. Interdependensi Fakta-Nilai. Tuntutan evaluasi tergantung baik “fakta” maupun “nilai”. Untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tertinggi (atau rendah) diperlukan tidak hanya bahwa hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, kelompok atau seluruh masyarakat; untuk menyatakandemikian, harus didukung oleh bukti bahwa hasil-hasil kebijakan secara aktual merupakan konsekuensi dari 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 dimasa depan. Evaluasi bersifat retrospektif dan setelah aksi-aksi dilakukan *(ex post).* Rekomendasi yang juga mencakup premis-premis nilai, bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi-aksi dilakukan *(ex ante).*
4. Dualitas Nilai. Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara. Evaluasi sama dengan rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang ada (misalnya, kesehatan) dapat dianggap sebagai *intrinsik* (diperlukan bagi dirinya) ataupun *eksterinsik* (diperlukan karena hal itu mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan lain). Nilai-nilai sering ditata didalam suatu hirarki yang mereflesikan kepentingan relatif dan saling ketergantungan antar tujuan dan sasaran.
5. **Fungsi-Fungsi Evaluasi**
6. Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik.
7. Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju.
8. Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi, informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan, sebagai contoh, dengan menunjukkan bahwa tujuan dan target perlu didefinisikan ulang. Evaluasi dapat pula menyumbang pada definisi alternatif kebijakan yang baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain.
9. **Terdapat Beberapa Pendekatan Terhadap Evaluasi, Antara Lain Yaitu Sebagai Berikut :**
10. Evaluasi Semu *(Pseudo Evaluation)* adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, tanpa berusaha untuk menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil tersebut terhadap individu, kelompok, atau masyarakat secara keseluruhan. Asumsi utama dari evaluasi semu adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti sendiri *(Self Evident)* atau tidak kontroversial.
11. Evaluasi Formal *(Formal Evaluation)* merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan tetapi mengevaluasi hasil tersebut atas dasar tujuan program kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrator program. Asumsi utama dari evaluasi formal adalah bahwa tujuan dan target diumumkan secara formal adalah merupakan ukuran yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan program.
12. Evaluasi Keputusan Teoritis *(Decision-Theoritic Evaluation)* adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggungjawabkan dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan.
13. **Konsep Evaluasi Program**

Begitu besarnya angka kemiskinan yang ada di Negara Indonesia, Pemerintah selaku penanggung jawab masyarakat berusaha membuat suatu program yang bertujuan untuk membantu keberadaan masyarakat miskin. Program yang sering di buat oleh pemerintah merupakan implementasi kebijakan yang lebih dahulu dibuat. Sehingga program memiliki kaitan yang cukup erat dengan kebijakan publik. Untuk mengetahui adanya hubungan antara kebijakan dengan program, maka Riant Nugroho (2008:433) membuat suatu bagan atau gambar tentang kebijkan publik seperti di bawah ini.

Gambar 2.1 Alur Kebijakan Publik

Kebijakan Publik Penjelas

Program

Proyek

Kegiatan

Pemanfaatan

**Sumber: Riant Nugroho (2008:433)**

Pada gambar diatas bisa dijelaskan bahwa kebijakan publik masih dalam bentuk UU/Perda, yang nantinya akan lebih di perjelas dalam kebijakan publik. Penjelas atau sering kita sebut dengan peraturan pelaksanaan. Rangkaian implementasi kebijakan dapat dilihat secara jelas dari kebijakan publik penjelas yang diturunkan dalam bentuk program serta diturunkan lagi dalam bentuk proyek dan kegiatan yang nantinya akan dirasakan manfaatnya oleh masyarakat yang dikenai program tersebut.

Pada setiap program yang telah dijalan atau akan dijalankan tidak terlepas dengan apa yang dinamakan pengawasan. Salah satu mekanisme yang sering dijalankan dalam melakukan pengawasan progam adalah dengan cara evaluasi. Keberadaan evaluasi memiliki tujuan utama untuk menilai sejauh mana efektivitas dan efisiensi serta pertanggungajawaban kebijakan yang telah digunakan. Dipertegas oleh *Riant Nugroho (2006:183)* bahwa, evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara “harapan: dan “kenyataan” .

Bisa disimpulkan bahwa keberadaan evaluasi bukan bermaksud untuk menyalahkan apa yang telah diputuskan sehingga menjadi kebijakan publik yang diimplementasikan pada masyarakat. Namun keberadaan evaluasi selain untuk mengetahui antara harapan dan pencapian juga bertugas untuk mengurangi atau menutup kesenjangan yang ada.

Evaluasi menurut *Charles O*. Jones yang dikutip oleh *Soenarko SD (2003:211)* adalah : “Evaluasi adalah kegiatan yang dapat menyumbangkan pengertian besar nilainya dan dapat pula membantu penyempurnaan pelaksanaaan kebijaksanaan beserta perkembangannya”.

Menurut Notoatmodjo, (2003) yang mengutip dari Perhimpunan Kesehatan Masyarakat Amerika, bahwa :

Evaluasi adalah suatu proses untuk menentukan nilai atau jumlah keberhasilan dan usaha pencapaian suatu tujuan yang telah ditetapkan. Proses tersebut mencakup kegiatan-kegiatan memformulasikan tujuan, identifikasi kriteria yang tepat untuk digunakan mengukur keberhasilan, menentukan dan menjelaskan derjat keberhasilan dan rekomendasi untuk kelajutan aktifitas program.

Kegiatan evaluasi dilakukan karena setiap program yang dilakukan tidak semuanya berjalan lancar dan sesuai dengan apa yang diinginkan atau direncanakan. Terdapat beberapa tujuan evaluasi yang bisa kita ketahui dalam mengadakan suatu penelitian, menurut Suharto dalam *Agus Surjono dan Trilaksono Nugroho (2007:245)*, evaluasi bertujuan untuk :

1. Mengidentifikasi tingkat pencapian tujuan.
2. Mengukur dampak langsung yang terjadi pada kelompok sasaran, dan
3. Mengetahui dan menganalisis konsekuensi-konsekuensi lain yang mungkin terjadi diluar rencana

Evaluasi menurut *William Dunn (1999:608)* yang dikutip *oleh Leo Agustino S.Sos., M.Si dalam bukunya “Dasar-Dasar Kebijakan Publik” :*

Evaluasi kebijakan secara sederhana, berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai-nilai atau manfaat-manfaat hasil kebijakan. Ketika ia bernilai dan bermanfaat bagi penilaian atas penyelesaian masalah, maka hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan dan sasaran bagi evaluator, secara khusus, dan pengguna lainnya secara umum. Hal ini bernilai dan bermanfaat manakala fungsi evaluasi kebijakan memang terpenuhi secara baik. Untuk menilai keberhasilan suatu kebijakan perlu dikembangkan beberapa indikator, karena penggunaan indikator yang tunggalakan membahayakan, dalam arti hasil penilaiannya dapat bias dari yang sesungguhnya.

Indikator atau kriteria evaluasi yang dikembangkan oleh William N Dunn (1994) mencakup enam indikator sebagai berikut :

(Tabel 2.1)

KRITERIA EVALUASI

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| No. | Tipe Kriteria | Pertanyaan | Ilustrasi |
|  | Efektivitas | Apakah hasil yang diinginkan tercapai? | * Unit pelayanan * Efektivitas pemberian * Ketepatan waktu |
|  | Efisiensi | Seberapa jauh hasil yang telah tercapai dapat memecahkan masalah? | * Unit biaya * Keuntungan program * Manfaat program |
|  | Kecukupan | Seberapa jauh pencapaian hasil | * Biaya tetap * Efektivitas tetap |
|  | Pemerataan | yang diinginkan memecahkan masalah?  Apakah biaya dan manfaat didistribusikan merata kepada kelompok masyarakat yang berbeda? | * Kriteria pareto * Kriteria Kaldor-Hicks * Kriteria Rawis |
|  | Responsivitas | Apakah hasil kebijakan memuat preferensi/ nilai kelompok dan dapat memuaskan mereka? | * Konsistensi dengan survei warga negara |
|  | Ketepatan | Apakah hasil yang dicapai bermanfaat? | * Program publik harus merata dan efisien kepada semua lapisan masyarakat yang berhak menerima |

**Sumber: William N Dunn 1994:405.**

Terdapat beberapa indikator atau kriteria evaluasi yang disempurnakan atau dikembangkan oleh *William N. Dunn (2013) dalam bukunya "Pengantar Analisis Kebijakan Publik” mencakup enam indikator sebagai berikut :*

1. *Efektivitas*

Penilaian terhadap *efektivitas* ditujukkan untuk menjawab ketepatan waktu pencapaian hasil/tujuan. Parameternya adalah ketepatan waktu.

1. *Efisiensi*

Penilaian terhadap *efisiensi* ditujukan untuk menjawab pengorbanan yang minim (usaha minimal) untuk mencapai hasil maksimal. Parameternya adalah biaya, keuntungan dan manfaat.

1. *Adequacy*/kecukupan

Penilaian terhadap *adequacy* ditujukkan untuk melihat sejauh mana tingkat pencapaian hasil dapat memecahkan masalah.

1. *Equity*/Pemerataan

Penilaian terhadap *equity* ditujukan untuk melihat manfaat dan biaya dari kegiatan terdistribusi secara proporsional dan merata untuk aktor-aktor yang terlibat.

1. *Responsiveness/*Responsivitas

Penilaian terhadap *responsiveness* ditujukan untuk mengetahui hasil rencana/ kegiatan/ kebijaksanaan sesuai dengan preferensi/ keinginan dari target grup.

1. *Appropriateness*/ketepatan

Penilaian terhadap ketepatan ditujukan untuk mengetahui hasil yang diinginkan benar-benar berguna, bernilai, dan efisien kepada target grup.

Secara sederhana, evaluasi pelaksanaan kebijakan publik merupakan salah satu dari kegiatan evaluasi lainnya yang memiliki pengaruh yang cukup besar di dalam pencapaian kinerja program atau kebijakan terhadap tujuan-tujuan yang telah digariskan. Oleh sebab itu, sebagian besar pemahaman evaluasi kebijakan publik berada pada domain ini. Hal ini bisa dipahami, karena memang implementasi merupakan faktor penting dari kebijakan yang harus dilihat dengan benar.

Evaluasi terhadap hasil implementasi kebijakan dilakukan untuk melihat pengaruh atau dampak kebijakan, dan sejauh mana kebijakan mampu mengurangi atau mengatasi masalah. Sehingga jelas, yang menjadi fokus utama evaluasi implementasi kebijakan publik adalah dampak atau efek yang ditimbulkan dari sebuah kebijakan.

Evaluasi Implementasi Kebijakan dibagi tiga menurut *tinting* evaluasi, yaitu *sebelum dilaksanakan, pada waktu dilaksanakan, dan setelah dilaksanakan.* Evaluasi sebelum pelaksanaan yang disebut *William N. Dunn (1999)* sebagai *Evaluasi Sumatif.* Evaluasi pada waktu pelaksanaan biasanya disebut Evaluasi Proses. Evaluasi setelah kebijakan yang juga disebut sebagai Evaluasi Konsekuensi *(output)* kebijakan dan/atau evaluasi impact/pengaruh *(outcome)* kebijakan. Di dalam penelitian ini, evaluasi yang dilakukan adalah *Evaluasi Proses Dan Konsekuensi.*

Evaluasi menurut Lester and Stewart (2000:126) yang dikutip oleh Leo Agustino dalam bukunya “Dasar-Dasar Kebijakan Publik” :

Evaluasi ditujukan untuk melihat sebagian-sebagian kegagalan suatu kebijakan dan untuk mengetahui apakah kebijakan yang telah dirumuskan dan dilaksanakan dapat menghasilkan dampak yang diinginkan. Dalam bagian ini fokus kita yang utama, namun tidak eksklusif, adalah evaluasi kebijakan dalam hubungannya dengan usaha untuk melaksanakan dan atau memperbaharui kebijakan. Sebagaimana akan kita lihat, kegiatan pengevaluasian dapat memulai proses kebijakan (problem, formulasinya, dan sebagainya) dalam rangka untuk melanjutkan, merubah, atau mengakhiri kebijakan yang ada.

Evaluasi menurut *Mustofadijaja (2002:45)* yang dikutip oleh  *Joko Widodo,* dalam bukunya “Analisis Kebijakan Publik” mengemukakan bahwa:

Evaluasi kebijakan publik (public policy evaluation) dalam studi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik (public policy process). Evaluasi kebijakan merupakan kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan publik. Oleh karena itu, evaluasi merupakan pemberian nilai atas “fenomena” di dalamnya terkandung pertimbangan nilai (value judgment) tertentu.

Evaluasi menurut *Jones (1996) yang dikutip oleh Joko Widodo, dalam bukunya “Analisis Kebijakan Publik”* mengemukakan bahwa :

*“Evaluation an activity designed to judge the merits of government policies which varies significantly in the spesification of object, the techniques of measurement, and the methods of analysis”.* Evaluasi kebijakan publik merupakan suatu aktivitas yang di rancang untuk menilai hasil-hasil kebijakan pemerintah yang mempunyai perbedaan-perbedaan yang sangat penting dalam spesifikasi objeknya, teknik-teknik pengukurannya, dan metode analisisnya. Oleh karena itu, kegiatan spesifikasi, pengukuran, analisis dan rekomendasi adalah mencirikan segala bentuk evaluasi.

Evaluasi menurut *Weis (1972) yang dikutip oleh Joko Widodo, dalam bukunya “Analisis Kebijakan Publik”* mengemukakan beberapa tahapan dalam evaluasi, diantaranya :

* *Formulating the program goals that the evaluation will use as criteria.*
* *Choosing among multiple goals.*
* *Investigating unanticipated consequences.*
* *Measuring outcomes.*
* *Specifying what the program is.*
* *Measuring program inputs and intervening processes.*
* *Collecting the neccessary data.*

Esensi dari evaluasi menurut buku *SANKRI (LAN 2005:131)* adalah untuk menyediakan umpan balik *(feedback)*, yang mengarah pada hasil yang baik *(successful outcomes)* menurut ukuran nyata dan obyektif. Pada hakekatnya tujuan evaluasi adalah untuk perbaikan (bila perlu, bukan dalam rangka pembuktian/ *too improve, not to prove)*. Dua hal yang ingin diungkap melalui evaluasi adalah : (1) keluaran kebijakan, yaitu apa yang dihasilkan dengan adanya perumusan kebijakan; (2) hasil/ dampak kebijakan, yaitu akibat dan konsekuensi yang ditimbulkan dengan diterbitkan dan diimplementasikannya suatu kebijakan.

Untuk melakukan evaluasi terhadap program yang telah diimplementasikan ada beberapa metode evaluasi menurut *Finsterbuch dan Motz, (1980:140), yakni (1) single program after-only; (2) single program before-after; (3) comparative after-only; (4) comparative before-after.*

Dari beberapa pendekatan yang ada di atas, peneliti akan menggunakan sistem nilai yang di acu, yang lebih difokuskan pada evaluasi formal, dimana nantinya akan lebih dispesifikan pada evaluasi summatif. Alasan menggunakan evaluasi summatif karena objek yang diteliti telah selesai dilaksanakan. Untuk macam-macam evaluasi peneliti menggunakan *Ex-post Evaluation.*

1. **Konsep Tentang Bantuan Langsung Sementara Masyarakat**

Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) atau seringkali disebut “balsem” sebagai bagian dari program kompensasi kenaikan harga BBM sudah mulai dikucurkan di beberapa daerah. Sebanyak 15,5 juta rumah tangga akan menerima Rp. 150.000 per bulan selama empat bulan, yang dikucurkan dalam dua tahap. Kritik menyebutkan kompensasi sebesar itu terlalu kecil. Argumennya, Rp. 150.000 per bulan ekuivalen dengan Rp. 5.000 per hari, yang hanya cukup untuk makan sekali seorang. Argumen ini meskipun masuk akal, sesungguhnya kurang tepat.

1. Arti Rp. 150.000,00

Pertama, 15,5 juta rumah tangga penerima BLSM adalah rumah tangga dengan status kesejahteraan 25 persen termiskin. Rata-rata pengeluaran rumah tangga ini hanyalah Rp.930.000 per bulan (Susenas 2012). Ini berarti uang BLSM mencapai 16 persen dari belanja bulanan mereka. Susenas juga mencatat, dalam sebulan rata-rata Rp. 163.000 dibelanjakan untuk membeli 24 beras guna keperluan konsumsi hampir sebulan. Jumlah ini tentu sangat berarti bagi rumah tangga penerima BLSM.

Kedua, BLSM dimaksudkan untuk menjaga daya beli rumah tangga dari dampak inflasioner kenaikan harga BBM, dengan mengasumsikan jumlah maupun jenis barang yang dikonsumsi tetap. Misalnya, rumah tangga sasaran rata-rata mengkonsumsi minyak goreng 2 liter per bulan. Harga minyak goreng Rp. 11.000 per liter. Bila kenaikan harga BBM menyebabkan harga minyak goreng naik 10%, maka besarnya kompensasi untuk minyak goreng adalah Rp. 2.200 sebulan (2 x Rp. 1.100). begitu juga dengan ikan asin, yang umum dikonsumsi oleh rumah tangga miskin, maka besarnya kompensasi untuk ikan asin adalah Rp.900 sebulan ketika harga ikan asin naik 5% (Rp 150 per ons) akibat BBM. Demikian seterusnya. Semua kenaikan pengeluaran ini kemudian dijumlah (Rp.2.200 + Rp. 900 +...). angka ini kurang lebihnya sama dengan inflasi baranf-barang konsumsi rumah tangga miskin dikalikan dengan rata-rata pengeluaran bulanannya. Jumlah ini lah angka BLSM per bulan.

Jadi dalam konsep perhitungannya, BLSM tidak dimaksudkan untuk tambahan konsumsi baru. Meskipun demikian, rumah tangga penerima bisa saja mengalokasikan uang BLSM untuk berbagai kebutuhan mereka, seperti obat, seragam sekolah, gula pasir, atau susu bayi. Studi Bank Dunia dan SMERU terhadap BLT 2005 dan 2008 menemukan bahwa dana BLT (nama lain BLSM) habis dalam waktu seminggu untuk membeli kebutuhan pokok, seperti beras, minyak tanah, membayar utang, kesehatan, pendidikan, dan menambah modal.

Terkait dengan tudingan bahwa BLSM membuat masyarakat malas, studi Bank Dunia dan SMERU tidak menemukan bukti bahwa BLT mengurangi total jam kerja. Masyarakat penerima BLT umumnya tahu bahwa BLT jumlahnya terbatas dan sifatnya sementara, sehingga tidak mungkin menggantungkan hidup dari BLT. Jumlah jam kerja orang miskin memang lebih rendah daripada jumlah jam kerja rata-rata nasional, namun ini lebih disebabkan oleh sifat dari pekerjaan mereka. Buruh tani misalnya, hanya bekerja di musim tanam atau panen. Demikian juga halnya dengan nelayan, yang hanya melaut ketika cuaca mendukung, kuli bangunan, buruh perkebunan, buruh angkut, atau pekerja serabutan. Dengan waktu kerja yang tidak tetap, ditambah tingkat upah hariannya yang rendah (misalnya, gaji buruh tani Rp. 41.000 per hari), tak heran bila keluarga miskin seringkali berhutang sembako ke warung untuk mencukupi kebutuhan sehari-hari.

Dengan demikian kehidupan ekonomi masyarakat bawah seperti ini, ironis nila kita mengatakan Rp. 150.000 itu terlalu kecil bagia mereka. Sementara, secara terang-terangan kita menyaksikan pada saat harga BB< akan dinaikan, banyak mobil dan sepeda motor rela mengantri berjam-jam demi Rp. 10.000 hingga Rp. 150.000. Padahal para pemilik kendaraan ini tiap bulan sudah menerima uang subsidi BBM, sedangkan mereka yang miskin dan tidak punya kendaraan, tidak menerima apa-apa.