**BAB II**

**KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS**

**2.1. Kajian Pustaka**

Kajian pustaka merupakan kajian empirik dan teoritik, sehingga merupakan telaahan secara mendalam tentang berbagai konsep dari para pakar di bidangnya dan hasil penelitian oleh peneliti terdahulu dalam upaya mendukung penelitian yang dilakukan saat ini oleh peneliti, yang dipandang memiliki benang merah dan relevansi dengan penelitian yang dilakukan.

**2.1.1. Kajian Hasil Penelitian**

2.1.1.1. Hasil Penelitian Irianto

Irianto (2008) meneliti tentang Pengaruh Kemampuan dan Perilaku Birokrasi Terhadap Kualitas Pelayanan Kesehatan. Masalah Penelitiannya adalah Pelayanan kesehatan pada Puskesmas-Puskesmas di Kabupten Tangerang belum optimal, sehingga kualitas pelayanan kesehatan yang diterima masyarakat masih rendah. Belum optimalnya pelayanan kesehatan dimaksud, disebabkan oleh kemampuan dan perilaku aparatur *(paramedik)* dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pemberi layanan kesehatan kepada masyarakat belum efektif.

Penelitian tersebut dilakukan untuk mengkaji secara empirik dan menemukan fakta-fakta serta mengkaji secara ilmiah pengaruh kemampuan dan perilaku aparatur birokrasi terhadap kualitas pelayanan kesehatan pada Puskesmas-Puskesmas di Kabupaten Tangerang. Metode penelitian yang digunakan adalah *explanatory survey method* dengan pendekatan kuantitatif. Populasi dalam penelitiannya adalah seluruh paramedik pada Puskesmas-Puskesmas Kabupaten Tangerang. Teknik penarikan sampel menggunakan *stratified proporsional.* Teknik pengumpulan data menggunakan angket yang dikumpulkan dari responden dengan ukuran sampel 130 orang paramedik. Teknik analisis data adalah model analisis jalur dengan uji statistik adalah uji-t dan uji-F.

12

Hasil penelitian menunjukkan bahwa, kemampuan aparatur memberikan pengaruh lebih besar dari pada perilaku aparatur terhadap kualitas pelayanan kesehatan, dengan demikian konstribusi kemampuan aparatur lebih besar dari pada konstribusi perilaku aparatur terhadap kualitas pelayanan kesehatan. Dimensi pengalaman memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kualitas pelayanan kesehatan, hal ini menunjukkan bahwa dimensi pengalaman dalam membentuk kemampuan aparatur. Dimensi tanggung jawab memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kualitas pelayanan kesehatan, hal ini menunjukkan bahwa dimensi tanggung jawab lebih dominan dalam membentuk perilaku aparatur.

Temuan baru untuk pengembangan konsep kualitas pelayanan kesehatan perlu memperhatikan pentingnya faktor anggaran, sistem dan prosedur dan fasilitas sarana parasarana, di samping kemampuan dan perilaku aparatur birokrasi. Juga adanya temuan untuk menambahkan dimensi komitmen dan kerjasama dalam variabel kemampuan dimensi komitmen dan kerjasama dalam variabel kemauan perilaku birokrasi, di samping dimensi keahlian, keterampilan, pengalaman dan sikap mental. Temuan berikutnya adalah untuk menambahkan dimensi empati dalam variabel perilaku aparatur birokrasi, di samping dimensi ketaatan, kedisiplinan dan tanggung jawab.

Relevansinya dengan penelitian ini bahwa, kualitas pelayanan dalam sektor publik dipengaruhi oleh dimensi yang berkaitan dengan kemampuan pelayan atau aparatur. Jika penelitian sebelumnya melihat misalnya faktor kemampuan, pengalaman dan tanggung jawab berpengaruh signifikan terhadap pelayanan publik, maka penelitian ini melihat bahwa kualitas pelayanan publik dipengaruhi oleh faktor seperti efektivitas *(efectiveness),* efesiensi *(effeciency),* kecukupan *(adequacy),* pemerataan *(equity),* responsivitas *(responsiveness)* dan ketepatan *(appropriateness).*

2.1.1.2. Hasil Penelitian Kusnandar

Kusnandar (2005) dalam penelitian yang berjudul, Pengaruh Implementasi Kebijakan Terhadap Kualitas Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan. Masalah pokok dalam penelitiannya adalah mengapa kualitas pelayanan rendah dalam implementasi kebijakan izin mendirikan bangunan yang dilakukan di Dinas Pemukiman dan Bangunan Kabupaten Garut, Tasikmalaya dan Ciamis?. Diduga implementasi kebijakan yang dilakukan oleh Dinas tersebut di wilayahnya masing-masing belum efektif terutama dilihat dari komunikasi, sumber-sumber, disposisi dan struktur birokrasi.

Hasil penelitiannya menunjukkaan bahwa, implementasi kebijakan izin mendirikan bangunan yang dilakukan oleh Dinas Pemukiman dan Bangunan Kabupaten Garut, Tasikmalaya dan Ciamis belum dilakukan secara efektif. Dari empat dimensi implementasi kebijakan yakni dimensi komunikasi, sumber-sumber, disposisi dan struktur birokrasi hanya tiga dimensi yaitu komunikasi, disposisi dan struktur birokrasi yang berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas pelayanan izin mendirikan bangunan di Kabupaten Garut, Tasikmalaya dan Ciamis. Sedangkan satu dimensi yaitu sumber-sumber tidak berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas pelayanan izin mendirikan bangunan di Kabupaten Ciamis. Implementasi kebijakan berdasarkan dimensi komunikasi, disposisi dan struktur birokrasi berpengaruh secara signifikan terhadap kualitas pelayanan izin mendirikan bangunan, artinya implementasi kebijakan berdasarkan ketiga dimensi tersebut sangat menentukan kualitas pelayanan izin mendirikan bangunan di Kabupaten Garut, Tasikmalaya dan Ciamis. Dari keseluruhan dimensi yang paling besar pengaruhnya terhadap kualitas pelayanan izin mendirikan bangunan yaitu dimensi disposisi dan yang paling kecil adalah dimensi sumber-sumber.

Berdasarkan penelitian di atas maka relevansinya dengan penelitian ini adalah sama-sama mefokuskan diri pada persoalan kualitas pelayanan pada lembaga publik. Perbedaannya terletak variabel bebas, di mana sebelumnya mengaitkan dengan implementasi kebijakan dengan dimensi komunikasi, sumber-sumber, disposisi dan struktur birokrasi, sedangkan penelitian ini melihat pengaruh aspek evaluasi kebijakan melalui dimensi efektivitas, efesiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan. Kecuali itu, lokus penelitian juga berbeda.

2.1.1.3. Hasil Penelitian Sukasah

Sukasah (2004) meneliti tentang, Pengaruh Iklim Komunikasi Organisasi dan Aliran Informasi dalam Pelayanan Publik terhadap Kepuasan Masyarakat di Kabupaten Bekasi. Studi ini bertujuan untuk melakukan analisis tentang pengaruh iklim komunikasi organisasi dan aliran informasi yang dikembangkan dinas daerah di dalam pelaksanaan pelayanan publik dan pengaruh pelaksanaan pelayanan publik yang diselenggarakan dinas daerah itu terhadap kepuasan masyarakat di Kabupaten Bekasi. Penelitian ini menggunakan metode *survei eksplanatori.* Populasi dan sampel penelitian adalah pegawai dinas daerah selaku pelaksana pelayanan publik dan warga masyarakat yang menerima pelayanan dari dinas daerah. Pengambilan sampel menggunakan teknik sampling acak sederhana, dengan ukuran sampel minimal 116 dari setiap populasi. Data primer diperoleh dengan menggunakan angket yang dirancang sesuai dengan keperluan penelitian dan observasi. Data sekunder diperoleh melalui studi dokumentasi. Pengolahan data menggunakan metode *successive interval* yang digunakan untuk melakukan uji validitas dan uji reliabilitas alat ukur. Terhadap variabel-variabel yang diteliti dilakukan uji multi kolinieritas, uji normalitas dan uji homogenitas. Pengujian hipotesis menggunakan analisis regresi majemuk dan analisis regresi sederhana. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) Iklim komunikasi organisasi dikembangkan dinas daerah berpengaruh positif terhadap pelaksanaan pelayanan publik; (2) Aliran informasi yang dikembangkan dalam dinas daerah berpengaruh positif terhadap pelaksanaan pelayanan publik; dan (3) Pelaksanaan pelayanan pubik yang diselenggarakan dinas daerah berpengaruh positif terhadap kepuasan masyarakat.

Berdasarkan penelitian di atas maka relevansinya dengan penelitian ini terletak pada pandangan bahwa pelayanan publik menjadi faktor penting dalam sebuah organisasi publik. Jika penelitian sebelumnya melihat kualitas pelayanan yang pada akhirnya dapat meningkatkan kepuasan masyarakat melalui iklim organisasi dan aliran informasi berpengaruh pada pelayanan publik, maka penelitiannya melihat bahwa evaluasi kebijakan itu perlu dilakukan dalam rangka kualitas pelayanan publik pada penyelenggaraan haji. Selain itu perbedaan keduanya terletak pada lokus penelitian.

2.1.1.4. Hasil Penelitian Bustomi

Bustomi (2006) meneliti tentang Pengaruh Perencanaan Fasilitas dan Koordinasi Terhadap Kualitas Pelayanan Persampahan (Studi di Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Sumedang dan Kota Cimahi) yang menghasilkan bahwa fasilitas pendukung utama berpengaruh dalam meminimalisir gangguan dan penundaan pekerjaan, pentingnya tindak lanjut *(fullow up),* isi kebijakan *(policy content),* faktor pengendalian, serta faktor eksternal (lingkungan kebijakan) merupakan sesuatu yang harus diperhatikan. Faktor lainnya adalah dominasi struktur birokrasi dan *stake holders,* motivasi yang harus terus dipacu, dan status pegawai.

Relevansi penelitian ini adalah peneliti sebelumnya menggunakan pendekatan koordinasi potensial dalam rangka pelayanan kualitas persampahan, namun peneliti dalam penelitian ini melakukan evaluasi terhadap kebijakan yang diambil, apakah sebuah policy tersebut telah mampu memberikan kualitas pelayanan kepada masyarakat atau tidak.

2.1.1.5. Hasil Penelitian Djumara

Djumara (2011) meneliti tentang Evaluasi Kebijakan Diklat Kepemimpinan Tingkat II pada Sekolah Pimpinan Administrasi Nasional (Spimnas) Lembaga Administrasi Negara (LAN). Tujuan penelitiannya diharapkan mampu menemukan konsep baru tentang teori kebijakan publik sebagai bagian dari ilmu administrasi publik dalam rangka efektivitas evaluasi kebijakan sebagai bagian penting dari sistem dan proses kebijakan pendidikan dan pelatihan (diklat) aparatur.

Hipotesis penelitian yang diajukan dalam penelitian tersebut adalah evaluasi kebijakan diklat kepemimpinan tingkat II dalam menghasilkan *output* yang ditetapkan meliputi evaluasi formulasi kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan, evaluasi kinerja kebijakan dan evaluasi lingkungan kebijakan. Dalam kaitan ini peneliti menggunakan analisis kualitatif, di mana penelitian kualitiatif mengandalkan manusia sebagai alat penelitian, memanfaatkan metode kualitatif, mengandalkan analisis data secara induktif mengarahkan sasaran penelitiannya pada upaya menemukan teori yang mendasar, bersifat deskriptif dalam arti lebih mementingkan proses dari pada hasil, membatasi studi dengan fokus, merancang seperangkat kriteria untuk memeriksa keabsahan data, rancangan penelitian yang disepakati oleh kedua belah pihak antar peneliti selaku subyek penelitian, informan dari obyek peneltian. Penelitian kualititaif digunakan untuk memahami fenomena sosial dari sudut atau perspektif partisipan secara riil dan natural.

Berkaitan dengan penelitian di atas, peneliti sebelumnya mengkaji evaluasi kebijakan dalam diklat kepemimpinan tingkat II di Sekolah Pimpinan Nasional Lembaga Administrasi Negara melalui penerapan atau menggunakan teori operasional berdasarkan pandangan Mustofadidjaja, melalui fungsi evaluasi kebijakan yakni evaluasi formulasi kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan, evaluasi kinerja kebijakan dan evaluasi lingkungan kebijakan. Jika peneliti sebelumnya mengkaji evaluasi kebijakan dengan mengaitkan pada pendidikan dan pelatihan tingkat II di Spimnas LAN, maka penelitian kali ini mencoba meneliti pengaruh evaluasi kebijakan terhadap kualitas pelayanan. Selain itu, peneliti terdahulu memfokuskan diri pada bagaimana bekerjanya evaluasi kebijakan dengan menerapkannya pada fungsi, sedangkan penelitian kali ini di samping melihat bagaimana bekerjanya evaluasi kebijakan juga mengkaji bagaimana pengaruh evaluasi kebijakan terhadap kualitas pelayanan. Selain itu, teori operosional yang digunakan juga berbeda. Jika penelitian terdahulu menggunakan fungsi evaluasi dari Mustofadidjaja, sedangkan penelitian ini menerapkan dimensi evaluasi kebijakan berdasarkan William Dunn.

2.1.1.6. Hasil Penelitian Zauhar

Zauhar (2005) meneliti tentang Pengaruh Pengembangan Sumber Daya Aparatur terhadap Kinerja Pelayanan Publik di Kota Malang. Titik berat kajiannya pada implementasi kebijakan pengembangan sumber daya aparatur dalam rangka peningkatan kinerja dalam pelayanan publik melalui pemanfaatan jalinan yang sinergis antara komponen kemampuan, motivasi, budaya organisasi dan kebijakan yang mendukung. Hasil dari kajian ini diharapkan mampu menyajikan model implementasi kebijakan pengembangan sumber daya aparatur serta kekuatan hubungan antar variabel dan peran masing-masing.

Permasalahan utamanya adalah belum maksimalnya pemerintah kota memanfaatkan motivasi dan kemampuan aparatur serta belum sepenuhnya mengelola dengan baik lingkungan kebijakan, baik budaya organisasi maupun kebijakan yang mendukung. Pengembangan sumber daya aparatur masih berorientasi pada karier dan kurang memperhatikan prestasi kerja. Konsekwensinya profesionalisme dan produktivitas belum sepenuhnya berjalan sesuai dengan etika dan moral pelayanan. Minimnya biaya ditambah dengan orientasi pegawai kepada status dan bulam klepada prestasi juga merupakan faktor yang menghambat implementasi kebijakan pengembangan sumber daya aparatur. Kondisi fasilitas pelayanan belum juga mampu membangkitkan motivasi karena belum ada delegasi dan kepercayaan atasan serta belum adanya system intensif yang memadai.

Penelitian ini menggunakan metode survey dengan metode sampel acak yang distratifikasi. Sampel penelitian adalah birokrat pemerintah Kota Malang dengan jumlah 200 orang. Data dikumpulkan melalui daftar pertanyaan. Data yang digunakan adalah kuantittaif dan kualitatif sedangkan analisisnya menggunakan analisis jalur. Korelasi Person digunakan untuk uji validitas, sedangkan uji reliabilitas menggunakan metode belah dua. Untuk menaikkan data yang bersifat ordinal ke interval digunakan metode *successive interval.* Hasil penelitianya menunjukkan bahwa, variabel kemampuan aparatur, budaya organisasi dan kebijakan yang mendukung menjadi variabel utama yang mempengaruhi kinerja pelayanan publik. Berdasarkan hasil temuan tersebut maka direkomendasikan agar pelaksanaan pelayanan publik mengoptimalkan kemampuan aparatur, menciptakan budaya organisasi yang kondusif dan kebijakan yang mendukung, sehingga motivasi aparatur untuk berprestasi bias meningkat.

Secara ringkas deskripsi hasil penelitian terdahulu relevansinya dengan penelitian ini dapat dilihat dalam Tabel di bawah ini:

**Tabel 2.1**

**Hasil** **Penelitian Yang Relevan dan Pernah Dilakukan**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **No.** | **Peneliti** | **J u d u l** | **Relevansinya dengan Penelitian ini** |
| *1* | *2* | *3* | *4* |
| 1 | Liestyodono B. Irianto | Pengaruh Kemampuan dan Perilaku Aparatur Birokrasi Terhadap Kualitas Pelayanan Kesehatan di Kabupa-ten Tangerang. | Dimensi yang berkaitan dengan kemampuan pelayan atau aparatur. Jika penelitian sebelumnya melihat misalnya faktor kemampuan, pengalaman dan tanggung jawab berpengaruh signifikan terhadap pelayanan publik, maka penelitian ini melihat bahwa kualitas pelayanan publik dipengaruhi oleh faktor seperti efektivitas *(efectiveness),* efesiensi *(effeciency),* kecukupan *(adequacy),* pemerataan *(equity),* responsivitas *(responsiveness)* dan ketepatan *(appropriateness).* |
| 2 | Ishak Kusnandar | Pengaruh Implementasi Kebijakan Terhadap Kualitas Pelayanan Izin Mendirikan Bangunan di Kabupaten Garut, Kabupaten Tasikma-laya dan Kabupaten Ciamis. | Baik penelitian terdahulu maupun penelitian ini sama-sama memfokuskan diri pada persoalan kualitas pelayanan lembaga publik. Perbedaannya terletak pada variabel bebas, di mana sebelumnya mengaitkan dengan implementasi kebijakan dengan dimensi komunikasi, sumber-sumber, disposisi dan struktur birokrasi, sedangkan penelitian ini melihat pengaruh varibel evaluasi kebijakan melalui dimensi efektivitas, efesiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan. Kecuali itu, lokus penelitian juga berbeda. |
| 3 | Tony Sukasah | Pengaruh Iklim Komu-nikasi Organisasi dan Aliran Informasi Da-lam Pelayanan Publik Terhadap Kepuasan Masyarakat di Kabupa-ten Bekasi. | Relevansi penelitian terdahulu dengan penelitian ini terletak pada pandangan bahwa pelayanan publik menjadi faktor penting dalam sebuah organisasi publik. Jika penelitian sebelumnya melihat kualitas pelayanan yang pada akhirnya dapat meningkatkan kepuasan masyarakat melalui iklim organisasi dan aliran informasi berpengaruh pada pelayanan publik, maka penelitiannya melihat bahwa evaluasi kebijakan itu perlu dilakukan dalam rangka kualitas pelayanan publik pada penyelenggaraan haji. Selain itu perbedaan keduanya terletak pada lokus penelitian. |
| 4 | Thomas Busomi | Pengaruh Perencanaan, Fasilitas dan Koor-dinasi terhadap Kua-litas Pelayanan Per-sampahan (Studi di Kota Bandung, Kabu-paten Bandung, Kabu-paten Sumedang dan Kota Cimahi). | Relevansi penelitian ini adalah peneliti sebelumnya menggunakan pendekatan koordinasi potensial dalam rangka pelayanan kualitas persampahan, namun peneliti dalam penelitian ini melakukan evaluasi terhadap kebijakan yang diambil, apakah sebuah policy tersebut telah mampu meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat atau tidak. |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
| *1* | *2* | *3* | *4* |
| 5 | Syam  Noorsyamsa  Djumara | Evaluasi Kebijakan Diklat Kepemimpinan Tingkat II Pada Sekolah Pimpinan Administrasi Nasional Lembaga Administrasi Negara. | Relevansi penelitian terdahulu dengan penelitian ini terletak pada kajian yang memfokuskan diri pada evaluasi kebijakan. Perbedaanya, jika penelitian terdahulu mengaitkan evaluasi kebijakan dalam diklatpim tingkat II Spimnas LAN dengan menekankan pada fungsi evaluasi kebijakan berdasarkan Mustofadidjaya, maka penelitian kali menggunakan dimensi evaluasi yang dikemukakan Dunn dan mengaitkannya dengan kualitas pelayanan. |
| 6 | Soesilo Zauhar | Pengaruh Pengembang-an Sumber Daya Aparatur Terhadap Kinerja Pelayanan Publik di Kota Malang | Relevansi penelitian terdahulu dengan penelitian ini terletak pada kajian pandangan bahwa pelayanan publik melalui jalinan sinergis antara komponen baik kemampuan, motivasi, budaya organisasi dan kebijakan yang mendukung. Begitu juga penelitian ini melihat bahwa, dukungan kebijakan berupa kebijakan kuota haji merupakan hal penting dalam kualitas pelayanan haji. Perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian ini terletak pada variabel bebas. Jika penelitian terdahulu kualitas pelayanan dipengaruhi oleh variabel pengembangan sumber daya apparatur sedangkan penelitian ini dipengaruhi oleh variabel evaluasi kebijakan. |

**Sumber : Hasil penelitian sebelumnya dan diolah Peneliti, 2013.**

Memperhatikan Tabel 2.1 di atas yang memuat kristalisasi dari penelitian peneliti terdahulu dipandang memiliki relevansi dengan penelitian ini, berkaitan dengan evaluasi kebijakan dan kualitas pelayanan maka tampak bahwa, fokus penelitian terdahulu dengan penelitian ini pada prinsipnya memiliki beberapa kesamaan variabel kualitas pelayanan namun dengan teori yang berbeda, juga perbedannya terletak dalam aspek penyebab permasalahan. Selain itu lokusnya berbeda, sehingga hasil penelitian yang diperoleh masing-masing peneliti berbeda pula.

**2.1.2. Lingkup Administrasi Publik**

Administrasi publik mengalami dinamika dan perkembangan dari waktu ke waktu seiring dengan perubahan zaman yang menuntut perbaikan dalam berbagai dimensi kehidupan sosial seiring dengan perubahan pola pikir *(mind set)* dan pola sikap masyarakatnya.

Berkaitan dengan ini, Kasim (1994 : 8) menyatakan:

Perkembangan administrasi publik di suatu negara banyak dipengaruhi oleh dinamika masyarakatnya, di mana keinginan masyarakat tersalur melalui sistem politik, sehingga administrasi publik dapat merasakan tantangan untuk memenuhi kebutuhan pelayanan masyarakat yang selalu berubah.

Pendapat di atas memperlihatkan bahwa, perkembangan dan dinamika masyarakat merupakan faktor dominan dalam mempengaruhi administrasi publik untuk selanjutnya disalurkan melalui sistem politik pada suatu negara termasuk di Indonesia.

Di Indonesia administrasi publik seringkali disebut dengan administrasi negara untuk kemudian dalam paparan karya ilmiah ini akan digunakan istilah administrasi publik merupakan salah satu aspek kegiatan dalam aktivitas eksekutif di mana administrasi publik merupakan salah satu bagian ilmu administrasi yang berkaitan erat dengan proses politik terutama menyangkut formulasi kebijakan negara. Sejalan dengan ini Kasim (1994:8) lebih lanjut mengatakan:

Administrasi publik sangatlah berpengaruh, tidak hanya terhadap tingkat perumusan kebijakan, melainkan pula terhadap implementasi kebijakan, karena memang administrasi publik berfungsi untuk mencapai tujuan program yang telah ditentukan oleh para pembuat kebijakan publik.

Pendapat di atas melihat bahwa, administrasi publik memberikan pengaruh besar terhadap perumusan, dan implementasi sebuah kebijakan dalam rangka pencapaian tujuan dan program oleh para pembuatnya.

Dimock dalam Suradinata (1993:33) melihat bahwa administrasi merupakan bagian dari proses politik dengan mengatakan : *"The administration process is an integral part of political process of the nation* (Proses administrasi sebagai proses politik, merupakan bagian dari proses politik suatu negara)". Karena itu, administrasi publik dalam paradigma ilmu politik akan memiliki urgensi sehingga berperan dalam perumusan sebuah kebijakan negara. Nigro dan Nigro dalam Suradinata (1993:33) menjustifikasinya dengan mengatakan sebagai berikut:

*For the later of the twentieth century, the publik beureucracy has been the locus of public policy formulation and the major determinant of where this county is going.* (Pada abad ke-20, birokrasi publik telah menjadi bagian dari kebijakan publik dan faktor pembeda bagi proses peradaban yang sedang maju).

Pendapat di atas memandang bahwa, administrasi publik sebagai bagian integral dalam pelaksanaan fungsi-fungsi kebijakan dalam sebuah negara, di mana administrator pemerintah telah menjadi wadah perumusan kebijakan negara dan penentu utama ke mana negara itu akan berlabuh. Hal ini sejalan dengan pendapat Gordon dalam Henry (1998 : 21) dengan menyatakan:

Birokrasi pemerintah semakin dituntut untuk menerapkan unsur-unsur efesiensi agar penggunaan sumber daya berlangsung secara optimal di sektor publik. Selain itu, dituntut adanya keahlian administratif sehingga dapat diwujudkan pemerintahan yang efesien atau dengan perkataan lain, pejabat dalam administrasi pemerintah dapat ditingkatkan menjadi lebih profesional.

Berkaiatan dengan konstelasi sebagaimana dikemukakan di atas maka birokrasi hendaknya melakukan efesiensi dalam berbagai aktivitas birokratisnya, termasuk dalam penempatan personel berdasarkan kemampuan dan kompetensinya. Dalam kaitan ini Gordon dalam Kasim (1994 : 6) yang menegaskan sebagai berikut:

Administrasi publik tercermin dari definisi dan individu yang bertindak sesuai dengan peranan dan jabatan sehubungan dengan pelaksanaan peraturan perundangan yang dikeluarkan oleh lembaga legislatif, eksekutif dan peradilan.

Pandangan di atas secara implisit menganggap bahwa, administrasi publik terlibat dalam keseluruhan sebuah proses kebijakan publik, oleh karena itu produknya harus dijadikan pedoman lembaga-lembaga negara dalam menjalankan peran publik secara komprehensif.

Gordon dalam Kasim (1998 : 12) menjelaskan tentang bagaimana peran administrasi publik dengan menyatakan sebagai berikut:

Administrasi publik mempunyai peranan yang lebih besar dan lebih banyak terlibat dalam perumusan kebijakan, implementasi dan evaluasi kebijakan. Hal tersebut telah mempengaruhi perkembangan ilmu administrasi publik yang ruang lingkupnya mulai mencakup analisis dan perumusan kebijakan *(policy analysis and formulation),* pelaksanaan dan pengendalian pelaksanaan *(policy implementation)* serta pengawasan melekat dan penilaian kebijakan tersebut *(policy evaluation).*

Administrasi publik menurut pandangan di atas memiliki posisi dan peran penting dalam sebuah pengambilan kebijakan sejak formulasi, implementasi hingga evaluasi kebijakan. Peran tersebut mencerminkan komitmen dan konsistensi pengambil kebijakan dalam mengejawantahkan fungsinya menjadi sejumlah regulasi yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga negara dan struktur birokrasi sejak awal, proses hingga evaluasinya.

Suradinata (1993:34) dalam konteks dimaksud menegaskan:

Perkembangan lebih lanjut dari suatu administrasi publik sangat berkaitan erat dengan struktur birokrasi pemerintahan *(the goverenments bureaucracy stucture)* yaitu sebagai pengaturan organisasi dan konsep-konsep dalam ilmu politik. Bahkan sekarang seiring dengan terjadinya fenomena baru berupa perubahan-perubahan peran birokrasi ke arah paradigma baru, memandang birokrasi sebagai organisasi pemerintahan yang tidak lagi semata-mata hanya melakukan tugas-tugas pemenuhan akan barang-barang publik *(publik goods)* tetapi juga melakukan dorongan dan motivator bagi tumbuh kembangnya peran serta masyarakat.

Pandangan di atas, pada hakekatnya administrasi publik terlibat dalam seluruh proses kebijakan publik untuk dijadikan landasan dalam melakukan dan memberikan pelayanan kepada masyarakat sebagai implementasi kebijakan publik. White dalam Handayaningrat (1995:2) menyatakan sebagai berikut:

*Public administration consists of all those operations having for their purpose the fullfilment and enforcement of public policy.* (Administrasi publik terdiri atas semua kegiatan negara dengan maksud untuk menunaikan dan melaksanakan kebijakan negara).

Berdasarkan pendapat di atas maka, administrasi publik meliputi aktivitas dan kegiatan yang cukup luas dalam konteks kehidupan bernegara. Sebab administrasi publik mencakup seluruh kegiatan dalam rangka melaksanakan kebijakan negara merupakan bagian integral dari administrasi publik. Hal ini diperkuat dengan pendapat Atmosudirdjo (1982 : 9) yang mengartikan administrasi publik, "Sebagai organisasi dan administrasi dari unit-unit organisasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan kenegaraan". Sedangkan tujuan negara sendiri menurut Kristiadi (1994 : 3) adalah, "Mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui penyediaan berbagai barang-barang publik *(public goods)* dan memberikan pelayanan publik *(public service)".*

Siagian (1994:8) memberikan pengertian administrasi sebagai, "Keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintah dari suatu negara dalam usaha mencapai tujuan negara".

Berkaitan dengan pendapat pakar di atas maka secara eksplisit dijelaskan keterkaitan antara negara dengan birokrasi di Indonesia, di mana semua kegiatan aparatur pemerintah dalam suatu negara diperuntukkan dalam rangka mencapai tujuan negara.

Wahab (1997 : 41) dalam kaitan ini menyatakan:

Pembuat kebijakan publik adalah para pejabat-pejabat publik, termasuk para pegawai senior pemerintah *(public bureucrats)* yang tugasnya tidak lain adalah untuk memikirkan dan memberikan pelayanan demi kebaikan umum *(public goods).*

Pendapat ini menyoroti dari sisi pembuat kebijakan publik, di mana sebuah kebijakan yang dibuat melalui proses yang telah ditentukan, dan dilaksanakan oleh para senior birokrasi dalam memikirkan agar pelayanan untuk kepentingan umum itu terlahir dan berjalan sebagaimana mestinya.

Fisterbusch dalam Wahab (1997:48) membagi kebijakan publik ke dalam lima unsur sebagai berikut:

1. Keamanan *(security).*
2. Hukum dan ketertiban umum *(law and order).*
3. Keadilan *(justice).*
4. Kebebasan *(liberty).*
5. Kesejahteraan *(welfaer).*

Penyelenggaraan berbagai kegiatan di atas pada dasarnya merupakan kegiatan administrasi publik yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintah. Adanya kesejajaran fungsi antara politik dan administrasi dalam praktek kenegaraan menjadikan politik memiliki hubungan yang erat dengan administrasi telah membantah pendapat yang mendikotomikan antara politik dan administrasi sebagaimana dinyatakan Goodnow dalam Islamy (1994:3) sebagai berikut:

Pemerintah mempunyai dua fungsi yang berbeda *(two district functions of government)* yaitu fungsi politik dan fungsi administrasi. Fungsi politik ada kaitannya dengan pembuatan kebijakan atau perumusan pernyataan keinginan negara *(has to do with policies or expessions of the state will),* sedangkan fungsi administrasi adalah yang berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut *(has to do with the execution of the policies).*

Pakar lain tidak sedikit yang menyatakan bahwa realitasnya administrasi sepakat dengan adanya dikotomi antara politik dan administrasi sebagaimana dikemukakan Goodnow dimaksud. Karena pada dasarnya peranan birokrasi pemerintahan bukan hanya melaksanakan kebijakan negara melainkan berperan juga dalam merumuskan kebijakan. Dualisme peran dimaksud merefleksikan betapa urgennya administrasi publik dalam proses politik.

Tugas birokrasi secara praktis merupakan sebagian saja dari administrasi publik, karena didominasi sebagai pelaksana atas kebijakan yang telah ditetapkan oleh lembaga-lembaga politik melalui mekanisme dan proses politik yang demokratis.

Sejalan dengan pendapat di atas Prestus (1975 : 24) mengatakan, “*Public administration involves the implementation of public which has been determine by representative policial bodies”.*

Berdasarkan pendapat ini maka, administrasi publik meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik. Oleh karena itu, kegiatan administrasi menyangkut berbagai implementasi kebijakan publik yang diambil melalui proses politik yang ditetapkan oleh badan perwakilan politik.

Berdasarkan sejumlah pandangan di atas dapat diambil kesimpulan bahwa, administrasi publik merupakan aktivitas penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan negara yang dilandasi aturan-aturan dengan mengacu pada kebijakan yang ditetapkan dalam rangka memenuhi kepentingan rakyat.

**2.1.3. Lingkup Manajemen Pelayanan**

Stoner terjemahan Simamora (1982:4) mengemukakan pengertian manajemen sebagai, “Proses perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan dan pengendalian upaya anggota organisasi dan pengggunaan seluruh sumber daya organisasi lainnya demi tercapainya tujuan organisasi yang telah ditetapkan”.

Pandangan ini menjelaskan bahwa, manajemen merupakan suatu proses komprehensif, bagaimana mengelola suatu organisasi menyangkut desain, perencanaan, pengorganisasian, pengendalian serta penggunaan sumber daya yang dimiliki organisasi dalam upaya pencapaian tujuan yang ditetapkan sebelumnya.

Pengelolaan sumber daya dalam rangka menjalankan peran publik merupakan bagian penting dalam manajemen publik. Sebab disadari bahwa, manajemen publik semakin hari semakin memperoleh perhatian berbagai kalangan sejalan dengan perhatian publik terhadap pengelolaan sektor publik yang dipandang belum dapat memuaskan masyarakat. Apalagi birokrat seringkali dianggap berbelit-belit dalam memberikan layanan, masih rentan terhadap persoalan kolusi, korupsi dan nepotisme.

Sejalan dengan itu, Satibi (2012:1) mengemukakan bahwa:

Berbagai tantangan, kendala bahkan godaan yang tidak ringan senantiasa menghiasi perjalanan para birokrat dalam pengelolaan masalah-masalah publik. Padahal secara fungsional para birokrat ini berperan sebagai *leading sector* dalam menangani masalah-masalah publik. Itulah sebabnya kemudian persoalan manajemen publik sejatinya menjadi fondasi bagi pengelola negara dalam menjalankan tugasnya.

Berdasarkan pandangan tersebut maka manajemen publik menekankan pada pelayanan terbaik kepada publik yang memiliki integritas tinggi sehingga para birokrat bekerja secara profesional, transparan dan akuntabel dalam menjalankan visi dan misinya agar pelayanan yang diberikan merupakan implementasi manajemen pelayanan publik.

Berkaitan dengan manajemen pelayanan publik, Manulang (1985:17) mengartikan sebagai: “seni dan dan ilmu perencanaan, pengorganisasian, penyusunan, pengarahan dan pengawasan sumber daya manusia untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu”.

Berdasarkan pengertian ini, maka manajemen pelayanan publik merupakan suatu proses yang dilakukan dalam rangka mengkoordinasikan berbagai aktivitas untuk menjalankan fungsi manajemen dalam rangka mencapai hasil atau tujuan yang dirumuskan sebelumnya.

Undang-Undang  Nomor 25 Tahun 2009 tantang Pelayanan Publik, mengemukakan pengertian pelayanan publik sebagai berikut:

Suatu  rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Penyelenggara pelayanan publik yang selanjutnya disebut penyelenggara adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang untuk kegiatan pelayanan publik dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik.

Merujuk pengertian di atas, maka pelayanan publik merupakan aktivitas yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik baik berupa korporasi, lembaga yang mandiri maupun badan hokum dengan merujuk pada peraturan yang berlaku dalam rangka pemenuhan kebutuhan setiap warga Negara.

Sinambela (2008 : 5) mengatakan, “pelayanan publik diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan”.

Berdasarkankan pandangan ini maka pelayanan publik merupakan aktivitas aparatur dalam melayani masyarakat yang berkepentingan terhadap tugas dan fungsi yang dijalankan berkenaan dengan tugas organisasi.

Berkaitan dengan itu, Ahmad (2010:3) mengatakan bahwa:

Pelayanan publik (*public service)* adalah suatu pelayanan atau pemberian terhadap masyarakat yang berupa penggunaan fasilitas-fasilitas umum, baik jasa maupun non jasa, yang dilakukan oleh organisasi publik yaitu pemerintah. Penerima pelayanan publik adalah orang perseorangan atau kelompok orang dan/atau badan hukum yang memiliki hak dan kewajiban terhadap suatu pelayanan publik.

Pandangan di atas melihat bahwa pelayanan publik merupakan segala kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat sesuai dengan hak-hak dasar setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan yang terkait kepentingan publik.

Manajemen pelayanan publik menurut Ratminto dan Atik (2006:4) adalah: “Suatu proses penerapan ilmu dan seni untuk menyusun rencana, mengimplementasikan rancana itu, mengkoordinasikan dan menyelesaikan aktivitas-aktivitas pelayanan demi tercapainya tujuan-tujuan pelayanan”.

Berkaitan dengan peran pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang semakin hari semakin kompleks dan berkembang sehingga memerlukan pembaharuan dan perbaikan. Oleh sebab itu, diperlukan manajemen pelayanan yang modern sejalan dengan dinamika dan kompleksitas permasalahan di masyarakat. Karena itu, masyarakat setiap waktu dapat menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat, bukan pelayanan yang berbelit-belit tanpa kepastian.

Sinambela (2008 : 2) dalam kaitan ini mengatakan:

Tuntutan tersebut tidak sesuai dengan harapan karena secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini masih bercirikan berbelit-belit, lamban, mahal dan melelahkan. Kecenderungan seperti itu terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang melayani bukan yang dilayani.

Sinambela melihat bahwa pelayanan yang diberikan aparatur publik masih terkesan lamban dan berbelit-belit dengan biaya mahal serta penuh ketidakpastian, apalagi publik dianggap pelayan aparatur, padahal aparatur yang seharusnya melayani publik.

Sejalan dengan ini, Rohman (2010:35) mengemukakan:

*Responsivitas, representativitas* dan *responsibilitas* aparatur pemerintah saat ini hanya mampu menampakkan dirinya sebagai mesin birokrasi yang tidak mampu mengadaptasikan sikap dan perilakunya pada kondisi dan tuntutan masyarakat yang terus berubah.

Berdasarkan pandangan di atas maka diperlukan manajemen pelayanan publik yang mengembalikan dan mendudukkan pelayan dan yang dilayani dalam pengertian yang sesungguhnya, sebab pelayanan sejatinya terletak pada interaksi dan hubungan timbal balik yang saling menguntungkan antara pemberi dan penerima layanan.

Pemerintahan atau birokrat yang diharapkan adalah pemerintahan milik masyarakat yang mengalihkan kontrol yang dimilikinya kepada masyarakat. Masyarakat diberdayakan sehingga mampu mengontrol pelayanan yang diberikan oleh birokrasi. Dengan adanya kontrol tersebut pelayanan publik akan lebih baik karena mereka memiliki komitmen yang lebih baik, lebih peduli dan lebih kreatif dalam memecahkan masalah. Pelayanan yang diberikan oleh birokrat merupakan suatu kewajiban bukan hak, karena mereka diangkat oleh pemerintah untuk melayani kebutuhan masyarakat agar lebih responsif dibarengidengan pelayanan yang lebih kreatif dan efesien.

Moenir (2008:40-41) menjelaskan beberapa kendala yang menyebabkan tidak tercapai layanan dengan memadai. Kendala dimaksud antara lain:

1. Tidak/kurangnya kesadaran terhadap tugas/kewajiban yang menjadi tanggung jawabnya. Akibatnya mereka berkerja dan melayani seenaknya (santai), padahal orang yang menunggu hasil kerjanya sudah gelisah. Ini diakibatkan tidak adanya disiplin kerja.
2. Sistem, prosedur dan metode kerja yang tidak memadai, sehingga mekanisme kerja tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan tidak berjalan dengan semetinya.
3. Pengorganisasian tugas pelayanan yang belum serasi, sehingga terjadi simpang-siur penaganan tugas, tumpang tindih (*overlapping)*atau tercecernya suatu tugas tidak ada yang menanganinya.
4. Pendapatan pegawai yang tidak mencukupi memenuhi kebutuhan hidup meskipun secara minimal. Akibatnya pegawai tidak tenang bekerja, berusaha mencari tambahan pendapatan dalan jam kerja dengan cara antara lai menjual jasa pelayanan.
5. Kemampuan pegawai yang tidak memadai untuk tugas yang dibebankan kepadanya. Akibatanya hasil pekerjaan tidak memenuhi standar yang telah ditetapkan.
6. Tidak tersedianya sarana pelayanan yang memadai. Akibatnya pekerjaan menjadi lamban, waktu banyak hilang sia-sia dan penyelesaian masalah terlambat.

Berdasarkan pandangan di atas maka, pelayanan yang diberikan aparatur publik seringkali muncul karena internalisasi tugas yang kurang, standar operasional prosedur yang tidak dijalankan, pola pengorganisasian tidak relevan, tingkat kesejahteraan yang belum memadai, kompetensi aparatur yang belum memenuhi standar dan sarana pelayanan yang belum mendukung.

Adapun standar pelayanan publik yang harus diterapkan dalam setiap proses pelayanan menurut Mahmudi (2007:220-221) sebagai berikut:

1. Prosedur pelayanan. Dalam hal ini harus ditetapkan standar pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima layanan, termasuk prosedur pengaduan.
2. Waktu penyelesaian. Hal ini mengandung arti bahwa harus ditetapkan standar waktu penyelesaian pelayanan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan, termasuk pengaduan.
3. Biaya pelayanan. Dalam konteks ini, harus ditetapkan standar biaya atau tarif pelayanan, termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian layanan. Setiap kenaikan tarif atau biaya pelayanan hendaknya diikuti dengan peningkatan kualitas pelayanan.
4. Produk layanan. Dalam hal ini harus ditetapkan standar produk (hasil) pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Dengan harga pelayanan yang telah dibayarkan oleh masyarakat, mereka akan mendapat pelayanan berupa apa saja produk pelayanan ini harus distandarkan.
5. Sarana dan parsarana. Dalam konteks ini harus ditetapkan standar sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
6. Kompetensi petugas pemberi pelayanan. Perlu ditetapkan pula standar kompetensi petugas pemberi pelayanan berdasarkan pengetauan, keahlian, keterampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan.

Pendapat di atas menjelaskan bahwa dalam setiap pelayanan yang diberikan aparatur publik harus memenuhi standar pelayanan yang meliputi prosedur pelayanan dengan menjelaskan tahapan-tahapan yang ditempuh secra terinci, sehingga waktu penyelesaian dapat terprediksi, biaya pelayanan sudah ditentukan, produk layanan yang dihasilkan lebih jelas, sarana dan prasarana memadai, serta kompetensi petugas pemberi pelayanan sesuai dengan kualifikasi yang diperlukan.

Sejalan dengan itu, menurut Pasal 21 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyebutkan bahwa komponen standar pelayanan publik sekurang-kurangnya meliputi :

1. Dasar hukum;
2. Persyaratan;
3. Sistem, mekanisme dan prosedur;
4. Jangka waktu penyelesaian;
5. Biaya/tariff;
6. Produk pelayanan;
7. Sarana, prasarana dan/atau fasilitas;
8. Kompetensi internal;
9. Pengawasan internal;
10. Penanganan pengaduan, saran dan masukan;
11. Jumlah pelaksana;
12. Jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan;
13. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya dan resiko keragu-raguan;
14. Evaluasi kinerja pelaksana.

Berdasarkan pendapat di atas maka, standar pelayanan minimal yang dilakukan oleh lembaga publik harus mengacu pada regulasi dan persyaratan yang ditentukan, melalui mekanisme dan prosedur yang ditetapkan, dengan jangka waktu yang terukur melalui dukungan sarana dan prasarana yang memadai, personil yang kompeten baik kualitas dan maupun kuantitas, menyediakan dan menerima kritikan dan/atau pengaduan, memberikan keamanan dan kenyamanan serta melakukan evaluasi dalam pelayanan agar dari hari ke hari semakin meningkat atau lebih baik lagi.

Pelayanan yang berkualitas pada organisasi publik harus mengacu pada prinsip manajemen pelayanan publik, yang mengedepankan prinsip-prinsip manajemen dengan dukungan aparatur yang berintegritas, bekerja secara profesional, transparan dan akuntabel, sehingga setiap gerak langkahnya harus mencerminkan kepentingan publik yang pada akhirnya mampu memberikan kepuasan kepada masyarakat yang dilayani.

**2.1.4. Lingkup Kebijakan Publik**

Secara umum, istilah kebijakan atau *policy* dipergunakan untuk menun-jukkan perilaku seorang aktor, seperti seorang pejabat dalam suatu organisasi atau lembaga, baik pemerintah maupun swasta, dengan mengelola berbagai sektor, baik sektor domestik maupun publik.

Istilah publik memiliki arti umum, akan tetapi seringkali istilah publik dalam bahasa Inggris diartikan sebagai negara atau pemerintah, terutama dalam istilah keilmuan, seperti *Public Administration* (Administrasi Publik), *Publik Organization*  (Organisasi Publik), *Public Policy* (Kebijakan Publik), bahkan dapat diartikan masyarakat, sebagaimana umumnya untuk menyebutkan istilah pelayanan umum *(public service).*

Winarno (2002 : 25), memberikan batasan tentang kebijakan publik sebagai berikut:

Kebijakan publik terdiri dari serangkaian keputusan yang dibuat oleh suatu pemerintah untuk mencapai suatu tujuan-tujuan tertentu dan juga petunjuk-petunjuk yang diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan dan cara-cara dalam mencapai tujuan tersebut, terutama dalam bentuk peraturan-peraturan atau dekrit-dekrit pemerintah.

Pandangan di atas menunjuk pada keputusan yang dibuat pejabat publik dalam rangka pencapaian tujuan sebagaimana yang ditentukan. Sejalan dengan itu, Islamy (1997:30) mengemukakan tentang kebijakan publik sebagai, “Serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan”. Selanjutnya Islamy (1997:30) mengemukakan bahwa, “Proses kebijakan dapat dibagi ke dalam tiga lingkungan, yaitu lingkungan pembuat kebijakan, lingkungan implementasi kebijakan dan lingkungan evaluasi kebijakan”.

Pendapat ini jika dikaitkan dengan kondisi di Indonesia, maka lingkungan pembuat kebijakan diisi oleh para birokrat yang memiliki kapasitas untuk membuat *policy*. Yang termasuk ke dalam golongan ini adalah, Presiden, Menteri, Gubernur, Walikota atau Bupati dan individu-individu lain yang mempunyai kekuatan mempengaruhi pembuat suatu kebijakan. Lingkungan implementasi isinya jauh lebih variatif, sangat bergantung dari jenis kebijakan yang diterapkan, antara lain terdiri dari pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, kelompok masyarakat yang terkait dengan implementasi kebijakan, masmedia, para evaluator dan sebagainya.

Anderson dalam Wahab (1997:2) mengemukakan suatu konsep kebijakan *(policy)* yang menjelaskan bahwa, “Konsep kebijakan publik merupakan suatu rangkaian kegiatan dengan maksud tertentu yang diikuti oleh seorang atau satu perangkat pemeran *(aktor)* dalam mengatasi masalah atau mengenai satu hal”. Dalam kaitan ini, Hogwood dan Gunn dalam Islamy (1997:19) menyatakan:

Definisi dari kebijakan publik bersifat subjektif, namun pada umumnya menyangkut serangkaian keputusan yang saling berkaitan di mana terlibat banyak keadaan dan pribadi orang, kelompok dan konstribusi dari pengaruh organisasi.

Pendapat di atas melihat dari sisi subyektivitas yang dipengaruhi oleh faktor individu, kelompok dan sosial dari pejabat pembuat kebijakan. Dye (2002:94) mengartikan kebijakan publik, “Sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda *(what goverenment do, why they do it, and difference it makes)”.* Sejalan dengan pandang tersebut Raksasatya (1997:17) mengemukakan pengertian kebijakan sebagai berikut:

Kebijakan sebagai suatu taktik atau strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu suatu kebijakan memuat 3 (tiga) elemen yaitu: (1) identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai. (2) taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan. (3) penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Pandangan Dye dan Raksasatya di atas melihat bahwa, keputusan yang diambil sebagai respon untuk melakukan perubahan-perubahan yang semakin hari semakin prospektif. Perubahan mana dihadapkan pada sejumlah pilihan sebagai sebuah stategi untuk mencapai tujuan.

Nugroho (2011:96) mengartikan kebijakan publik sebagai:

Setiap keputusan yang dibuat oleh negara, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan dari negara. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal memasuki masyarakat transisi untuk menuju masyarakat yang dicita-citakan.

Pendapat Nugroho di atas memperlihatkan otoritas negara untuk melakukan perubahan-perubahan signifikan dalam rangka menantarkan masyarakat untuk meningkatkan kualitas kehidupannya yang semakin hari semakin lebih baik yakni menuju masyarakat yang dicita-citakan.

Anderson dalam Wahab (1997:3) mengemukakan definisi kebijakan publik dengan mengatakan, *“Public policy is those policies developed by governmental bodie and officials”.* (Kebijakan publik adalah merupakan kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah). Implikasi terhadap pengertian ini, maka Islamy (1997:19) mengemukakan sebagai berikut:

1. Bahwa kebijakan publik, selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi kepada beberapa tujuan tertentu.
2. Bahwa kebijakan publik itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Bahwa kebijakan publik merupakan apa yang dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu.
4. Bahwa, kebijakan publik itu dapat bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau dapat bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
5. Bahwa kebijakan publik setidak-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa *(otoritatif).*

Pengertian di atas menjelaskan bahwa, apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuannya dan kebijakan publik itu harus meliputi semua tindakan pemerintah yang dilandasi peraturan dengan tujuan yang ditentukan.

Berdasarkan pandangan sebagaimana tersebut di atas, maka secara umum dapat dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian keputusan yang dibuat oleh pejabat atau beberapa pejabat yang berwenang dalam mana saling berkaitan satu sama lain, yang dijadikan dasar atau acuan bagi suatu instansi atau seseorang dalam melaksanakan eksistensinya untuk mencapai tujuan tertentu, dalam rangka menjalankan tugas pemerintahan.

**2.1.5. Lingkup Implementasi Kebijakan**

Wahab (2012:135) merumuskan implementasi kebijakan diartikan sebagai, “Suatu proses pelaksanaan keputusan kebijakan, yang biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif atau dekrit presiden”.

Pandangan di atas melihat bahwa, implementasi kebijakan erat kaitannya dengan perwujudan kebijakan yang dituangkan ke dalam regulasi, baik berupa undang-undang, peraturan pemerintah dan peraturan pelaksana lain yang lebih rinci sebagai penjabaran lebih lanjut pada sebuah kebijakan.

Pengertian lebih lanjut tentang pelaksanaan kebijakan ini dikemukakan oleh Udoji (1981:32) adalah: “*The execution of policies is important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they are implemented”.*

Pengertian implementasi kebijakan sebagaimana dikemukakan di atas merupakan pelaksanaan sebuah produk kebijakan atau aturan yang diputuskan oleh badan yang berwenang. Pelaksanaan kebijakan tersebut memegang peran penting, bahkan lebih penting dari pembuatan kebijakan itu sendiri. Sebab jika kebijakan tidak dilaksanakan maka hanya sebagai pepesan kosong yang tidak memiliki arti dan manfaat apa-apa.

Wahab (1997:80) memandang peran komunikasi dalam implementasi kebijakan dengan mengatakan sebagai berikut:

Implementasi suatu kebijakan publik biasanya terjadiinteraksi antara lingkungan yang satu dengan yang lainnya melalui komunikasi dan saling pengertian dari para pelaku (aktor) yang terlibat. Kegagalan komunikasi biasanya terjadi karena pesan yang disampaikan tidak jelas, sehingga membingungkan penerima pesan. Kesalahan interpretasi menyebabkan perbedaan persepsi bahkan mempengaruhi pengertian masyarakat yang terkena kebijakan.

Pendapat di atas memperlihatkan bahwa, implementasi kebijakan merupakan proses saling pengertian atau interaksi antara berbagai komponen dan lingkungan terkait, Karena itu komunikasi antara aktor yang terlibat atau saling mempengaruhi menjadi faktor penting. Karena itu, implementasi kebijakan publik bersifat saling mempengaruhi dengan kebijakan-kebijakan yang mendahuluinya.

Implementasi kebijakan publik pada dasarnya melibatkan berbagai pihak meskipun dengan persepsi dan kepentingan yang berbeda, bahkan sering terjadi pertentangan kepentingan antar lembaga atau pihak yang terlibat.

Winarno (2002:101) dalam kaitan ini menyatakan sebagai berikut:

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas merupakan alat administrasi hukum di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerjasama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks, yang mungkin dapat difahami sebagai proses, keluaran *(output)* maupun sebagai hasil.

Pendapat ini mengemukakan implementasi kebijakan dalam arti luas di mana ia merupakan alat yuridis administratif dalam berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknis yang memiliki sinergitas dan kerjasama dalam pencapaian tujuan. Dari perspektif lain dipandang sebagai gejala yang memiliki kompleksitas sebagai proses, keluaran atau sebagai hasil.

Implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan. Dengan demikian, tahap implementasi terjadi hanya setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan dimaksud. Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahap saja dari sekian tahap dalam kebijakan publik. Ini berarti, implementasi kebijakan hanya merupakan salah satu variabel penting yang mempengaruhi keberhasilan suatu kebijakan di dalam memecahkan persoalan-persoalan publik.

Implementasi kebijakan dimaksudkan, untuk memahami apa yang terjadi setelah suatu program dirumuskan dan dilaksanakan, serta bagaimana dampak yang ditimbulkannya. Selain itu, implementasi kebijakan tidak hanya terkait pada persoalan birokrasi administratif saja, melainkan juga mengkaji faktor-faktor lingkungan, seperti organisasi kemasyarakatan. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari pertentangan atau disparitas dalam pelaksanaan antar implementers atau antara unit birokrasi dan nonbirokrasi yang berpengaruh pada proses implementasi kebijakan.

Sunggono (1994:149-153) mengemukakan, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, sebagai berikut:

a. Isi kebijakan.

Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Kedua, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. Ketiga, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. Keempat, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

b. Informasi.

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

c. Dukungan.

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimlementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

d. Pembagian potensi.

Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi di antara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.

Pendapat di atas menunjukkan bahwa sebuah kebijakan dalam implementasinya akan mengalami hambatan-hambatan baik dari aspek isi, informasi, dukungan dan pembagian potensi. Dari aspek isi dikarenakanan substansi yang dimuatnya masih samar, masih terlalu bersifat umum, kurangnya ketetapan intern maupun ekstern, masih memuat kekurangan-kekurangan yang sangat berarti, dan kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu. Dari aspek informasi terjadi karena adanya gangguan informasi yang menjadi penyebab terjadinya disparitas. Sedangkan dari aspek dukungan dan pembagian potensi terjadi karena dalam implementasi tidak memperoleh dukungan berbagai pihak serta tidak terjadinya pembagian potensi yang diperlukan dalam implementasi kebijakan.

Berkaitan dengan berbagai pandangan sebagaimana dikemukakan di atas maka, kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

**2.1.6. Lingkup Evaluasi Kebijakan**

Dunn terjemahan Wibawa (2003:608) mengemukakan bahwa:

Istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran *(appraisal),* pemberian angka *(rating),* dan penilaian *(assessment).* Evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dipercaya melalui tindakan publik; evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi.

Meskipun berkenaan dengan keseluruhan proses kebijakan, evaluasi kebijakan lebih berkaitan dengan kinerja dari kebijakan, khususnya pada implementasi kebijakan publik. Evaluasi pada perumusan dilakukan pada sisi post tindakan yaitu lebih pada proses perumusan dari pada muatan kebijakan yang biasanya hanya menilai apakah prosesnya telah sesuai dengan prosedur yang sudah disepakati.

Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan. Evaluasi merupakan tahapan penting dalam pelaksanaan suatu program. Manfaat positif akan diperoleh apabila evaluasi dijalankan dengan benar dan memper-hatikan segenap aspek yang ada dalam suatu program. Menurut Dunn terjemahan Wibawa (2003:609-611) mempunyai sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan yaitu:

1. Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik.
2. Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. 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. Dalam menanyakan kepantasan tujuan dan sasaran, analis dapat menguji alternatif sumber nilai (misalnya kelompok kepentingan dan pegawai negeri, kelompok-kelompok klien) maupun landasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas (teknis, ekonomi, legal, sosial, substantif).
3. Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja 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.

Pendapat Dunn di atas memperlihatkan sejumlah fungsi utama dari analisis kebijakan yakni evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target, dan evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi.

Wibawa (1994:12) berpendapat bahwa:

Evaluasi kebijakan dilakukan untuk mengetahui : (1) proses pembuatan kebijakan; (2) proses implementasi;   (3) konsekuensi kebijakan ; (4) efektivitas dampak kebijakan. Evaluasi pada tahap pertama, dapat dilakukan sebelum dan sesudah kebijakan dilaksanakan, kedua evaluasi tersebut evaluasi sumatif dan formatif, evaluasi untuk tahap kedua disebut evaluasi implementasi,  evaluasi ketiga dan keempat disebut evaluasi dampak kebijakan.

Pandangan Samudro ini melihat bahwa tujuan evaluasi kebijakan adalah untuk mengetahui bagaimana proses pembuatan, implementasi, akibat sehingga mampu mendeteksi dampak dari kebijakan yang diambil. Sejalan dengan ini Nugroho (2004 : 183) mengatakan, "Evaluasi kebijakan biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Sejauhmana tujuan dicapai. Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara harapan dan kenyataan". Selanjutnya Nugroho (2004 : 184) selanjutnya mengemukakan:

Evaluasi kebijakan acap kali hanya difahami sebagai evaluasi atas implementasi kebijakan saja. Sesungguhnya evaluasi kebijakan publik mempunyai tiga lingkup makna yakni evaluasi perumusan kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan dan evaluasi lingkungan kebijakan.

Pendapat di atas memperlihatkan bahwa, evaluasi seringkali dipersepsikan sebagai penilaian terhadap pelaksanaan kebijakan semata, padahal lebih luas dari itu karena menyangkut, evaluasi dalam perumusan, implementasi dan evaluasi dalam lingkungan kebijakan itu sendiri. Karena itu, evaluasi kebijakan diproyeksikan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya, serta melihat program yang dicanangkan dengan realitas dalam capaiannya.

Abidin (2012:165) mengemukakan bahwa, meskipun evaluasi kebijakan merupakan langkah terakhir dalam proses suatu kebijakan, namun pengertian evaluasi secara lengkap mencakup tiga pengertian berikut.

1. Evaluasi awal, yaitu dari proses perumusan kebijakan sampai saat sebelum diimplementasikan *(ex ante evaluation).*
2. Evaluasi dalam proses implementasi atau monitoring.
3. Evaluasi akhir yang dilakukan setelah selesai proses implementasi kebijakan *(ex post evaluation).*

Berkaitan dengan evaluasi akhir dari sebuah kebijakan Abidin (2012:171) selanjutnya mengemukakan bahwa, "Evaluasi akhir dilakukan secara menyeluruh dengan menggunakan teknik penilaian surut. Artinya, evaluasi dimulai dari ujung, pada hasil akhir suatu kebijakan, menuju ke output, implementasi dan proses perumusan kebijakan pada tahap awal".

Pendapat Abidin di atas memperlihatkan bahwa evaluasi dilakukan secara komprehensif dengan teknik penilaian surut, yang diawali dari ujung atau akhir kebijakan, kemudian output, implementasi hingga berakhir pada formulasi perumusan kebijakan itu sendiri. Selanjutnya Abidin (2012:171) mengemukakan dua kelompok besar dalam melihat evaluasi kebijakan yakni : Pertama, evaluasi dengan membandingkan hasil yang dicapai dengan tujuan yang ditetapkan. Kedua, evaluasi terhadap berbagai kegiatan dalam proses kebijakan.

Wibawa (1994:10-11) menjelaskan fungsi evaluasi sebagai berikut:

1. Ekplanasi. Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.
2. 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.
3. Audit. Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah output benar-benar sampai ketangan kelompok sasaran kebijakan atau justru kebocoran atau penyimpangan.
4. Akunting. Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial ekonomi dari kebijakan tersebut.

Pendapat di atas menjelaskan bahwa fungsi evaluasi kebijakan meliputi eksplanasi, kepatuhan, audit dan akunting. Yang kesemua ini merupakan bagian yang saling berkaitan satu sama lain, sehingga memberikan penilaian secara menyeluruh terhadap kebijakan yang diambil. Karena itu, evaluasi membandingkan hasil yang dicapai dengan tujuan yang ditetapkan.

Menurut Langbein dalam Subarsono (2005:126), dalam menyusun kriteria atau indikator program-program publik dilakukan ke dalam tiga macam yakni; "(1) pertumbuhan ekonomi; (2) distribusi keadilan; (3) preferensi warganegara". Sedangkan Lester dan Stewart dalam Nugroho (2004:197) mengelompokkan tentang evaluasi implementasi kebijakan menjadi:

Evaluasi proses yaitu evaluasi yang berkenaan dengan proses implementasi; evaluasi impak yaitu evaluasi yang berkenaan dengan hasil dan/atau pengaruh dari implementasi kebijakan; evaluasi kebijakan yaitu apakah benar hasil yang dicapai mencerminkan tujuan yang dikehendaki; dan evaluasi meta evaluasi yang berkenaan dengan evaluasi dari berbagai implementasi kebijakan-kebijakan yang ada untuk menemukan kesamaan-kesamaan tertentu.

Pengelompokan evaluasi implementasi kebijakan ke dalam evaluasi proses yang melihat bahwa evaluasi merupakan suatu proses implementasi dan evaluasi impak yang memandang bahwa evaluasi yang dilakukan akan memberikan dampak atau pengaruh terhadap implementasi kebijakan. Karena itu, evaluasi kebijakan merupakan upaya untuk melakukan berbagai upaya dalam rangka melihat sejauhmana pencapaian tujuan.

Nugroho (2004: 197) membuat pengelompokan evaluasi dalam beberapa model sebagai berikut:

1. Model sistem, dengan indikator utama adalah efesiensi.
2. Model perilaku dengan, indikator utama adalah produktivitas dan akuntabilitas.
3. Model formulasi keputusan, dengan indikator utama adalah keefektifan dan keterjagaan kualitas.
4. Model tujuan bebas *(goal free),* dengan indikator utama adalah pilihan pengguna dan manfaat sosial.
5. Model kekritisan seni *(art critism),* dengan indikator utama adalah standar yang semakin baik dan kesadaran yang semakin meningkat.
6. Model review profesional, dengan indikator utama adalah penerimaan profesional.
7. Model kuasi legal *(quasi legal),* dengan indikator utama adalah resolusi, dan
8. Model studi kasus, dengan indikator utama adalah pemahaman atas diversitas.

Pendapat di atas merupakan pengelompokan model evaluasi kebijakan, sebagai tawaran dalam melakukan analisis sebuah kebijakan. Model yang diawarkan yakni model sistem dengan indikator utama efesiensi; model perilaku dengan, produktivitas dan akuntabilitas; model formulasi keputusan, dengan keefektifan dan keterjagaan kualitas; model tujuan bebas *(goal free),* dengan pilihan pengguna dan manfaat sosial; model kekritisan seni *(art critism),* dengan standar yang semakin baik dan kesadaran yang semakin meningkat; model review profesional, penerimaan profesional; model kuasi legal *(quasi legal),* dengan resolusi; dan model studi kasus, dengan indikator utama pemahaman atas diversitas.

Model-model yang dikemukakan di atas adalah model yang dikembangkan sesuai dengan pengelompokan pada sektor pekerjaan dan persepsi masyarakat dalam sebuah kebijakan. Namun demikian Nugroho (2004:198) sendiri mengungkapkan evaluasi jenis lain berdasarkan teknik sebagai berikut:

1. Evaluasi komparatif, yaitu dengan membandingkan implementasi kebijakan (proses dan hasilnya) dengan implementasi kebijakan yang sama atau berlainan, di satu tempat yang sama atau berlainan.
2. Evaluasi historikal yaitu membuat evaluasi kebijakan berdasarkan rentang sejarah munculnya kebijakan-kebijakan tersebut.
3. Evaluasi laboratorium atau ekspresimental yaitu evaluasi namun menggunakan eksperimen yang diletakkan dalam sejenis laboratorium.
4. Evaluasi ad hock yaitu evaluasi yang dilakukan secara mendadak dalam waktu segera dengan tujuan untuk mendapatkan gambar pada saat itu *(snap shot).*

Pendapat di atas mengemukakan evaluasi kebijakan berdasarkan teknik, yang membaginya ke dalam empat macam yaitu, evaluasi komparatif, evaluasi historikal, evaluasi laboratorium atau ekspresimental dan evaluasi ad hock.

Menurut Anderson dalam Winarno (2002:168) membagi evaluasi kebijakan publik ke dalam tiga tipe sebagai berikut:

*Pertama,* evaluasi kebijakan publik yang dipahami sebagai kegiatan fungsional. *Kedua,* evaluasi yang memfokuskan kepada bekerjanya kebijakan. *Ketiga,* evaluasi kebijakan sistematis yang melihat secara obyektif program-program kebijakan yang ditujukan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan sejauhmana tujuan-tujuan yang ada dinyatakan telah dicapai.

Mengacu pada pandangn di atas, maka tipe evaluasi kebijakan dikategorikan menjadi tiga macam yaitu, evaluasi kebijakan publik dalam pendekatan fungsional; kedua, evaluasi kebijakan yang menitikberatkan pada cara bekerjanya kebijakan dan ketiga, evaluasi kebijakan sistematis dalam rangka mengukur pencapaian tujuannya.

Winarno (2002:169) mengemukakan beberapa langkah yang diperlukan dalam melakukan evaluasi kebijakan yakni:

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

Langkah-langkah sebagaimana dikemukakan di atas merupakan upaya sistematis untuk melakukan evaluasi kebijakan, yang diawali dengan melakukan identifikasi tujuan, melakukan analisis masalah, untuk selanjutnya dilakukan deskripsi kegiatan, melakukan pengukuran terhadap perubahan yang terjadi kemudian dilakukan analisis kritis terhadap dampak perubahan dan diakhiri dengan penentuan indikator sebagai alat ukur dalam menialai sebuah dampak kebijakan kepada publik.

Terhadap berbagai teknik dan langkah dari berbagai pakar kebijakan, Nugroho (2004:200) selanjutnya merangkum ke dalam panduan pokok evaluasi kebijakan sebagai berikut:

1. Terdapat perbedaan yang tipis antara evaluasi kebijakan dengan analisa kebijakan. Namun demikian, terdapat satu perbedaan pokok yaitu analisa kebijakan biasanya diperuntukkan bagi lingkungan pengambil kebijakan untuk tujuan formulasi atau penyempurnaan kebijakan, sementara evaluasi dapat dilakukan oleh internal maupun eksternal pengambil kebijakan.
2. Evaluasi kebijakan yang baik harus mempunyai beberapa syarat pokok yaitu :
3. tujuannya menemukan hal-hal yang strategis untuk meningkatkan kinerja kebijakan.
4. yang bersangkutan harus mampu mengambil jarak dari pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan dan target kebijakan.
5. prosedur evaluasi harus dapat dipertanggungjawabkan secara metodologi.
6. Evaluator harus individu atau lembaga yang mempunyai karakter profesional dalam arti menguasai kecakapan keilmuan, metodologi dan beretika.
7. Evaluasi dilaksanakan tidak dalam suasana permusuhan atau kebencian.

Pendapat Nugroho di atas merupakan rangkuman terhadap berbagai teknik dan langkah dalam melakukan evaluasi kebijakan. Dengan kesimpulan yang ia ambil adalah Pertama, terdapat perbedaan yang tipis antara evaluasi kebijakan dengan analisa kebijakan. Kedua, evaluasi kebijakan yang baik harus mempunyai beberapa syarat pokok yaitu tujuannya menemukan hal-hal yang strategis untuk meningkatkan kinerja kebijakan, harus mampu mengambil jarak dari pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan dan target kebijakan, serta prosedur evaluasi harus dapat dipertanggungjawabkan secara metodologi. Ketiga, evaluator harus individu atau lembaga yang mempunyai karakter profesional; dan Keempat, evaluasi dilaksanakan dalam suasana kondusif atau keakuran.

Secara sederhana Nugroho (2004:200) meringkas pedoman tersebut dalam gambar sebagai berikut:

Kesesuaian dengan metode implementasi

Kesesuaian dengan tujuan evaluasi

Evaluator

Implementasi

Kebijakan

Kesesuaian dengan

kompetensi

Kesesuaian dengan sumber daya yang ada

Kesesuaian dengan lingkungan evaluasi

**Gambar 2.1**

**Petunjuk Praktis Evaluasi (Implementasi) Kebijakan Publik**

**Sumber : Nugroho, 2004.**

Gambar tersebut dijelasakan lebih lanjut oleh Nugroho (2004:201) sebagai berikut :

1. Evaluator harus menyesuaikan alat ukurnya dengan model atau metode implementasi kebijakan. Pada dasarnya, setiap metode implementasi kebijakan di dalam dirinya telah menyediakan alat ukur bagi keberhasilan/kinerja implementasi kebijakan.
2. Evaluator harus menyesuaikan evaluasinya dengan tujuan dari evaluasi yang dibebankan kepadanya.
3. Evaluator harus menyesuaikan diri evaluasinya dengan kompetensi keilmuan dan metodologis yang dimilikinya. Seorang evaluator dengan kompetensi ekonomi diharapkan tidak melakukan evaluasi politik.
4. Evaluator harus menyesuaikan diri dengan sumber daya yang dimiliki, mulai sumber daya waktu, manusia, alat atau teknologi, dana, sistem, manajemen, bahkan sumber daya kepemimpinan yang ada.
5. Evaluator harus menyesuaikan diri dengan lingkungan evaluasi, agar ia bisa diterima dengan baik di lingkungan yang akan dievaluasinya.

Melihat berbagai penjelasan sebagai mana dikemukakan di atas, maka evaluator harus adaptif sehingga mampu menyesuaikan diri dengan alat ukur dan model, tujuan, kompetensi keilmuan dan metodologis, sumber daya manusia, waktu, alat dan teknologi serta lingkungan evaluasi.

Berkaitan berbagai pendapat tentang evaluasi kebijakan, maka secara singkat bahwa evaluasi itu menyangkut tiga lingkup seperti yang dikatakan Nugroho (2004:184), "Sesungguhnya evaluasi kebijakan publik mempunyai tiga lingkup makna yaitu, evaluasi perumusan kebijakan, evaluasi implementasi kebijakan, dan evaluasi lingkungan kebijakan".

Berdasarkan apa yang dikemukakan di atas, dapat dijelaskan ke dalam gambar berikut.

Kinerja

Kebijakan Publik

Kebijakan Publik

(itu sendiri)

Implementasi

Kebijakan Publik

Lingkungan

Kebijakan Publik

Evaluasi Kebijakan Publik

**Gambar 2.2**

**Evaluasi Kebijakan Pulik**

**Sumber : Nugroho, 2004.**

Dunn terjemahan Wibawa (2003:624) mengemukakan beberapa metode yang dikembangkan dalam mengevaluasi sebuah kebijakan sebagai berikut:

Sejumlah metode dan teknik dapat membantu analis dalam mengevaluasi kinerja kebijakan. Namun hampir semua teknik tersebut juga dapat digunakan dalam hubungannya dengan metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah, peramalan dan pemantauan. Jadi sebagai contoh, analisis argumentasi dapat digunakan untuk memunculkan asumsi-asumsi mengenai hubungan yang diharapkan antara aksi kebijakan dan tujuan kebijakan. Analisis lintas dampak *(cros inpact analysis)* dapat terbukti bermanfaat dalam mengindentifikasi hasil kebijakan yang tidak terantisipasi yang berlawanan dengan pencapaian tujuan program kebijakan. Demikian juga, *discounting* mungkin relevan dengan evaluasi program kebijakan dan dengan rekomendasi, jika analisis biaya keuntungan dan biaya efektifitas dapat digunakan secara retrospektif *(ex post)* ataupun prospektif *(ex ante).* Akhirnya, teknik-teknik yang bervariasi mulai penyajian grafik dan angka-angka indeks sampai analisis serial terkontrol *(control series analysis)* dapat menjadi penting sekali untuk memantau hasil kebijakan sebagai awal dari evaluasi mereka. Fakta bahwa berbagai macam teknik dapat digunakan dengan lebih dari satu metode analisis kebijakan menunjukan sifat saling ketergantungan dari perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan, dan evaluasi di dalam analisis kebijakan. Banyak metode dan teknik yang relevan dengan evaluasi semu, evaluasi formal, dan evaluasi teoritis keputusan.

Pendapat di atas menjelaskan bahwa beberapa metode yang dikembangkan dalam mengevaluasi sebuah kebijakan untuk membantu analis dalam mengevaluasi kinerja kebijakan. Dari berbagai metode tersebut, memiliki sifat saling ketergantungan baik dari aspek perumusan, peramalan, rekomendasi, pemantauan, maupun evaluasi dalam analisis kebijakan.

Dunn terjemahan Wibawa (2003:625) selanjutnya mengemukakannya dalam bentuk tabel sebagai berikut:

**Tabel 2.2**

**Teknik Evaluasi dengan Tiga Pendekatan**

|  |  |
| --- | --- |
| **Pedekatan** | **Teknik** |
| Evaluasi Semu | Sajian grafik  Tampilan table  Angka indeks  Analisis seri waktu terinterupsi  Analisis seri terkontrol  Analisis diskontinyu-regresi |
| Evaluasi Formal | Pemetaan sasaran  Klarifikasi nilai  Kritik nilai  Pemetaan hambatan  Analisis dampak-silang  Diskonting |
| Evaluasi Keputusan Teoritis | Brainstorming  Analisis argumentasi  Delphi kebijakan  Analisis survei-pemakai |

**Sumber : Dunn, 2003.**

Berdasarkan pendapat di atas maka evaluasi dilakukan dengan menggunakan tiga pendekatan yakni evaluasi semu, evaluasi formal dan evaluasi keputusan teoritis. Sedangkan Langbein dalan Subarsono (2005:126) mengemukakan kriteria atau indikator program evaluasi kebijakan publik yang terdiri dari tiga macam yakni; "(1) pertumbuhan ekonomi; (2) distribusi keadilan; (3) preferensi warganegara". Karena itu pendapat terakhir ini merupakan evaluasi kebijakan berdasarkan program publik yang dicanangkan.

Pendapat tersebut mengemukakan indikator program evaluasi kebijakan sektor publik dengan menyangkut tiga aspek, yakni pertumbuhan ekonomi, distribusi keadilan dan preferensi publik atau masyarakat.

Dunn terjemahan Wibawa (2003:610) mengemukakan beberapa indikator evaluasi kebijakan sebagaimana digambarkan dalam Tabel berikut.

**Tabel 2.3**

**Indikator Evaluasi Kebijakan**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Tipe Kriteria** | **Petanyaan** | **Ilustrasi** |
| **1** | **2** | **3** |
| 1. Efektivitas | Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?. | Unit pelayanan |
| 1. Efesiensi | Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?. | Unit biaya  Manfaat bersih  Rasio biaya-manfaat |
| 1. Kecukupan | Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?. | Biaya tetap  Efektivitas tetap |
| 1. Pemerataan | Apakah biaya dan manfaat disitribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?. | Kriteria Pareto  Kriteria kaldor-Hicks  Kriteria Rawls |
| 1. Responsivitas | Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok tertentu?. | Konsistensi dengan survei warganegara |
| 1. Ketepatan | Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?. | Program publik harus merata dan efesien |

**Sumber : Dunn terjemahan Wibawa, 2003.**

Berdasarkan pendapat tersebut, maka untuk mengukur evaluasi kebijakan dilakukan melalui indikator–indikator: efektivitas dengan mengkaji apakah hasil telah dicapai atau belum, efesisensi dengan menganalisis berbagai upaya dalam mencapai tujuan, kecukupan dengan melihat sejauhmana pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah, pemerataan dengan mengukur apakah biaya dan manfaat disitribusikan dengan merata, responsivitas menyoroti apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok tertentu dan ketepatan dengan mengkaji apakah yang diinginkan berguna atau bernilai.

**Efektivitas dan Efesiensi**

Efektivitas merupakan suatu ukuran yang memberikan gambaran seberapa jauh target tercapai. Pengertian efektivitas ini lebih beorientasi kepada batasan, sedangkan masalah penggunaan masukan kurang mendapat perhatian. Oleh sebab itu Sedarmayanti (2002 : 105) mengemukakan: "Efektivitas berkaitan dengan pencapaian unjuk kerja maksimal dalam arti pencapaian target yang sesuai dengan kualitas, kuantitas dan waktu".

Berdasarkan pendapat di atas maka efektivitas merupakan optimalisasi terhadap pekerjaan dalam pencapaian tujuan atau target yang diinginkan dengan memperhatikan aspek kualitas, kuantitas dan waktu yang diperlukan.

Dharma (2003:46) mengemukakan beberapa tahap agar pekerjaan dapat efektif harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Standar waktu.

Standar waktu merupakan pengukuran ketepatan waktu untuk jenis khusus pengukuran kuantitatif yang menentukan ketepatan waktu penyelesaian pekerjaan.

1. Jumlah hasil kerja.

Jumlah hasil kerja merupakan pengukuran kuantitatif melibatkan perhitungan keluaran dari proses atau pelaksanaan kegiatan. Hal ini berkaitan dengan jumlah keluaran yang dihasilkan.

1. Mutu hasil kerja.

Mutu atau kualitas merupakan pengukuran kuantitatif keluaran mencerminkan pengukuran ketidakpuasan yaitu seberapa baik kejelasan hal ini berkaitan dengan bentuk keluaran.

Pendapat di atas menggariskan bahwa, keefektifan sebuah pekerjaan dapat dilihat dari standar waktu, jumlah hasil kerja, dan mutu hasil kerja. Penekanaan pendapat dimaksud terletak pada ukuran hasil pekerjaan.

Siagian (1993:32-35) mengemukakan pengukuran suatu pekerjaan agar efektif harus melalui beberapa tahapan sebagai berikut:

1. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai.
2. Kejelasan stategi untuk mencapai tujuan.
3. Proses analisis dan perumusan kebijaksanaan yang mantap.
4. Perencanaan yang matang.
5. Penyusunan program yang tepat.
6. Tersedianya sarana dan prasarana kerja.
7. Pelaksanaan efektif dan efesien.
8. Sistem kepegawaian dan pengendalian yang mendidik.

Pendapat di atas mengemukakan bahwa suatu pekerjaan akan efektif apabila menempuh tahapan berupa kejelasan tujuan dan kejelasan startegi pencapaiannya, perumusan kebijakan dan analisis yang mantap, kematangan perencanaan dan program yang tepat, dukungan sarana dan prasarana, pelaksanaan yang efektif dan efesien, sistem pengaturan personil dan pengendalian yang edukatif. Berkaitan dengan itu, Steers (2004:69) mengemukakan tentang faktor-faktor yang berkaitan dengan efektivitas adalah:

1. *Organizational characteristics.*
2. *Environmental features.*
3. *Warker characteristics.*
4. *Policies and management practies.*

Faktor-faktor yang dikemukakan di atas mengandung ciri yang berkaitan erat dengan efektivitas. Ciri-ciri dimaksud adalah ciri organisasi, ciri lingkungan, ciri pekerja dan ciri dari sebuah kebijakan dan parktek manajemen. Hal ini berarti bahwa, efektivitas akan tercapai atau tidak sangat bergantung pada ke empat ciri sebagaimana tersebut di atas.

Steers (2004:159) lebih lanjut memberikan pandangan tentang berbagai faktor yang mempengaruhi efektivitas yang dapat memperlancar pencapaian tujuan sebagai berikut:

1. Penyusunan tujuan strategis.
2. Pencarian dan pemanfaatan sumber daya.
3. Lingkungan prestasi
4. Proses komunikasi.
5. Kepemimpinan dan pengambilan keputusan
6. Adaptasi dan inovasi organisasi.

Pandangan tersebut mengemukakan bahwa kelancaran dalam pencapaian tujuan strategis dengan pemanfaatan sumber daya manusia, kepemimpinan dan pengambilan keputusan, adaptasi, lingkungan, inovasi dan prestasi dipengaruhi oleh efektivitas sebuah kebijakan yang ditetapkan.

Steers (2004:206) mengemukakan variabel-variabel sebagai alat pengukur efektivitas dan sebagai variabel yang memperlancar atau membantu memperbesar kemungkinan tercapainya efektivitas sebagai berikut:

1. *Adaptability flexibility.*
2. *Productivity.*
3. *Job satisfaction.*
4. *Ability gainful.*
5. *Search resources.*

Pandangan di atas mengemukakan bahwa, efektivitas dapat diukur dengan analisis lima variabel yang dapat membantu sebuah organisasi dalam pencapaian efektivitas. Kelima variabel dimaksud adalah *adaptability flexibility, productivity, job satisfaction, ability gainful,* dan *search resources,* merupakan satu kesatuan yang integratif di mana satu sama lain saling melengkapi.

Siagian (1993:114) mengemukakan beberapa faktor yang mempengaruhi efektivitas organisasi meliputi antara lain :

1. Suasana kerja yang memungkinkan berkembangnya daya kreativitas setiap orang dalam organisasi.
2. Suasana kerja yang merangsang timbulnya perasaan sepenanggungan dan seperasaan.
3. Situasi lingkungan intern di mana jika anggota-anggota suatu keluarga besar selalu diusahakan dapat berkembang.
4. Kondisi pekerjaan secara fisik menyenangkan, tempat kerja yang rapi dan bersih, fasilitas kerja yang memadai dan sejenisnya.
5. Terciptanya iklim saling mempercayai dan bukan saling mencurigai.
6. Adanya kesepakatan mengembangkan kemampuan karyawan secara sistematis dan berencana yang dikaitkan dengan pengembangan karir dan digunakan sebagai wahana untuk mempersiapkan karyawan dalam proses memikul tanggun gjawab yang lebih besar di kemudian hari.
7. Pengikutsertaan karyawan dalam proses pengambilan keputusan, terutama yang menyangkut bidang tugas masing-masing.

Berdasarkan pendapat di atas maka, efektivitas pada sebuah organisasi dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti suasana kerja kondusif yang mampu memberikan inovasi dan kreativitas, dukungan lingkungan baik sosial dan fisik yang bersih, partisipasi dan komunikasi antar berbagai pihak terjalin secara maksimal dalam pencapaian tujuannnya.

Handayaningrat (1998:16) mengatakan bahwa “Efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan”. Jadi apabila tujuan tersebut telah dicapai, baru dapat dikatakan efektif. Masih dalam buku yang sama, hal ini dipertegas kembali dengan pendapat Hasibuan (1986:16) bahwa ,“Efektivitas adalah tercapainya suatu sasaran eksplisit dan implisit”. Hal senada juga dikemukakan oleh Miller (1983:76) dengan mengatakan: “*Effectiveness be define as the degree to which a social system achieve its goals. Effectiveness must be distinguished from efficiency. Efficiency is mainly concerned with goal attainments”.*

Pandangan Miller di atas menjelaskan bahwa, efektivitas dimaksudkan sebagai tingkat seberapa jauh suatu sistem-sistem sosial mencapai tujuannya.  Selain pencapaian tujuan, Winardi (2002:84) menjelaskan “Efektivitas adalah hasil yang dicapai seorang pekerja dibandingkan dengan hasil produksi lain dalam jangka waktu tertentu”.

Apabila peneliti analisis kutipan di atas, maka efektivitas adalah hasil yang diperoleh seorang pekerja dan dibandingkan dengan waktu yang dipergunakan untuk menghasilkan barang/jasa tersebut.  Efektivitas berkaitan dengan pencapaian unjuk kerja yang maksimal dalam arti pencapaian target yang berkaitan dengan kualitas, kuantitas dan waktu. Jadi efektivitas ini lebih berorientasi pada keluaran. Sedangkan masalah penggunaan masukan kurang menjadi perhatian utama.

Hall dalam Tangkilisan (2005:67) mengartikan bahwa, tingkat sejauh mana suatu organisasi merealisasikan tujuannya, semua konsep tersebut hanya menunjukkan pada pencapaian tujuan organisasi. Sedangkan bagaimana cara mencapainya tidak dibahas. Yang membahas bagaimana mencapai tingkat efektivitas adalah Sillis dalam Tangkilisan (2005:68) dengan mengatakan:

*Organizational effectiveness then is balanced organization optimal emphasis upon achieving object solving competence and human energy utilization”* atau dengan kata lain efektivitas organisasi adalah keseimbangan atau pendekatan secara optimal pada pencapaian tujuan, kemampuan dan pemanfaatan tenaga manusia.

Pendapat di atas menunjukan tingkat efektivitas akan dicapai apabila terjadi keseimbangan atau pendekatan secara optimal pada aspek tujuaan, kemampuan dan pemanfaatan sumber daya manusia.

Amirullah dan Hanafi (2002), mengemukakan : "Efektivitas menunjukkan kemampuan suatu perusahaan dalam mencapai sasaran yang telah ditetapkan secara tepat". Karena itu pendapat ini mengemukakan bahwa, pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dan ukuran maupun standar yang berlaku mencerminkan suatu perusahaan tersebut telah memperhatikan efektivitas operasionalnya.

Steers terjemahan Jamin (2004:46-48) mengemukakan ukuran efektifitas pada sebuah organisasi berdasarkan perspektif kinerja adalah:

1. Efektivitas keseluruhan: sejauhmana organisasi melaksanakan seluruh tugas pokoknya atau mencapai semua sasarannya. Penilaian umum dengan sebanyak mungkin kriteria tunggal dan menghasilkan penilaian yang umum mengenai efektivitas organisasi.
2. Kualitas; Kualitas dari jasa atau produk primer yang dihasilkan oleh organisasi. Ini mungkin mempunyai banyak bentuk operasional, terutama ditentukan oleh jenis produk atau jasa yang dihasilkan oleh organisasi.
3. Kesiagaan; Penilaian menyeluruh sehubungan dengan kemungkinan bahwa, organisasi mampu menyelesaikan suatu tugas khusus dengan baik jika diminta.
4. Pertumbuhan: Penambahan dalam hal-hal seperti tenaga kerja, fasilitas pabrik, harga, penjualan, laba, bagian pasar, dan penemuan-penemuan baru. Suatu perbandingan antara keadaan organisasi sekarang dengan keadaan masa lalunya.
5. Penilaian oleh pihak luar; Penilaian mengenai organisasi atau unti organisasi oleh mereka (individu atau organisasi) dalam lingkungan yaitu pihak-pihak dengan siapa organisasi ini berhubungan. Kesetiaan, kepercayaan, dan dukungan yang diberikan kepada organisasi oleh kelompok-kelompok seperti pensuplai, pelanggan, pemegang saham, para petugas dan masyarakat umum.

Berdasarkan pandangan di atas maka, organisasi pada dasarnya bertujuan untuk memperbaiki kondisi kerja, sikap kerja, dan seterusnya. Oleh sebab itu kriteria di atas memiliki arti penting dalam penilaian efektivitas yang obyektif. Sebab jika tidak maka akan terjadi kesulitan dalam melakukan penilaian.

Suryaningrat (1991:13) menggambarkan keterkaitan antara pelaksanaan kebijakan dengan efektivitas kerja sebagai berikut:

Pelaksanaan kebijakan adalah upaya untuk mencapai tujuan yang sudah ditentukan dengan mempergunakan sarana dan urutan waktu tertentu. Pelaksanaan kebijakan dapat pula dirumuskan sebagai penggunaan yang terpilih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Efektivitas dalam pandangan di atas didasarkan pada kualitas kehidupan organisasi. Karena itu Steers terjemahan Jamin (2004:7-8) memandang bahwa efektivitas organisasi pada hakekatnya dipengaruhi oleh faktor-faktor penyokong dalam upaya mencapai tujuan akhir dalam organisasi, karakteristik organisasi, karakteristik lingkungan, karakteristik pekerjaan, kebijakan dan praktek manajemen. Selanjutnya Steers terjemahan Jamin (2004:159) lebih lanjut menjelaskan hal-hal yang teridentifikasi yang mendukung pencapaian tujuan dan efektivitas organisasi antara lain:

1. Penyusunan tujuan strategis.
2. Pencarian dan pemanfataan sumber daya.
3. Lingkungan organisasi.
4. Proses komunikasi.
5. Kepemimpinan dan pengambilan keputusan.
6. Adaptasi dan motivasi organisasi.

Pendapat di atas melihat bahwa, pencapaian tujuan didukung oleh faktor-faktor rumusan tujuan yang strategis, optimalisasi sumber daya manusia, dukungan lingkungan, komunikasi, kepemimpinan, adaptasi dan motivasi dalam organisasi.

Dharma (2003:82) mengemukakan bahwa, "Efektivitas adalah adanya kesesuaian antara orang yang melaksanakan tugas dengan sasaran yang dituju. Efektivurtas adalah bagaimana suatu organisasi berhasil mendapatkan dan memanfaatkan sumber daya dalam usaha mewujudkan tujuan operasional". Lebih lanjut Dharma (2003 : 84) menjelaskan bahwa:

Masalah efektivitas berkaitan erat dengan perbandingan antara tingkat pencapaian tujuan dengan rencana yang telah disusun sebelumnya atau perbandingan hasil nyata dengan hasil yang direncanakan. Efektivitas manajemen sebagaimana efektivitas pendidikan lainnya pada umumnya dapat dilihat berdasarkan teori sistem dan dimensi waktu.

Pandangan efektivitas dalam konteks di atas melihatnya sebagai sebuah sistem, sehingga kriteria efektivitas merefleksikan keseluruhan siklus input, proses dan output unsich namun juga dengan memperhatikan hubungan timbal balik dan faktor lingkungan yang mengitarinya.

Berkaitan dengan dimensi waktu, efektivitas manajemen dapat diamati dalam jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang. Efesiensi umumnya dihadapkan pada masalah kelangkaan sumber dana dan secara langsung berpengaruh terhadap kegiatan manajemen. Suatu kegiatan dikatakan efesien apabila tujuannya dapat dicapai dengan optimal. Dharma (2003:89) mengemukakan, "Efesiensi mengacu pada ukuran pengguna sumber daya yang langka oleh organisasi. Efesiensi juga merupakan perbandingan antara input, output, tenaga dan hasil, perbelanjaan dan masukan, biaya serta kesenangan yang dihasilkan".

Ensiklopedi Administrasi sebagai mana dikutip The Liang Gie (1982:108) menjelaskan tentang pengertian secara terminologis efektivitas sebagai berikut:

Efektivitas atau tepat guna adalah suatu keadaan yang mengandung pengertian mengenai terjadinya suatu efek atau akibat yang dikehendaki. Kalau seseorang melakukan perbuatan dengan maksud tertentu yang memang dikehendaki maka orang-orang itu dapat dikatakan efektif kalau menimbulkan maksud sebagaimana yang dikehendaki.

Mengacu pada pendapat tersebut maka efektivitas melihat suatu situasi yang memiliki arti bahwa terjadinya sebuah kegiatan merupakan aksi yang telah direncanakan sebelumnya.

Gibson dalam Harits (2004:109) menyatakan bahwa ada berbagai pandangan mengenai efektivitas sebagai berikut:

* 1. Efektivitas individu yang menekankan pada (1) hasil karya pegawai atau anggota tertentu dari organisasi dan (2) prestasi kerja individu dinilai secara rutin lewat proses evaluasi hasil karya yang merupakan dasar kenaikan gaji, promosi dan imbalan yang tersedia dalam organisasi.
  2. Efektivitas kelompok yang menekankan pada (1) bekerja secara bersama-sama dalam kelompok dan (2) hasil yang dicapai jumlah kontribusi dari semua anggotanya.
  3. Efektivitas organisasi tersendiri dari individu dan kelompok yang menekankan pada hasil karya yang lebih tinggi tingkatannya dari pada jumlah hasil karya tiap-tiap bagiannya.

Pendapat di atas melihat efektivitas dari sisi tekanan atau sasaran yakni efektivitas kelompok, efektivitas kelompok dan efektivitas organisasi di luar indivisu dan kelompok yang memiliki tingkatan yang lebih tinggi tingkatannya dari pada jumlah hasil karya tiap-tiap bagiannya.

Steers terjemahan Jamin (2004:206) mengemukakan bahwa:

Dalam usaha membina pengertian efektivitas yang semula bersifat abstrak itu menjadi sedikit banyak lebih konkret (dan dapat diukur), beberapa analis organisasi berusaha mengidentifikasi segi-segi yang lebih menonjol yang berhubungan dengan konsep ini. Walaupun sederetan panjang kriteria evaluasi yang dapat dipakai, namun yang paling banyak dipakai meliputi yang berikut ini :

1. Kemampuan menyesuaikan diri-keluwesan
2. Produktivitas
3. Kepuasan kerja
4. Kemampuan berlaba
5. Pencarian sumber daya.

Pandangan di atas melihat efektivitas sebagai upaya mengkongkritkan sehingga dapat diukur sebuah kegiatan yang sebelumnya dianggap abstrak. Ukuran yang dipakai untuk mengkongkritkan adalah kemampuan menyesuaikan diri-keluwesan, produktivitas, kepuasan kerja, kemampuan berlaba dan pencarian sumber daya.

Efesiensi dalam manajemen merujuk pada dua konsep utama. Salah satunya adalah kecukupan yang didasarkan pada kinerja yang diukur atas suatu potensi. Dalam kaitan ini Rodley & Simon dalam Alamsyah (2006:3-4) mengemukakan : "Efesiensi administrasi publik diukur oleh rasio pengaruh aktual yang dihasilkan dari sumber daya yang ada sehingga kemungkinan pengaruh maksimal pada sumber dayanya ada".

Berdasarkan pendapat di atas maka, **efisiensi merupakan suatu ukuran dalam membandingkan rencana penggunaan masukan dengan penggunaan yang direalisasikan atau perkataan lain penggunaan yang sebenarnya.**

Hasibuan (1984: 233) mengatakan bahwa:

**Efisiensi adalah perbandingan yang terbaik antara *input* (masukan) dan *output* (hasil antara keuntungan dengan sumber-sumber yang dipergunakan), seperti halnya juga hasil optimal yang dicapai dengan penggunaan sumber yang terbatas. Dengan kata lain hubungan antara apa yang telah diselesaikan.**

**Secara sederhana pendapat di atas melihat bahwa efesiensi merupakan upaya membandingkan antara input dengan ouput dengan penggunaan sumber daya yang dimiliki.**

Scrib dalam www.scrib.com (2012:69) mengaitkan efesiensi dalam konteks ekonomi dengan mengatakan bahwa, efesiensi akan terjadi jika:

1. Biaya pemasaran bisa ditekan sehingga ada keuntungan.
2. Pemasaran dapat lebih tinggi.
3. Prosentase pembedaan harga yang dibayarkan konsumen dan produsen tidak terlalu tinggi,
4. Tersedianya fasilitas fisik pemasaran.

Pendapat di atas melihat efesiensi melalui pendekatan dan munculnya efesiensi dari aspek ekonomi, sehingga efesiensi akan terjadi apabila biaya pemasaran bisa ditekan sehingga ada keuntungan, pemasaran dapat lebih tinggi, prosentase pembedaan harga yang dibayarkan konsumen dan produsen tidak terlalu tinggi, serta tersedianya fasilitas fisik pemasaran.

Alamsyah (2006:3) selanjutnya mengemukakan: "Definisi yang paling diterima adalah rasio antara masukan dan keluaran, usaha dan hasil, biaya dan laba, biaya dan hasil yang memuaskan".

Berdasarkan urian di atas maka, efesiensi dalam administrasi publik dimulai dengan penekanan besaran penghematan biaya. Namun demikian, hal ini bukan merupakan inti dari efesiensi yang ideal dan tidak pernah menjadi suatu tujuan yang utama. Peningkatan secara kuantitatif atau kualitatif dalam memperoleh suatu hasil sesungguhnya juga merupakan bagian dari pencarian sejak awal berjalannya gerakan efesiensi dan ekonomi.

**Kecukupan *(adequacy)* dan Kesamaan *(equity)***

Dunn terjemahan Wibawa (2003:610) mengatakan, "Kecukupan *(adequacy)* berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan".

Berkaitan dengan pendapat di atas maka, kecukupan merujuk pada kuatnya korelasi antara sejumlah pilihan-pilihan kebijakan dengan hasil yang dicapai. Karena itu, Abidin (2012:17) mengemukakan bahwa, cukup *(adequacy)* diukur dengan:

Apakah suatu kebijakan dapat mencapai hasil yang diharapkan dengan sumber daya yang ada. Kriteria cukup berkaitan dengan variasi antara sumber daya dan tujuan yang ingin dicapai sebagai berikut : Pertama, Pencapaian sasaran tertentu dengan biaya tertentu; Kedua, Pencapaian salah satu di antara banyak sasaran dengan biaya tetap; Ketiga, Pencapaian tujuan tertentu dengan biaya yang dapat berubah; dan Keempat, Pencapaian salah satu di antara banyak sasaran dengan biaya yang dapat berubah.

Pandangan Abidin di atas kecukupan merupakan hasil yang dicapai sesuai dengan harapan melalui variasi sumber daya dan tujuan yang mencakup biaya tertentu, pencapaian sasaran tertentu dengan biaya konstan, pencapaian tujuan tertentu dengan biaya berubah dan capaian salah satu di antara banyak sasaran dengan biaya yang dapat berubah.

Berkaitan dengan kesamaan *(equity),* Dunn terjemahan Wibawa (2003:610) menjelaskan, bahwa:

Kesamaan *(equity)* erat hubungannya dengan rasionalitas legal dan sosial yang menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada perataan adalah kebijakan yang akibatnya (misalnya unit pelayanan atau manfaat moneter) atau usaha (misalnya biaya moneter) secara adil didistribusikan. Kebijakan yang dirancang untuk mendistribusikan pendataan, kesempatan pendidikan atau pelayanan publik kadang-kadang direkomendasikan atas dasar kriteria kesamaan. Kriteria kesamaan erat kaitannya dengan konsepsi yang saling bersaing yaitu keadilan atau kewajaran dan terhadap konflik etis sekitar dasar yang memadai untuk mendistribusikan risorsis dalam masyarakat.

Berdasarkan pendapat di atas kesamaan berkaitan erat dengan rasionalitas berdasarkan hal-hal normatif dan pandangan sosial terhadap distribusi akibat dan usaha yang berbeda pada masyarakat. Karena itu kesamaan adalah pemberian sesuatu atau prestasi kepada seseorang atau komunitas atau masyarakat sesuai dengan perbuatan atau jerih payahnya.

Abidin (2012:17) mengartikan, “*equity* dengan adil. Namun demikian, substansi adil adalah prestasi yang diberikan kepada sesuatu secara proporsional”. Karena itu menurut hemat peneliti, mengukur suatu strategi kebijakan dalam hubungannya dengan penyebaran atau pembagian hasil dan ongkos atau pengorbanan di antara berbagai pihak dalam masyarakat harus memperhatikan konstribusi yang bersangkutan.

Berkaitan dengan itu, maka di tanah air dikenal strategi pemerataan sebagai salah satu dari strategi trilogi pembangunan pada masa silam dengan konsep pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya. Artinya bahwa pembangunan nasional tidak dilaksanakan dengan pemerataan hasil saja, sedangkan kegiatan pembangunan dilakukan oleh sekelompok orang. Demikian juga bukan dalam pengertian pemerataan kegiatan pembangunan di antara semua golongan atau di seluruh wilayah tanah air, melainkan hasilnya hanya dikuasai oleh sekelompok orang saja.

**Responsivitas *(responsiveness)* danKetepatan *(appropriateness)***

Dunn terjemahan Wibawa (2003:610) mengartikan responsivitas atau *responsiveness* sebagai berikut:

Responsivitas *(responsiveness)* berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, prefensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya, efektivitas, efesiensi, kecukupan, kesamaan masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang sepertinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan.

Pendapat di atas melihat responsivitas dalam konteks kebijakan sebagai sebuah tanggapan terhadap kepuasan publik terhadap kebijakan yang diambil oleh pejabat publik. Apakah kebijakan yang diambil tersebut mampu memenuhi harapan aktual bukan hanya pada aspek responsivitas namun juga memenuhi harapan aspek lain seperti efektivitas, efesiensi, kecukupan dan kesamaan.

Abidin (2012:36) mengartikan *responsiveness* dengan terjawab. Selanjutnya Abidin mengemukakan:

*Responsiveness* (terjawab)dimaksudkan bahwa strategi kebijakan tersebut dapat memenuhi kebutuhan suatu golongan atau suatu masalah tertentu dalam masyarakat. Sebagai contoh, kebijakan pembangunan desa tertinggal melalui Inpres Desa Tertinggal (IDT) diharapkan dapat menjawab permasalahan yang dihadapi oleh golongan masyarakat yang berada di bawah garis kemiskinan dalam suatu masyarakat di daerah tertentu. Masalah tersebut mungkin berbeda di antara satu daerah tertinggal dengan daerah tertinggal lain, sehingga strategi pengelolaan IDT juga perlu dibuat secara fleksibel agar dapat dikelola dengan bervariasi.

Pendapat Abidin di atas melihat bahwa *responsiveness* merupakan langkah tepat untuk menjawab atau merespon persoalan publik, sehingga kebijakan yang diambil merupakan upaya dalam mengatasi hambatan yang timbul.

Berkaitan dengan dimensi ketepatan *(appropriateness)* Dunn (2003:610) menjelaskan sebagai berikut:

Ketepatan *(appropriateness)* adalah kriteria ketepatan secara dekat yang berhubungan dengan rasionalitas substantive, karena pertanyaan tentang ketepatan kebijakan yang tidak berkenaan dengan satuan kriteria individu tetapi dua atau lebih kriteria secara bersama-sama. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan-tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan tersebut.

Pendapat Dunn di atas menurut peneliti, bahwa ketepatan merupakan bagian dari langkah yang tepat untuk mengatasi keinginan publik, sehingga langkah tersebut sebagai solusi penyelesaiannya.

Abidin (2012:37) mengemukakan bahwa:

A*ppropriateness* (tepat) dalam konteks ini sangat luas. Oleh karena itu ukuran ini merupakan ukuran kombinasi di antara kriteria-kriteria sebelumnya. Kriteria ini menjadi pengimbang terhadap penggunaan sesuatu atau beberapa kriteria tanpa memedulikan atau mengabaikan kriteria tertentu.

Abidin (2012:37) selanjutnya memberikan contoh kombinasi dari beberapa kriteria ini seperti: “kebijakan investasi di sebuah pulau tanpa penduduk, dilihat dari segi efesiensi cukup baik karena harga tanah sangat murah, tetapi dari segi pemerataan atau kriteria adil kurang baik”.

Berdasarkan pandangan di atas maka *appropriateness*  atau ketepatan merupakan upaya tepat untuk menjawab permasalahan masyarakat secara efektif melalui kebijakan yang diambil sehingga mampu mengantisipasi persoalan publik.

**2.1.7. Tinjauan Tentang Kuota Haji**

Pertama kali dalam sejarah perhajian di tanah air, calon jemaah haji Indonesia untuk tahun 1995 melebihi kuota. Akibatnya, lebih dari 30.000 (tiga puluh ribu) jemaah tidak bisa diberangkatkan ke tanah suci Makkah. Menunaikan rukun Islam kelima bagi yang mampu dalam Islam hanya diwajibkan sekali dalam seumur hidup bagi setiap *mukallaf,* yakni setiap muslim yang sudah mencapai usia akil baligh. Sedangkan mereka yang lebih dari satu kali disebut ibadah [haji](http://www.cheria-travel.com/) *tathawwu’* (sunah). Adalah merupakan kenyataan bahwa banyak umat Islam yang karena kemampuan ekonominya dapat menunaikan ibadah haji lebih dari satu kali. (Shihab dalam www.jurnalhaji.com).

Syekh Yusuf al-Qardhawi sebagaimana dimuat dalam [www.jurnalhaji.com](http://www.jurnalhaji.com) mengemukakan dalam fatwanya:

Jika umat yang melakukan ibadah haji terlalu banyak hingga mengganggu dan menyulitkan umat Islam yang melakukan ibadah haji wajib, keadaan seperti ini harus dikurangi, sebab bagaimanapun suasana berjubel dan berdesak-desakan yang melampaui batas, di samping terbatasnya sarana dan prasarana di tanah suci, tidak hanya meresahkan, bahkan membahayakan para jemaah. Termasuk mereka yang telah berulang-ulang menunaikan ibadah haji.

Pendapat di atas melihat bahwa, pembatasan jumlah haji di seluruh dunia menjadi sangat penting artinya sebab, apabila terlalu banyak akan dapat mengganggu dan menyulitkan umat Islam yang melakukan ibadah haji wajib. Jika suasana berjubel dan berdesak-desakan di luar batas normal membahayakan para jemaah dan pelaksanaan ritual haji akan terganggu.

Majelis Ulama Indonesia (MUI) Pusat sebagaimana dikutif oleh Kepala Kanwil Kementerian Agama Jawa Barat (2012), menganjurkan agar:

Orang yang sudah menunaikan ibadah haji dapat menahan diri, dan memberikan kesempatan kepada yang belum pernah menunaikan ibadah haji, sebab Islam sendiri telah menegaskan bahwa mencegah *mafsadat* atau keburukan, bencana dan kerusakan harus didahulukan dari usaha meraih *maslahat,* terutama sekali jika kemafsadatannya itu akan mengganggu orang banyak. Sedangkan kemaslahatan yang hendak diraih itu hanya menguntungkan orang seorang. Dan bagi yang telah lebih satu kali menunaikan badah haji, harus diingat bahwa Islam memberikan kesempatan yang sangat luas bagi mereka untuk meraih berbagai kebajikan seperti memberikan kesempatan kepada kaum fakir miskin, yayasan dan lembaga keagamaan di tanah air yang sangat membutuhkan dana.

Melihat akan dampak yang tidak diingin terhadap keselamatan jemaah ketika melaksanakan ibadah haji di tanah suci Makkah, maka diperlukan kesepakatan untuk melakukan langkah-langkah kongkrit yang membatasi jumlah jemaah haji di seluruh dunia (negara-negara berpenduduk muslim), maka OIC *(Organisation of Islamic Cooperation)* atau Organisasi Konferensi Islam (OKI) melakukan pertemuan pada tahun 1987.

Konferensi Tingkat Tinggi Organisasi Konferensi Islam (KTT-OKI) di Amman, Jordania tahun 1987 mengambil kebijakan bahwa, jumlah jemaah haji untuk masing-masing negara telah ditetapkan secara seragam yaitu sebesar satu permil dari jumlah penduduk suatu negara. Berdasarkan kuota yang diberikan dalam KTT OKI, maka ditetapkan porsi nasional jemaah haji Indonesia, yang selanjutnya dialokasikan pada masing-masing Provinsi di seluruh Indonesia berdasarkan Kuota Provinsi, Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (BPIH) khusus dan Petugas. Penentuan porsi untuk masing-masing daerah didasarkan pada perbandingan jumlah jemaah haji tiga tahun terakhir dan prinsip pemerataan yang berkeadilan.

Dekade sepuluh tahun terakhir penyelenggaraan haji berlangsung, animo masyarakat yang ingin menunaikan ibadah haji dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan signifikan. Pengecualian terjadi pada tahun 1999 ketika porsi tersebut tidak terpenuhi akibat krisis moneter yang sedang mencapai klimaknya. Jumlah jemaah haji Indonesia ketika itu hanya mencapai 70.462 orang, padahal kuota nasional sebanyak 202.000 orang. Pada suatu ketika pernah berkembang pemikiran bahwa alokasi porsi provinsi ditetapkan berdasarkan jumlah pemeluk agama Islam di suatu Provinsi, sebagaimana rasio kuota yang ditetapkan Organisasi Konferensi Islam (OKI). Namun dalam kenyataannya jumlah penduduk dibanding dengan peminat haji di sebagian daerah ternyata tidak proporsional. Melihat kenyataan tersebut, akhirnya yang dijadikan dasar dalam penetapan porsi adalah fluktuasi jumlah jemaah haji tiga tahun terakhir dari masing-masing Provinsi.

Keterbatasan kuota jemaah haji Indonesia menimbulkan konsekwensi tidak semua peminat haji dapat menunaikan ibadah haji pada tahun yang diinginkan. Oleh karena itu kesempatan pendaftaran menunaikan ibadah haji diutamakan kepada peminat yang sehat jasmani dan rohani serta mampu melunasi BPIH sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

**2.1.8. Konsep Pelayanan dan Kualitas Pelayanan Publik**

Haryatmoko (2011 : 13) mengartikan pelayanan publik sebagai berikut:

Pelayanan publik ialah semua kegiatan yang pemenuhannya harus dijamin, diatur dan diawasi oleh pemerintah, karena diperlukan untuk perwujudan dan perkembangan kesalingtergantungan sosial dan pada hakikatnya, perwujudannnya sulit terlaksana tanpa campur tangan kekuatan pemerintah.

Pengertian di atas menunjukkan bahwa pelayanan publik merupakan aktivitas atau kegiatan yang dilakukan di bawah jaminan dan pengawasan pemerintah dalam rangka pemenuhan kebutuhan publik sebagai refleksitas tanggung jawab pemerintah.

Haryatmoko (2011:13) selanjutnya mengemukakan bahwa, terdapat tiga ciri yang menandai pelayanan publik itu sendiri yakni:

1. Ada perbedaan kualitatif antara kegiatan yang diakui sebagai pelayanan publik dan kegiatan yang datang dari inisiatif dan tujuan pribadi atau swasta.
2. Perbedaan pelayanan publik ini berarti lebih penting dibanding dengan kegiatan-kegiatan lain sejenis, maka diatur secara khusus.
3. Pelayanan publik mempunyai legitimasi publik yang melekat pada kekuasaan negara.

Pandangan di atas merupakan ciri jika dikategorikan sebagai pelayanan publik, maka harus mampu dibedakan secara kualitatif apakah pelayanan itu merupakan kegiatan yang dikategorikan pelayanan publik atau datang dari pihak lain. Tingkat urgensinya kepada publik dan memiliki labelis sebagai perwujudan legitimasi publik.

Kotler (2002:83) mendefinisikan pelayanan sebagai berikut:

Pelayanan adalah setiap tindakan atau kegiatan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain, yang pada dasarnya tidak berwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan apapun. Produksinya dapat dikaitkan atau tidak dikaitkan pada satu produk fisik. Karena itu, pelayanan merupakan perilaku produsen dalam rangka memenuhi kebutuhan dan keinginan konsumen demi tercapainya kepuasan pada konsumen itu sendiri. Perilaku tersebut dapat terjadi pada saat, sebelum dan sesudah terjadinya transaksi.

Pandangan di atas menunjukan bahwa, pelayanan yang bertaraf tinggi pada umumnya akan menghasilkan kepuasan yang tinggi serta pembelian ulang yang lebih sering. Kata kualitas mengandung banyak definisi dan makna, orang yang berbeda akan mengartikannya secara berlainan tetapi dari beberapa definisi yang dapat dijumpai beberapa kesamaan walaupun hanya cara penyampaiannya saja biasanya terdapat pada elemen sebagai berikut: Pertama, Kualitas meliputi usaha memenuhi atau melebihkan harapan pelanggan; Kedua, Kualitas mencakup produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan; dan Ketiga, Kualitas merupakan kondisi yang selalu berubah.

Kualitas pelayanan adalah segala bentuk aktivitas yang dilakukan oleh perusahaan guna memenuhi harapan konsumen. Pelayanan dalam hal ini diartikan sebagai jasa atauservice yang disampaikan oleh pemilik jasa yang berupa kemudahan, kecepatan, hubungan, kemampuan dan keramahtamahan yang ditujukan melalui sikap dan sifat dalam memberikan pelayanan untuk kepuasan konsumen. Kualitas pelayanan *(service quality)* dapat diketahui dengan cara membandingkan persepsi para konsumen atas pelayanan yang nyata-nyata mereka terima atau peroleh dengan pelayanan yang sesungguhnya mereka harapkan atau inginkan terhadap atribut-atribut pelayanan suatu perusahaan. Hubungan antara produsen dan konsumen menjangkau jauh melebihi dari waktu pembelian ke pelayanan purna jual, kekal abadi melampaui masa kepemilikan produk. Perusahaan menganggap konsumen sebagai raja yang harus dilayani dengan baik, mengingat dari konsumen tersebut akan memberikan keuntungan kepada perusahaan agar dapat terus hidup.

Moenir (2008:41-42) menjelaskan beberapa faktor yang menyebabkan kurang berkualitasnya pelayanan yang diberikan oleh seorang pemberi pelayan:

* 1. Tidak adanya kesadaran terhadap tugas dan kewajiban yang menjadi tanggung jawabnya. Akibatnya mereka bekerja dan melayani seenaknya pada hal orang menunggu hasil kerjanya sudah gelisah.
  2. Sistem, prosedural dan sistem kerja yang tidak memadai sehingga mekanisme kerja tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan.
  3. Pengorganisasian tugas pelayanan yang belum selesai, sehingga terjadi simpang siur penanganan tugas, tumpang tindih *(over lopping)* atau tercecernya suatu tugas karena tidak ada yang menangani.
  4. Pendapatan pegawai yang tidak memenuhi kebutuhan hidup meskipun secara minimal. Akibatnya pegawai tidak tenang dalam bekerja, berusaha mencari tambahan pendapatan dalam jam kerja dengan cara antara lain menjual jasa pelayanan.
  5. Kemampuan pegawai yang tidak memadai untuk tugas yang dibebankan kepadanya. Akibatnya hasil pekerjaannya tidak memenuhi standar yang ditetapkan.
  6. Tidak tersedianya sarana pelayanan yang memadai, akibatnya pelayanan menjadi lamban, waktu banyak hilang dan penyelesaian masalah terlambat.

Pendapat di atas menunjukkan bahwa ketidaksadaran terhadap tugas dan kewajiban, sistem, prosedur dan sistem kerja yang tidak memadai, penghasilan yang rendah serta kompetensi pegawai yang rendah berakibat pada kurang berkualitasnya pelayanan.

Bowman dalam Haryatmoko (2011:20), mengemukakan agar berkualitas pelayanan maka, "Pejabat publik dituntut untuk memiliki tiga kompetensi yakni kompetensi teknis, leadership dan kompetensi etis".

Ketiga kompetensi tersebut digambarkan sebagai berikut :

* Pengetahuan yang terspesialisasi
* Pengetahuan hukum
* Manajemen program
* Manajemen strategis
* Manajemen sumber daya

KOMPETENSI TEKNIS

KOMPETENSI LEADERSHIP

KOMPETENSI ETIKA

* Manajemen nilai
* Kemampuan penalaran moral
* Moralitas pribadi, moralitas publik
* Etika organisasional
* Evaluasi
* Penilaian dan penetapan tujuan
* Keterampilan manajemen hard/soft
* Gaya manajemen
* Keterampilan politik dan negosiasi

**Gambar 2.3**

**Segitiga Kompetensi Profesionalisme Pelayanan Publik**

**Sumber : Bowman dalam Haryatmoko, 2011.**

Berdasarkan gambar segitiga kompetensi profesionlisme di atas memperlihatkan bahwa kualitas pelayanan sangat dipengaruhi oleh tiga aspek kompetensi yang harus dimiliki oleh pejabat publik yaitu kompetensi teknis, kompetensi etika dan komptensi leadership. Masing-masing kompetensi di atas diuraikan secara detil masing-masing sebagai mana dikemukakan dalam gambar segitiga kompetensi di atas.

Pelayanan publik intinya adalah kepuasan terhadap seseorang yang dilayani. Sejalan dengan ini, Zeithaml dan Bitner dalam Haryatmoko (2011:47) mengemukakan bahwa, kepuasan adalah konsep yang jauh lebih luas dari hanya sekedar penilaian kualitas pelayanan, tetapi juga dipengaruhi oleh faktor-faktor lain, sebagaimana terlihat pada gambar di bawah, kepuasan konsumen dipengaruhi oleh persepsi konsumen terhadap kualitas jasa, kualitas produk, harga, dan faktor situasi dan personal dari konsumen.

Faktor Situasi

Kualitas Pelayanan

Kepuasan Pelanggan

Kualitas Barang

Kepuasan Pelanggan

Harga

Faktor Pribadi

**Gambar 2.4**

**Model Hubungan antara Kualitas Jasa dengan Kepuasan Konsumen**

**Sumber : Zeithaml & Bitner dalam Haryatmoko, 2006.**

Menurut Gibson, Ivancevich & Donelly dalam Hardiansyah (2011:47) mengemukakan delapan ukuran kinerja pelayanan publik sebagai berikut :

* 1. Produksi adalah ukuran yang menunjukkan kemampuan organisasi untuk menghasilkan keluaran yang dibutuhkan oleh lingkungannya.
  2. Mutu, adalah kemampuan organisasi untuk memenuhi harapan pelanggan dan *clients*.
  3. Effesiensi, adalah perbandingan terbaik antara keluaran *(output)* dan masukan *(input).*
  4. Fleksibilitas, adalah unsur yang menunjukkan daya tanggung orgnisasi terhadap tuntutan perubahan internal dan eksternal. Fleksibiltas berhubungan dengan kemampuan organisasi untuk mengalihkan sumber daya dari aktivitas dan pelayanan baru yang berbeda dalam rangka menanggapi permintaan pelanggan.
  5. Kepuasan menunjuk pada perasaan karyawan terhadap pekerjaan dan peran mereka di dalam organisasi.
  6. Persaingan menggambarkan posisi organisasi di dalam berkompetisi dengan organisasi lain yang sejenis.
  7. Pengembangan adalah ukuran yang mencerminkan kemampuan dan tanggung jawab organisasi dalam memperbesar kapasitas dan potensinya untuk berkembang melalui investasi sumber daya.
  8. Kelangsungan hidup adalah kemampuan organisasi untuk tetap eksis dalam menghadapi segala perubahan.

Pendapat di atas menjelaskan bahwa, untuk mengukur sebuah kinerja pelayanan publik harus dilihat dari aspek produksi, mutu, effesiensi, fleksibilitas, kepuasan, persaingan, pengembangan dan kelangsungan hidup. Apabila ingin meningkatkan kualitas pelayanan dalam sebuah institusi, maka harus dilakukan beberapa hal penting menyangkut dimensi dan indikator. Karena itu, Hardiansyah (2011:50-51) mengemukakan dimensi dan indikator tersebut sebagai berikut:

1. *Self-esteem* (harga diri) dengan indikator : pengembangan prinsip pelayanan; menempatkan seseorang sesuai dengan keahliannya; menetapkan tugas pelayanan yang futuris; dan berpedoman pada kesuksesan 'hari esok lebih baik dari hari ini'.
2. *Exeed expectation* (memenuhi harapan), dengan indikator: penyesuaian standar pelayanan; pemahaman terhadap keinginan pelanggan; dan pelayanan sesuai harapan petugas.
3. *Receovery* (pembenahan) dengan indikator: menganggap keluhan merupakan peluang, bukan masalah; mengatasi keluhan pelanggan; mengumpulkan informasi tentang keinginan pelanggan; uji coba standar pelayanan dan mendengar keluhan pelanggan.
4. *Vision* (pandangan ke depan), dengan indikator : perencanaan ideal di masa depan; memanfaatkan teknologi semaksimal mungkin; dan memberikan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan pelanggan.
5. *Improve* (perbaikan) dengan indikator: perbaikan secara terus menerus; menyesuaikan dengan perubahan; mengikutsertakan bawahan dalam penyusunan rencana; investasi yang bersifat non material *(training);* penciptaan lingkungan yang kondusif; dan penciptaan standar respinsif.
6. *Care* (perhatian) dengan indikator: menyusun sistem pelayanan yang memuaskan pelanggan; menjaga kualitas; menerapkan standar pelayanan yang tepat; dan uji coba standar pelayanan.
7. *Empower* (pemberdayaan) dengan indikator: memberdayakan karyawan/bawahan; belajar dari pengalaman; dan memberikan rangsangan, pengakuan dan penghargaan.

Pendapat di atas mengemukakan bahwa, apabila kualitas pelayanan ingin terwujud maka harus mengedepankan aspek *self-esteem* (harga diri), *exeed expectation* (memenuhi harapan), *recovery* (pembenahan), *improve* (perbaikan), *care* (perhatian), dan *empower* (pemberdayaan).

Pendapat lain dikemukakan oleh Gasperz (2001:2) dengan menyebutkan beberapa dimensi atau atribut yang harus diperhatikan dalam kualitas pelayanan, yaitu:

1. Ketepatan waktu pelayanan.
2. Akurasi pelayanan yang berkaitan dengan *reliabilitas.*
3. Kesopanan dan keraamahan dalam memberikan pelayanan.
4. Tanggungjawab yang berkaitan dengan penerimaan pesanan, maupun penanganan keluhan.
5. Kelengkapan menyangkut ketersediaan sarana pendukung.
6. Kemudahan dalam mendapatkan pelayanan.
7. Variasi model layanan, berkaitan dengan inovasi.
8. Pelayanan pribadi, berkaitan dengan pleksibilitas/penanganan permintaan khusus.
9. Kenyamanan dalam memperoleh pelayanan, berkaitan dengan lokasi, ruang, kemudahan dan informasi.
10. Atribut yaitu pendukung pelayanan lainnya seperti kebersihan lingkungan, AC, fasilitas ruang tunggu, fasilitas musik atau TV dan sebagainya.

Pandangan Gasperz mengemukakan bahwa apabila ingin meningkatkan kualitas dalam pelayanan maka aspek yang dikedepankan adalah ketetapatan waktu, akurasi pelayanan, sikap humanis, akuntabel, dukungan alat dan akses, pleksibiltas, kenyamanan dan dukungan fasilitas pendukung lainnya.

Zeithaml dalam Haryatmoko (2011:47) mengidentifikasi 10 (sepuluh) dimensi yang menentukan kualitas pelayanan sebagai berikut:

1. *Tangibles,* terdiri atas bukti fisik, peralatan, personil dan komunikasi.
2. *Reliabel,* terdiri dari kemampuan unit pelayanan dalam menciptakan pelayanan yang dijanjikan dengan tepat.
3. *Responsiveness*, yaitu kemauan untuk membantu konsumen bertanggungjawab terhadap mutu layanan yang diberikan.
4. *Competence,* tuntutan yang dimiliki, pengetahuan dan keterampilan yang baik oleh aparatur dalam memberikan layanan.
5. *Courtesy,* sikap atau perilaku ramah, bersahabat, tanggap terhadap keinginan konsumen serta mau melakukan kontak atau hubungan pribadi.
6. *Credibility,* yaitu sikap jujur dalam setiap upaya untuk menarik kepercayaan masyarakat.
7. *Security,* jasa pelayanan yang diberikan harus dijamin bebas dari berbagai bahaya dan resiko.
8. *Access,* terdapat kemudahan untuk mengadakan kontak dan pendekatan.
9. *Communication,* kemauan pemberi layanan untuk mendengarkan suara, keinginan atau aspirasi pelanggan, sekaligius kesediaan untuk selalu menyampaikan informasi baru kepada masyarakat.
10. *Undestanding* *the custumer*, melakukan segala usaha untuk mengetahui kebutuhan pelanggan.

Pandangan Zeitaml di atas yang mengemukakan indikator kualitas pelayanan dari aspek bisnis, dengan mengetahkan sepuluh dimensi yaitu *tangibles, reliabel, responsiveness*, *competence, courtesy, credibility, security,*  *access, communicatio* dan *undestanding* *the costumer*. Perkembangan selanjutnya, kesepuluh dimensi disederhanakan berdasarkan evaluasi ulang yang dilakukan oleh yang bersangkutan menjadi 5 (lima) dimensi pokok yakni *tangibel, reliability, responsiveness, asurance dan* *emphathy.*

Indikator pelayanan publik yang baik menurut Suksmaningsih (2001:89) ialah sebagai berikut:

1. Keterbukaan, artinya informasi pelayanan yang meliputi petunjuk, sosialisasi, saran dan kritik dapat dilihat dan diakses oleh publik;
2. Kesederhanaan artinya adanya persedur dan persyaratan pelayanan yang jelas dan sederhana;
3. Kepastian, artinya adanya kepastian mengenai waktu biaya dan petugas pelayanan:
4. Keadilan artinya adanya persamaan perlakuan pelayanan;
5. Keamanan dan Kenyamanan, artinya adanya hasil produk pelayanan yang memenuhi kualitas teknis (aman) dan penataan ruangan dan lingkungan kantor terasa fungsional, rapi, bersih, dan nyaman;
6. Perilaku Petugas Pelayanan, artinya seorang petugas harus tanggap, peduli serta memiliki disiplin dan kemampuan dalam memberikan pelayanan. Selain itu petugas pelayan harus ramah dan sopan.

Pandangan di atas melihat dari aspek kebijakan publik sehingga indikator pelayanan menjadi 6 (enam) dimensi yakni keterbukaan sehingga informasi dapat diakses secara terbuka oleh publik, kesederhanaan sehingga prosedur dan persyaratan jelas dan simpel, kepastian tentang waktu, biaya dan petugas yang menyelesaikan, keadilan dalam hal perlakukan, keamanan dan kenyamanan dengan fasilitas aman dan layak serta perilaku petugas pelayanan yang responsif, humanis dan disiplin.

Hardiansyah (2011:53) selanjutnya mengemukakan bahwa:

Dimensi kualitas pelayanan terdiri atas *responsiveness, responsibility & accountability.*

1. *Responsiveness* atau responsivitas ini mengukur daya tanggap providers terhadap harapan, keinginan dan aspirasi serta tuntutan customers.
2. *Responsibility* atau reponsibilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan dengan tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan.
3. *Accountability* atau akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran-ukuran eksternal yang ada di masyarakat dan dimiliki oleh *stakeholders,* seperti nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Pendapat di atas mengemukakan 3 (tiga) dimensi kualitas pelayanan yakni Pertama, *responsiveness* atau responsivitas yang mengukur daya tanggap providers terhadap keinginan customers. Kedua, *responsibility* atau reponsibilitas, suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik berdasarkan aturan, dan Ketiga *accountability* atau akuntabilitas yang mengukur tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran-ukuran eksternal yang ada di masyarakat dan dimiliki oleh *stakeholders.*

Denhardt & Denhardt (2003:61) mengemukakan ukuran tentang esensi pelayanan publik sebagai berikut:

1. *Convenience measures the degree to which goverenment services are eaily accessible and available to citizens.*
2. *Security measures the degree to which services are provided in a way that makes citizens feel safe and confident when using them.*
3. *Realibilty assesses the degree to which goverenment services are pprovided coorectly and on time.*
4. *Personal attention measures the degree to which employees provide information to ciitizens and work wich them to help meet their needs.*
5. *Pproblem solving approach measures the degree which goverenment officials must be able to solve public service issues which they are responsible for.*
6. *Fairness measures the degree to which citizens believe that goverenment services are provided in a way that is equitable to all.*
7. *Fiscal responsibility measures the degree to which citizens believe local goverenmnet is pproviding services in a way that uses money responsiblity.*
8. *Citizen influence measures the degree to which citizens feel they can influence the quality of service they reicive the local goverenment.*

Indikator-indikator Denhardt dan Denhardt di atas oleh Islamy (2006:76) diartikan sebagai berikut:

1. *Convenience :* ukuran yang menunjukkan tingkat sejauhmana pelayanan yang diberikan pemerintah dapat diakses dan tersedia mudah oleh warga;
2. *Security :* ukuran yang menunjukkan tingkat sejauhmana pelayanan-pelayanan yang diberikan menjadi warga merasa aman dan yakin bila menggunakannya;
3. *Reliability:* menilai tingkat sejauhmana pelayanan pemerintah dapat disediakan secara benar dan tepat waktu;
4. *Personal attention :* mengukur sejauhmana pelayanan pemerintah dapat diinformasikan oleh aparat dengan tepat kepada, warga dan aparat bisa bekerja sama dengan mereka untuk membantu memenuhi kebutuhannya;
5. *Problem solving approach :* mengukur tingkat sejauhmana aparat pelayanan mampu menyediakan informasi bagi warga untuk mengetahui masalahnya;
6. *Fairness:* ukuran untuk menilai sejauhmana warga percaya bahwa pemerintah telah menyediakan pelayanan dengan cara yang adil bagi semua orang;
7. *Fiscal responsibility:* ukuran untuk menilai sejauhmana warga percaya bahwa pemerintah telah menyediakan pelayanan dengan cara menggunakan uang publik dengan penuh tanggung jawab; dan
8. *Citizen influence:* mengukur sejauh mana warga merasa bahwa mereka dapat mempengaruhi mutu pelayanan yang mereka terima dari pemerintah.

Berkaitan dengan pendapat di atas, maka indikator pelayanan publik dapat diukur melalui indikator *convenience security, reliability, personal attention, problem solving approach, fairness, fiscal responsibility dan citizen influence.*

Berdasarkan kajian pustaka sebagaimana dikemukakan di atas maka dapat dikemukakan *grand theory, middle range theory dan operasional theory* sebagai berikut:

**ADMINISTRASI PUBLIK**

(White,1926)

(Atmosudirdjo, 1982)

(Gordon, 1998)

*GRAND*

*THEORY*

**KEBIJAKAN PUBLIK**

(Anderson, 1975)

(Islamy, 1997)

(Winarno, 2002)

**MANAJEMEN PELAYANAN**

(Manulang, 1985)

(Ratminto dan Atik , 2006)

*MIDDLE*

*THEORY*

**KUALITAS PELAYANAN (**Denhart & Denhart, 2003)

(Hardiansyah, 2011)

(Sinambela, 2008)

*OPERA-*

*TIONAL*

*THEORY*

**EVALUASI KEBIJAKAN**

(Wibawa,1994)

(Dunn, 2003)

**Gambar 2.5**

**Alur Berfikir Kajian Pustaka**

**Sumber : Diolah Peneliti, 2013.**

Alur berfikir di atas memperlihatkan bahwa, administrasi publik merupakan *grand theory* dengan menggunakan pandangan White, Atmosudirdjo dan Gordon. Dari administrasi publik kemudian di *breakdown* menjadi *middle theory* yakni kebijakan publik dengan menggunakan pandangan Anderson, Islamy dan Winarno. Sedangkan manajemen pelayanan dengan merujuk pada pandangan Manulang, Ratminto dan Atik . Dari kebijakan publik kemudian dioperasionalkan dalam teori evaluasi kebijakan sebagai variabel bebas (X), sedangkan dari manajemen pelayanan kemudian dilakukan ke dalam teori operasional lainnya yakni kualitas pelayanan sebagai variabel terikat (Y). Terhadap *operasional theory* evaluasi kebijakan menunjukkan pengaruh terhadap kualitas pelayanan.

**2.2. Kerangka Pemikiran**

Nugroho (2011:665) mengemukakan bahwa, "Evaluasi merupakan penilaian pencapaian kinerja dari implementasi kebijakan. Evaluasi dilaksanakan setelah kegiatan selesai dilaksanakan". Sedangkan Subarsono (2005:119) menjelaskan bahwa, "Evaluasi kebijakan adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan".

Pemikiran di atas memandang bahwa, kebijakan baru dapat dilakukan evaluasi manakala memiliki cukup waktu dalam implementasinya, karena jika terlalu dini dilakukan evaluasi maka *outcame* dan dampak dari suatu kebijakan belum tampak. Meskipun dalam literatur belum ada kepastian waktu yang berapa lama dalam pelaksanaan sebuah kebijakan dilakukan evaluasi harus memperhatikan tahap-tahap sebuah kebijakan baik dalam sosialisasi dan implementasinya. Namun yang jelas sebuah kebijakan publik tidak bisa dilepas begitu saja dibiarkan berjalan tanpa arah dan kontrol. Kebijakan harus diawasi dan salah satu mekanisme pengawasan tersebut melalui evaluasi kebijakan.

Nugroho (2011: 669) dalam kaitan itu mengatakan bahwa. "Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauhmana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Sejaumana tujuan dicapai. Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara harapan dan kenyataan".

Pandangan tersebut melihat bahwa, evaluasi kebijakan merupakan penilaian secara komprehensif terhadap hasil yang dicapai dalam implementasi kebijakan, sebagai perwujudan akuntabilitas pelaksana kebijakan terhadap konstituennnya.

Evaluasi kebijakan memiliki beberapa tujuan sebagaimana dikemukakan Subarsono (2005 :120-121) sebagai berikut:

1. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi maka akan dapat diketahui derajad pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.
2. Mengukur tingkat efesiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi juga dapat diketahui berapa biaya dan manfaat dari suatu kebijakan.
3. Mengukur tingkat keluaran *(outcame)* suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau *output* dari suatu kebijakan.
4. Mengukur derajad suatu kebijakan. Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif.
5. Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan. Evaluasi juga bertujuan untuk mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi, dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.
6. Sebagai bahan masukan *(input)* untuk kebijakan yang akan datang. Tujuan akhir dari evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik.

Pandangan tersebut mengandung substansi bahwa, tujuan pokok evaluasi bukanlah untuk menyalah-nyalahkan, melainkan untuk melihat seberapa besar kesenjangan antara pencapaian dan harapan suatu kebijakan publik, mengukur tingkat kinerja, dan tingkat efesiensi dalam pelaksanaan pencapaian tujuan.

Pencapaian tujuan sebagaimana dikemukakan tersebut, maka evaluasi kebijakan harus merefleksikan hal-hal sebagai mana dicirikan Nugroho (2011:670) sebagai berikut:

* 1. Tujuannya menemukan hal-hal yang strategis untuk meningkatkan kinerja.
  2. Evaluator mampu mengambil jarak dari pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan dan target kebijakan.
  3. Prosedur dapat dipertanggungjawabkan secara metodologi.
  4. Dilaksanakan tidak dalam suasana permusuhan atau kebencian.
  5. Mencakup rumusan, implementasi, lingkungan dan kinerja kebijakan.

Pandangan di atas memperlihatkan bahwa evaluasi dalam sebuah kebijakan sangat penting artinya dalam upaya mengetahui sejauhmana efektivitas, akuntabilitas, manfaat serta perbaikan dalam sebuah kebijakan. Karena itu tidak keliru Wibawa (1994;10-11) mengemukakan beberapa fungsi evaluasi kebijakan sebagai berikut:

1. Ekplanasi. Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.
2. 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.
3. Audit. Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah *output* benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan atau justru kebocoran atau penyimpangan.
4. Akunting. Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial ekonomi dari kebijakan tersebut.

Pendapat di atas menunjukkan bahwa evaluasi kebijakan memiliki fungsi expalanasi, kepatuhan, audit dan akunting. Fungsi di atas harus dilihat secara menyeluruh dan integratif, sehingga penyimpangan dalam pelaksanaan kebijakan dapat terdeteksi secara maksimal. Untuk melihat fungsi secara optimal maka perlu dilakukan pengukuran evaluasi kebijakan.

Dunn (2003:610) mengemukakan beberapa indikator yang dapat dijadikan alat ukur dalam melakukan evaluasi kebijakan dengan meliputi 6 (enam) aspek sebagai berikut:

1. Efektivitas *(effectiveness)* berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektivitas yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneternya.
2. Efesiensi *(effeciency)* berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk meningkatkan tingkat efektivitas tertentu. Efesiensi yang merupakan sinonim dengan rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter.
3. Kecukupan *(adequacy)* berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan.
4. Kesamaan *(equity)* erat hubungannya dengan rasionalitas legal dan sosial yang menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada perataan adalah kebijakan yang akibatnya (misalnya unit pelayanan atau manfaat moneter) atau usaha (misalnya biaya moneter) secara adil didistribusikan. Kebijakan yang dirancang untuk mendistribusikan pendataan, kesempatan pendidikan atau pelayanan publik kadang-kadang direkomendasikan atas dasar kriteria kesamaan. Kriteria kesamaan erat kaitannya dengan konsepsi yang saling bersaing yaitu keadilan atau kewajaran dan terhadap konflik etis sekitar dasar yang memadai untuk mendistribusikan risorsis dalam masyarakat.
5. Responsivitas *(responsiveness)* berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, prefensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Kriteria responsivitas ada;ah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kroiteria lainnya, efektivitas, efesiensi, kecukupan, kesamaan masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang sepertinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan.
6. Ketepatan *(appropriateness)* adalah kriteria ketepatan secara dekat yang berhubungan dengan rasionalitas substantive, karena pertanyaan tentang ketepatan kebijakan yang tidak berkenaan dengan satuan kriteria individu tetapi dua atau lebih kriteria secara bersama-sama. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan-tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan tersebut.

Organisasi, di dalam menentukan tolok ukur yang lazim untuk melihat kualitas pelayanan dengan memperhatikan secara seksama bagaimana tingkat kinerja suatu kebijakan, mengukur tingkat efesiensi suatu kebijakan, mengukur tingkat keluaran *(outcame)* suatu kebijakan, mengukur derajad suatu kebijakan. dan untuk mengetahui apakah terdapat penyimpangan atau tidak. Karena itu, Evaluasi juga bertujuan untuk mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi, dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapian target, dalam kerangka kualitas pelayanan publik dan sebagai bentuk akuntabilitas kepada publik.

Berkaitan dengan pelayanan, Kotler (2002:83) mengartikan bahwa:

Pelayanan adalah setiap tindakan atau kegiatan yang dapat ditawarkan oleh suatu pihak kepada pihak lain, yang pada dasarnya tidak berwujud dan tidak mengakibatkan kepemilikan apapun. Produksinya dapat dikaitkan atau tidak dikaitkan pada satu produk fisik. Pelayanan merupakan perilaku produsen dalam rangka memenuhi kebutuhan dan keinginan konsumen demi tercapainya kepuasan pada konsumen itu sendiri.

Berdasarkan hal tersebut maka pelayanan merupakan kegiatan atau perilaku yang ditawarkan dalam rangka memenuhi kebutuhan keinginan konsumen untuk memperoleh kepuasan.

Kotler (2002:83) lebih lanjut mengatakan bahwa:

Perilaku tersebut dapat terjadi pada saat, sebelum dan sesudah terjadinya transaksi. Pada umumnya pelayanan yang bertaraf tinggi akan menghasilkan kepuasan yang tinggi serta pembelian ulang yang lebih sering. Kata kualitas mengandung banyak definisi dan makna, orang yang berbeda akan mengartikannya secara berlainan tetapi dari beberapa definisi yang dapat kita jumpai memiliki beberapa kesamaan walaupun hanya cara penyampaiannya saja biasanya terdapat pada elemen sebagai berikut:

1. Kualitas meliputi usaha memenuhi atau melebihkan harapan pelanggan.
2. Kualitas mencakup produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan.
3. Kualitas merupakan kondisi yang selalu berubah.

Berkaitan dengan pandangan di atas, maka kualitas pelayanan merupakan segala bentuk aktivitas yang dilakukan oleh perusahaan guna memenuhi harapan konsumen. Pelayanan dalam hal ini diartikan sebagai jasa atau *service* yang disampaikan oleh pemilik jasa yang berupa kemudahan, kecepatan, hubungan, kemampuan dan keramahtamahan yang ditujukan melalui sikap dan sifat dalam memberikan pelayanan untuk kepuasan konsumen. Kualitas pelayanan *(service quality)* dapat diketahui dengan cara membandingkan persepsi para konsumen atas pelayanan yang nyata-nyata mereka terima atau peroleh dengan pelayanan yang sesungguhnya mereka harapkan atau inginkan terhadap atribut-atribut pelayanan suatu perusahaan. Hubungan antara produsen dan konsumen menjangkau jauh melebihi dari waktu pembelian ke pelayanan purna jual, kekal abadi melampaui masa kepemilikan produk. Perusahaan menganggap konsumen sebagai raja yang harus dilayani dengan baik, mengingat dari konsumen tersebut akan memberikan keuntungan kepada perusahaan agar dapat terus hidup.

Indikator pelayanan publik yang baik menurut Suksmaningsih (2001) ialah sebagai berikut:

1. Keterbukaan, artinya informasi pelayanan yang meliputi petunjuk, sosialisasi, saran dan kritik dapat dilihat dan diakses oleh publik.
2. Kesederhanaan artinya adanya persedur dan persyaratan pelayanan yang jelas dan sederhana.
3. Kepastian, artinya adanya kepastian mengenai waktu biaya dan petugas pelayanan.
4. Keadilan. artinya adanya persamaan perlakuan pelayanan.
5. Keamanan dan kenyamanan, artinya adanya hasil produk pelayanan yang memenuhi kualitas teknis (aman) dan penataan ruangan dan lingkungan kantor terasa fungsional, rapi, bersih, dan nyaman.
6. Perilaku petugas pelayanan, artinya seorang petugas harus tanggap, peduli serta memiliki disiplin dan kemampuan dalam memberikan pelayanan. Selain itu petugas pelayan harus ramah dan sopan.

Pendapat di atas mengukur kualitas pelayanan publik dari aspek keterbukaan menyangkut informasi dengan dukungan fasilitas layanan yang mudah diakses, berprinsip sederhana namun mengandung kepastian dan kejelasan, adil, aman dan nyaman serta perilaku pemberi layanan yang responsif dan terukur.

Sinambela (2008:6) melihat dari sisi kepuasan publik dengan mengemuka-kan bahwa parameter kualitas pelayanan prima diukur dari dimensi:

1. Transparansi, yaitu pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.
2. Akuntabilitas, yaitu pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Kondisional yaitu, pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima layanan dengan tetap berpegang pada prinsip efesiensi dan efektivitas.
4. Partisipatif yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
5. Kesamaan hak yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun, khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial dan lain-lain.
6. Keseimbangan hak dan kewajiban yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan, antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

Setelah dikemukakan kerangka pemikiran variabel evaluasi kebijakan dan kualitas pelayanan, maka dapat dijelaskan keterkaitan kedua variabel tersebut. Dalam suatu kebijakan di samping formulasi dan implementasi juga diperlukan evaluasi yang ditujukan untuk mengetahui apakah kebijakan itu mampu meningkatkan kualitas pelayanan yang berkaitan dengan pencapaian tujuan, akuntabilitas atau jaminan publik terhadap kebijakan yang diambil. Hal ini sejalan dengan Subarsono (2005 :123) tentang perlunya evaluasi dengan argumen sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui tingkat efektivitas suatu kebijakan yakni seberapa jauh suatu kebijakan mencapai tujuannya.
2. Mengetahui apakah suatu kebijakan berhasil atau gagal. Dengan melihat tingkat efektivitasnya, maka dapat disimpulkan apakah suatu kebijakan berhasil atau gagal.
3. Memenuhi aspek akuntabilitas publik. Dengan melakukan penilaian kinerja suatu kebijakan, maka dapat dipahami sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah kepada publik sebagai pemilik dana dan mengambil manfaat dari kebijakan dan program pemerintah.
4. Menunjukkan pada *stakeholders* manfaat suatu kebijakan. Apakah tidak dilakukan evaluasi terhadap sebuah kebijakan, para *stakeholders,* terutama kelompok sasaran tidak mengetahui secara pasti manfaat dari sebuah kebijakan atau program.
5. Agar tidak mengulangi kesalahan yang sama. Pada akhirnya, evaluasi kebijakan bermanfaat untuk memberikan masukan bagi proses pengambilan kebijakan yang akan datang agar tidak mengulangi kesalahan yang sama. Sebaliknya, dari hasil evaluasi diharapkan dapat ditetapkan kebijakan yang lebih baik.

Pendapat di atas menekankan urgensi kegiatan evaluasi dalam kebijakan. Perlunya evaluasi kebijakan dalam rangka mengetahui tingkat efektivitas kebijakan, melihat tingkat keberhasilan kebijakan, sebagai bentuk akuntabiltas publik, memperlihatkan kepada pemangku kepentingan terhadap tingkat implementasi dan capaian program, serta meningkatkan kinerja dan keberhasilan program sehingga tidak mengulangi kesalahan yang sama di masa depan.

Dunn terjemahan Wibawa (2003 : 608) juga memperjelas keterkaitan antara evaluasi kebiajakan dan kualitas pelayanan dengan mengatakan:

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 atau 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.

Pandangan kedua pendapat di atas memperlihatkan keterkaitan evaluasi dengan pencapaian tujuan dalam sebuah kebijakan. Evaluasi yang dilakukan dapat mengetahui sejauhmana konstribusi atau nilai kebijakan itu sendiri kepada publik berkaitan kualitas pelayanan seperti kemampuan dan akuntabiltas instansi untuk memberikan pelayanan, tranparansi, pelayanan sesuai kondisi yang ada, memperhatikan partisipasi dan kebutuhan masyarakat, kesamaan hak, serta keseimbangan hak dan kewajiban dalam pelayanan.

Berdasarkan uraian variabel-variabel yang telah dikemukakan di atas, selanjutnya dapat digambarkan ke dalam paradigma pemikiran sebagai berikut:

**INPUT**

**PROSES**

**OUTPUT**

***Feed Forward***

Calon

Jemaah Haji

(Masyarakat)

**Evaluasi Kebijakan**

**Dunn (2003)**

1. Efektivitas *(efectiveness)*
2. Efesiensi *(effeciency)*
3. Kecukupan *(adequacy)*
4. Pemerataan *(equity)*
5. Responsivitas *(responsiveness)*
6. Ketepatan *(appropriateness)*

Kuota

Haji

Provinsi

**Kualitas**

**Pelayanan**

**Sinambela (2008)**

1. Transparansi
2. Akuntabilitas
3. Kondisional
4. Partisipatif
5. Kesamaan hak
6. Keseimbangan hak dan kewajiban

Subarsono (2005)

Penyeleng-

garaan Haji

***Feed Back***

**Gambar 2.6**

**Paradigma Pemikiran Penelitian**

**Evaluasi Kebijakan Terhadap Kualitas Pelayanan**

**Sumber : Diolah Peneliti, 2013.**

**2.3. Hipotesis**

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas memperlihatkan bahwa evaluasi kebijakan kuota haji provinsi berpengaruh terhadap kualitas pelayanan haji di Wilayah Bandung Raya.

Berkaitan dengan itu dapat dikemukanan hipotesis sebagai berikut:

* 1. Evaluasi kebijakan kuota haji provinsi secara simultan berpengaruh terhadap kualitas pelayanan haji di Wilayah Bandung Raya.
  2. Evaluasi kebijakan kuota haji provinsi melalui dimensi efektivitas *(efectiveness),* efesiensi *(effeciency),* kecukupan *(adequacy),* pemerataan *(equity),* responsivitas *(responsiveness), dan* ketepatan *(appropriateness)* berpengaruh terhadap kualitas pelayanan haji di Wilayah Bandung Raya.