

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR**

#### **2.1 Kajian Pustaka**

Bagian fundamental dalam sebuah penelitian guna menjadikan pembahasan yang komperhensif dan mendalam adalah kajian pustaka. Kajian pustaka dalam konteks penelitian ini mengambil tiga bagian yaitu Grand Theory, Middle Theory dan Applied Theory serta Kajian penelitian terdahulu sebagai pembanding penelitian ini dengan penelitian lain. Kajian terdahulu selain untuk membandingkan juga sebagai bahan referensi penulis dalam melaksanakan analisis dan penulisan penelitian ini.

##### **2.1.1 Kajian Penelitian Terdahulu**

Kajian terdahulu selain untuk membandingkan, juga sebagai bahan referensi penulis dalam melaksanakan analisis dan penulisan penelitian ini. Maka dari itu penulis mengambil tiga penelitian yang berbentuk jurnal untuk membandingkan serta menjadikan penulisannya sebagai referensi penelitian ini. Tiga penelitian terdahulu yang penulis jadikan sebagai bahan referensi dan pembanding adalah sebagai berikut :

**Tabel 2.1****Kajian Penelitian Terdahulu**

<b>No</b>	<b>Nama Peneliti</b>	<b>Judul Penelitian</b>	<b>Persamaan dan Perbedaan</b>			
			<b>Teori yang digunakan</b>	<b>Pendekatan</b>	<b>Metode</b>	<b>Teknik Analisis</b>
1	Septa Yusup Nurjamil	Implementasi Kebijakan Penanganan Banjir Pada Bidang Pemeliharaan dan Pengendalian Oleh Dinas Pekerja Umum Kota Bandung		Kualitatif	Deskriptif	Observasi, Wawancara, Dokumentasi
		Evaluasi Kebijakan Penanggula				

2	Yenchilia Tresna Damanik	ngan Kemiskinan Melalui Program Pelatihan Keterampilan Di Kelurahan Mangunharjo Kecamatan Tembalang Kota Semarang		Kualitatif	Deskriptif	Observasi, Wawancara, Dokumentasi
3	Nurjanah	Evaluasi kebijakan belanja daerah pada Dinas Pekerjaan Umum Kota Bandung		Kualitatif	Deskriptif	Observasi, Wawancara, Dokumentasi

## **2.2 Kajian Terhadap Grand Theory**

Grand theory merupakan sebuah kajian teori secara umum yang akan menggambarkan sebuah kajian teori yang masih luas dan pada akhirnya muncul teori penghubung ke *Middle Theory*. Dalam hal penelitian ini kajian untuk Grand Theory menggambarkan secara hirakis teori yang dikemukakan oleh para ahli ditingkatan paling umum untuk selanjutnya membahas ranah yang lebih spesifik yaitu Middle Theory dengan teori penghubungnya.

### **2.2.1 Konsep Administrasi**

Menjalani sebuah penelitian pada akhirnya tidak terlepas dari teori umum yang menjadi *core* sebuah ilmu. Penelitian ini berbasis pada administrasi sehingga kita perlu memahami konsepnya agar penelitian ini bersifat komprehensif dan mendalam pada pembahasannya. Konsep secara umum terkait administrasi sampai hal-hal teknis perlu dibahas sehingga memiliki kepaduan dari setiap argumentasi dan narasi yang dibangun.

### **2.2.2 Pengertian Administrasi**

Administrasi merupakan sebuah cabang dari ilmu sosial yang notabene membahas terkait kerjasama dalam konteks organisasi. Kegiatan kerjasama yang dilakukan guna mencapai sebuah tujuan bersama dengan proses yang rasional dalam pelaksanaannya.

Menurut **Hadari (1994: 23)** Administrasi dapat dibedakan menjadi dua pengertian, yaitu:

**“Administrasi dalam arti sempit, yaitu berasal dari kata Administratie (bahasa Belanda), yang meliputi kegiatan: catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, kegiatan menyusun**

**keterangan-keterangan secara sistematis, dan pencatatan-pencatatannya secara tertulis untuk didokumentasikan, agar mudah menemukannya bilamana akan dipergunakan lagi, baik secara terpisah-pisah maupun sebagai keseluruhan yang tidak terpisahkan, dan segala sesuatu yang bersifat teknis ketatausahaan (clerical work).”**

Administrasi mempunyai ciri-ciri yang menjadi dasar dalam proses kegiatan administrasi, **Afifuddin (2010: 3-4)** yaitu:

1. Adanya kelompok manusia, yaitu kelompok yang terdiri atas dua orang atau lebih
2. Adanya kerja sama dari kelompok tersebut.
3. Adanya kegiatan atau proses atau usaha.
4. Adanya bimbingan dan kepemimpinan.
5. Adanya tujuan yang telah disepakati bersama.

Administrasi, Menurut **Leonard D. White (1926:5)** adalah “suatu proses yang terdapat secara umum dalam segala usaha kelompok manusia, usaha negara atau swasta, usaha kecil ataupun besar”. Penjelasan tersebut menandakan bahwa administrasi tidak terikat dengan sebuah kegiatan bersama yang diikat dalam organisasi namun juga usaha yang dilakukan secara bersama pun bisa disebut administrasi, namun secara umum biasanya kegiatan administrasi terikat dengan organisasi.

Pemimpin merupakan sebuah kunci dalam sebuah kerjasama tim, agar sebuah tim bergerak selaras dalam mencapai tujuan. Proses pencapaian tujuan merupakan bagian dari administrasi namun tidak jarang dalam pelaksanaannya terkena oleh masalah atau keluar dari koridor. Pemimpin memiliki fungsi manajemen dan kontroling dalam sebuah proses administrasi untuk memastikan

bahwa para pelaksananya tidak keluar dari koridor dan konsisten dalam melaksanakan pencapaian tujuan. Selain dari fungsi pimpinan administrasi juga menuntun arah gerak, seperti yang dikatakan oleh H. Newman (1975:6) Administrasi adalah pedoman kepemimpinan dan pengawasan usaha suatu kelompok orang-orang kearah pencapaian tujuan bersama.

Pendapat ahli yaitu bengawan administrasi di Indonesia Siagian (1990:15) Administrasi didefinisikan sebagai keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Argumentasi ahli tersebut menggambarkan administrasi identik dengan organisasi karena ada rasionalitas dan penentuan tujuan secara komperhensif yang didalamnya. Berbeda dengan pendapat lain tersirat jelas administarasi disini dijelaskan terikat dengan organisasi.

Sedangkan administrasi dalam arti sempitnya yaitu sebagai tata usaha atau *office work*, yakni pekerjaan-pekerjaan yang berhubungan dengan catat-mencatat, surat-menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, dan agenda.

Secara luas administrasi dapat dilihat dari tiga sudut, hingga mencakup tiga pengertian, **Anggara (2020:20-21)** mengemukakan, yaitu dari sudut proses, fungsi, dan kelembagaan sebagai berikut :

1. Dari sudut proses, administrasi yaitu suatu proses pemikiran, pengaturan, penentuan tujuan pekerjaan sehingga tujuan tersebut bisa mencapai target yang diinginkan.
2. Dari sudut fungsi, administrasi yaitu suatu aktivitas yang dilakukan oleh individu atau kelompok yang berfungsi sebagai administrator

atau pemimpin. Di dalam kegiatan tersebut terdapat berbagai macam tugas (fungsi) kerja, misalnya tugas perencanaan pekerjaan, tugas mengorganisasi, tugas menggerakkan, tugas mengawasi, dan sebagainya.

3. Dari sudut kelembagaan, administrasi dapat ditinjau sekelompok orang, baik secara perseorangan maupun kolektif yang menjalankan kegiatan-kegiatan guna mencapai tujuan, sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Administrasi **Keban (2008:2)** mengemukakan dapat diartikan :

**“Arahan, pemerintahan, kegiatan implementasi dan menciptakan implementasi agar berarah kepada kebijakan publik, kegiatan melakukan analisis, menyeimbangkan dan mempresentasikan keputusan, kegiatan pekerjaan individu dan kelompok dalam menghasilkan barang dan jasa publik, serta sebagai area dalam bidang kerja akademik maupun teoritik.”**

Menurut **Handyaningrat (1990:3)** mengemukakan penggolongan Ilmu Administrasi dibagi menjadi 2 yaitu :

1. Administrasi Negara merupakan administrasi suatu negara sebagai organisasi dan administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan. Mempunyai tujuan-tujuannya secara langsung maupun tidak langsung ditentukan oleh UU yang berlaku. Yang bersifat monopolistic karena sifatnya mengutamakan kepentingan umum.
2. Administrasi Swasta atau niaga merupakan administrasi dalam suatu organisasi niaga dan administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat niaga (bisnis atau komersial). Biasanya

organisasi niaga ini bertujuan mencapai keuntungan berupa perusahaan baik dengan atau tanpa badan hukum. Administrasi niaga dalam kegiatannya tidak mempertimbangkan bagi kepentingan kesejahteraan rakyat tetapi memperhitungkan kepentingan kesejahteraan individu atau kelompoknya.

Pendapat-pendapat ahli di atas menunjukkan bahwa administrasi yaitu suatu kegiatan yang dilakukan untuk tercapai tujuan bersama yang bersifat umum. Yang paling terpenting adalah administrasi sebagai proses umum yang pengarahan, manajemen, dan pengawasan merupakan unsur-unsurnya. Administrasi dapat diartikan sebagai suatu proses pengorganisasian sumber-sumber sehingga tugas pekerjaan dalam organisasi tingkat apapun dapat dilaksanakan dengan baik sehingga dilakukannya untuk bertugas mengendalikan usaha-usaha instansi pemerintahan agar tujuannya sampai target yang diinginkan.

### **2.2.3 Konsep Administrasi Publik**

Istilah Administrasi Publik pada dasarnya terdiri dari dua unsur kata, yakni Administrasi dan Publik. Kata “Administrasi” berarti kegiatan dua orang atau lebih yang bekerjasama untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya dengan menggunakan organisasi dan manajemen. Di dalam Bahasa Inggris kata “Administrasi” menggunakan istilah *Administration* yang sebenarnya dari kata *Ad* (intensif) dan *ministrare (to serve)* yang berarti melayani. Sedangkan “Publik” berarti orang banyak (umum), bukan privat; merupakan masyarakat madani yang terdiri dari pemerintah dan kelompok masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas, maka definisi Administrasi Publik adalah ilmu yang mempelajari bagaimana suatu organisasi mengelola kepentingan-kepentingan publik dengan cara melakukan pelayanan kepada publik dalam usaha mencapai tujuan negara. Definisi tersebut sejalan dengan pendapat serta pengertian administrasi publik menurut para ahli.

#### **2.2.4 Pengertian Administrasi Publik**

Menurut **Waldo (1995:18)** dalam bukunya "*The Study of Public Administration*" mengemukakan bahwa: "Administrasi Publik adalah manajemen dan organisasi dari manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah".

Menurut **Nigro dan Nigro (1999)** pengertian Administrasi Publik adalah:

**"Administrasi publik adalah bentuk usaha kerjasama kelompok dalam lingkungan publik, yang kemudian mencakup ke dalam tiga cabang, yakni lembaga yudikatif, lembaga legislatif, dan lembaga eksekutif yang di dalamnya dilakukan kerjasama dalam upaya menciptakan kesejahteraan bersama."**

Menurut **Atmosudirjo (1982:272)** dalam bukunya "Administrasi dan Manajemen Umum" mengatakan bahwa: "Administrasi Publik adalah administrasi dari negara sebagai organisasi dan administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan".

Menurut **Dimock dan Louis dalam Pasolong (2007:7)** mengemukakan bahwa "Pengertian administrasi publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah di dalam melaksanakan kekuasaan politiknya. Kekuasaan politik ini bisa didapatkan dari sistem demokrasi dan juga sistem warisan (kerajaan)."

**David H. Rosenbloom (2005)**, mengemukakan bahwa administrasi publik merupakan “Pemanfaatan teori-teori dan proses-proses manajemen, publik dan hukum untuk memenuhi keinginan pemerintahan di bidang legislatif, eksekutif, dalam rangka fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat secara keseluruhan atau sebagainya.”

Menurut **Syafi'ie dalam Pasolong (2011:6)** mengemukakan bahwa *public* merupakan sekelompok, sejumlah orang-orang yang mempunyai kebersamaan rasa berpikir, perasaan, sikap, harapan, dan tindakan yang secara efektif berdasarkan nilai-nilai norma yang sejumlah manusia itu miliki.

Bahwa publik adalah sejumlah orang yang berkumpul dalam kesempatan tertentu, yang memiliki tujuan yang sama atau kepentingan masyarakat yang diwakili melalui suara.

Kajian administrasi publik, ilmu sosial ini menghubungkan 3 (tiga) elemen utama negara (Lembaga Legislatif, Yudikatif, dan Eksekutif) dengan berbagai peraturan dan kebijakan yang berkaitan dengan tujuan negara, administrasi pembangunan, dan etika yang mengatur penyelenggaraan negara.

Merujuk pada pendapat beberapa ahli. Dibawah ini adalah definisi Administrasi Publik (*Public Administration*) yaitu : Menurut **Chandler dan Plano dalam Keban (2004:3)**, mengatakan bahwa administrasi publik adalah “proses dimana sumber daya personal publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik.”

Kebijakan publik dalam hal ini adalah sebagai daripada tanggung jawab pelayanan dari aparatur sipil negara terhadap masyarakat. Proses pengelolaan keputusan dan sumberdaya perlu selaras dengan kepentingan masyarakat agar masyarakat merasa puas dan sesuai dengan apa yang diharapkan.

Sedangkan menurut **Chandler dan Plano dalam Keban (2008:4)** mengemukakan bahwa administrasi publik merupakan suatu proses dimana sumber daya manusia dan personal publik diorganisir serta dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik.

Menurut **Keban (2008:4)** mengemukakan bahwa administrasi publik yaitu

**“Proses pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator, yang aktif dan selalu berinisiatif dalam mengambil langkah yang menurut pemerintah itu baik untuk masyarakat, pemerintah mengasumsikan bahwa masyarakat menerima apa saja aturan-aturan yang dibuat pemerintah, dan masyarakat patuh kepada aturan pemerintah.”**

Beberapa definisi di atas, Peneliti dapat menyimpulkan bahwa administrasi publik adalah suatu kegiatan sumber daya personal publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan melaksanakan kebijakan pemerintah. Administrasi publik memiliki tujuan eksekutif, legislatif, dan yudikatif pemerintah berperan dalam misi pelayanan, pelayanan yang diberikan sudah responsif dan tanggap mengutamakan kemandirian, serta kemampuan masyarakat.

Organisasi adalah sebuah wadah orang-orang yang memiliki tujuan sama dan hakikat administrasi melekat di dalamnya. Administrasi berada dalam organisasi sebagai ruh yang membuat orang di dalamnya bergerak bersama dalam upaya mencapai tujuan yang telah disepakati sebelumnya. Pada pelaksanaannya

tidak semata-mata berjalan pada organisasi saja namun berkaitan juga dengan aspek politik.

Administrasi memiliki kaitan politik sesuai dengan yang diungkapkan oleh **Anggara (2012:23)** bahwa :

**“Menurut bidang kehidupan pembagian administrasi menurut hal ini merupakan konsekuensi anggapan dasar bahwa ruang lingkup administrasi meliputi segenap aspek kehidupan masyarakat. Biasanya kehidupan masyarakat diidentifikasi dalam beberapa bidang, yaitu politik, ekonomi, dan sosial budaya. Oleh karena itu, administrasi dapat dibagi menjadi administrasi di bidang politik dan pemerintahan (administrasi negara), administrasi di bidang ekonomi (administrasi niaga), serta administrasi di bidang sosial budaya (administrasi sosial).”**

Administrasi yang berkaitan dengan politik adalah administrasi negara karena bersinggungan dengan intervensi politik. Adanya lembaga yang membutuhkan proses politik di dalamnya membuka intervensi politik dalam setiap kebijakannya. Pengambilan keputusan untuk sebuah kebijakan tidak luput dari yang namanya intervensi politik. Berbagai perbedaan pandangan dalam pengambilan keputusan dilatar belakangi adanya intervensi politik sesuai dengan intervensi idealismenya.

Skala prioritas yang diurutkan dan dibangun dalam membuat kebijakan tidak jarang menggunakan acuan idealisme politik didalamnya. Maka dari itu pendapat dari ahli tersebut dapat digambarkan dengan adanya lembaga eksekutif tingkat pusat maupun daerah yang pergerakannya atau prosesnya diintervensi konteks politik dalam pelaksanaannya.

Berdasarkan uraian-uraian pendapat para ahli di atas, maka peneliti menyimpulkan bahwa administrasi publik merupakan rangkaian kegiatan

penyelenggaraan kerjasama secara ikhlas dan sukarela yang dilakukan oleh aparaturnegara atau aparaturn pemerintahan untuk mengatur, mengelola, memformulasi, mengimplementasi, mengkoordinasi, maupun menjalankan kekuasaan negara secara efektif dan efisien guna mencapai tujuan negara yang telah ditetapkan sebelumnya.

### **2.3 Kajian Terhadap *Middle Theory***

Tahapan ini merupakan kajian lanjutan dari *Grand Theory*, yang mana di lanjutkan ke teori selanjutnya melalui ahli yang mengemukakan pendapat. Maka dari itu penulis memberikan kajian secara lanjutan setelah hal yang dibahas di atas tadi sehingga terus berjalan secara lebih spesifik kajiannya. Berikut penulis menyajikan *Middle Theory* yang berkaitan dengan *Grand Theory* dan dilanjutkan ke ranah yang lebih spesifik yaitu *Applied Theory*.

#### **2.3.1 Kebijakan Publik**

Kebijakan pada dasarnya adalah suatu keputusan yang dimaksud untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu, yang melakukan kegiatan tertentu, atau untuk mencapai tujuan tertentu, yang dilakukan oleh lembaga pemerintah yang berwenang dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara dan pembangunan bangsa.

Batasan tentang kebijakan publik diberikan oleh Thomas R. Dye dalam **Ayuningtyas (2014: 8)**, yang mengatakan bahwa “kebijakan publik adalah apa pun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (whatever governments choose to do or not to do)”. Seorang ahli Jerman lainnya, **Crinson dalam Ayuningtyas (2014: 8)** menyatakan kebijakan merupakan sebuah konsep,

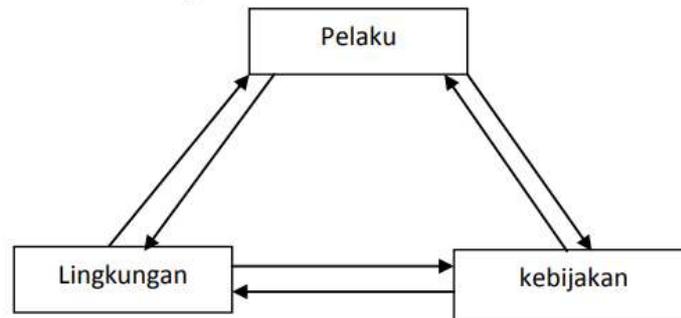
bukan fenomena spesifik maupun konkret, sehingga pendefinisian akan menghadapi banyak kendala atau dengan kata lain tidak mudah. Selanjutnya Crinson juga membenarkan bahwa kebijakan akan jauh lebih bermanfaat apabila dilihat sebagai petunjuk untuk bertindak atau serangkaian keputusan atau keputusan yang saling berhubungan satu sama lain.

Menurut **Fredrich** dalam **Agustino (2017: 166)**, kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan- kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

Sementara itu, **Anderson** dalam **Agustino (2017: 17)** mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan permasalahan atau sesuatu hal yang diperhatikan.

Kebijakan dapat pula dipandang sebagai sistem. Sistem adalah serangkaian bagian yang saling berhubungan dan bergantung dan diatur dalam aturan tertentu untuk menghasilkan satu kesatuan. Menurut **Dunn (1994)**, sistem kebijakan (policy system) mencakup hubungan timbal balik dari tiga unsur, yaitu kebijakan publik, pelaku kebijakan dan lingkungan kebijakan. Hubungan timbal balik antara ketiga komponen sistem kebijakan tersebut di gambarkan dalam gambar berikut.

*Tiga elemen sistem kebijakan*



**Gambar 2.1 Hubungan Komponen dalam Sistem Kebijakan menurut Dunn dalam Ayuningtyas (2014: 15)**

Segitiga sistem kebijakan menjelaskan adanya aktor kebijakan yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh kebijakan publik. Kesemuanya juga tidak luput dari pengaruh lingkungan kebijakan. Ketiga komponen tersebut

Selanjutnya dikenal sebagai sistem kebijakan, yaitu tatanan kelembagaan yang berperan dalam penyelenggaraan kebijakan publik yang mengakomodasi aspek teknis, sosiopolitik maupun interaksi antara unsur kebijakan. Penjelasan lebih lanjut tentang sistem dan komponen kebijakan publik dikemukakan pula oleh **William Dunn** dalam **Ayuningtyas (2014:16)** sebagai berikut :

1. Isi kebijakan (policy content)

Terdiri dari sejumlah daftar pilihan keputusan tentang urusan publik (termasuk keputusan untuk tidak melakukan tindakan apa-apa) yang dibuat oleh lembaga dan pejabat pemerintah. Isi sebuah kebijakan merespons berbagai masalah publik (public issues) yang mencakup berbagai bidang

kehidupan mulai dari pertahanan, keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan, dan lain-lain.

2. Aktor atau pemangku kepentingan kebijakan (policy stakeholder)

Pemangku kepentingan kebijakan atau aktor kebijakan adalah individu atau kelompok yang berkaitan langsung dengan sebuah kebijakan yang dapat memengaruhi atau dipengaruhi oleh keputusan atau kebijakan tersebut. Aktor kebijakan tersebut bisa terdiri dari sekelompok warga, organisasi buruh, pedagang kaki lima, komunitas wartawan, partai politik, lembaga pemerintahan, dan sebagainya.

3. Lingkungan kebijakan (policy environment)

Lingkungan kebijakan merupakan latar khusus di mana sebuah kebijakan terjadi, yang berpengaruh dan dipengaruhi oleh aktor kebijakan serta kebijakan publik itu sendiri.

### **2.3.2 Proses Kebijakan Publik**

Proses pengembangan kebijakan berlangsung sebagai sebuah siklus kebijakan yang dimulai dari pengaturan agenda dengan penetapan atau pendefinisian masalah publik hingga proses evaluasi atau penilaian kebijakan. Berikut penjelasan proses pengembangan kebijakan publik yang dikemukakan dalam **Ayuningtyas (2014: 30)** sebagai berikut :

1. Pembuatan Agenda

Sebagai respon terhadap permasalahan publik, mesin legislatif dan birokrasi pemerintah dapat bergerak dan terlibat dalam proses formulasi, adopsi, dan implementasi kebijakan termasuk turut berperan untuk

mengatasi masalah yang muncul selama proses penyusunan kebijakan. Keterlibatan aktor, elite atau pemangku kepentingan dapat terus berlanjut pada tahap analisis efektivitas kebijakan, untuk menunjukkan kekurangan dalam formulasi maupun implementasi sehingga dapat menjadi usulan agenda baru kebijakan. Oleh karena itu, pembuatan agenda menempati urutan pertama dalam siklus pengembangan kebijakan.

## 2. Formulasi Kebijakan

Proses formulasi kebijakan secara umum memiliki tahapan-tahapan diantaranya yaitu pengaturan proses pengembangan kebijakan, penggambaran permasalahan, penetapan sasaran dan tujuan, penetapan prioritas, perancangan kebijakan, penggambaran pilihan-pilihan, penilaian pilihan-pilihan, “perputaran” untuk penelaahan sejawat dan revisi kebijakan, serta akhirnya upaya untuk mendapatkan dukungan formal terhadap kebijakan yang sedang diajukan atau disusun.

## 3. Pengadopsian Kebijakan

Setelah formulasi kebijakan, tahap berikutnya adalah adopsi kebijakan yaitu sebuah proses untuk secara formal mengambil atau mengadopsi alternatif solusi kebijakan yang ditetapkan sebagai sebuah regulasi atau produk kebijakan yang selanjutnya akan dilaksanakan. Pengadopsian kebijakan sangat ditentukan oleh rekomendasi yang antara lain berisikan informasi mengenai manfaat dan berbagai dampak yang mungkin terjadi dari berbagai alternatif kebijakan yang telah disusun dan akan diimplementasikan.

#### 4. Pengimplementasian Kebijakan

Pengimplementasian merupakan cara agar kebijakan dapat mencapai tujuannya. Definisi implementasi menurut Dunn (2003) adalah pelaksanaan pengendalian aksi-aksi kebijakan di dalam kurun waktu tertentu. Ada dua alternatif dalam implementasi kebijakan: mengimplementasikan dalam bentuk program atau membuat kebijakan turunannya. Kesiapan implementasi amat menentukan efektivitas dan keberhasilan sebuah kebijakan. Penyusunan kebijakan berbasis data atau bukti juga berpengaruh besar terhadap sukses tidaknya implementasi kebijakan.

#### 5. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan merupakan penilaian terhadap keseluruhan tahapan dalam siklus kebijakan, utamanya ketika sebuah kebijakan yang disusun telah selesai diimplementasikan. Tujuannya adalah untuk melihat apakah kebijakan telah sukses mencapai tujuannya dan menilai sejauh mana keefektifan kebijakan dapat dipertanggungjawabkan kepada pihak berkepentingan.

### 2.3.3 Jenis-jenis Kebijakan Publik

**James E. Anderson (1970)** mengelompokkan jenis-jenis kebijakan publik sebagai berikut.

#### *a. Substantive and Procedural Policies*

*Substantive policy* adalah kebijakan dilihat dari substansi masalah yang di hadapi oleh pemerintahan. Misalnya, Kebijakan pendidikan, kebijakan ekonomi, dan lain-lain.

*Procedural policy* adalah kebijakan dilihat dari pihak-pihak yang terlibat dalam perumusannya (policy stakeholders). Misalnya Undang-Undang tentang Pendidikan Nasional. Akan tetapi, dalam pelaksanaan pembuatannya, banyak instansi/organisasi lain yang terlibat, baik instansi/organisasi pemerintah maupun organisasi bukan pemerintah, yaitu DPR, Departemen Kehakiman, Departemen Tenaga Kerja, Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI), dan Presiden yang mengesahkan undang-undang tersebut. Instansi-instansi/organisasi-organisasi yang terlibat tersebut disebut *policy stakeholders*.

**b. *Distributive, Redistributive, and Regulatory Policies***

*Distributive policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayan/keuntungan kepada individu, kelompok, atau perusahaan. Contoh, kebijakan tentang *tax holiday*.

*Redistributive policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang pemindahan akolasi kekayaan, kepemilikan, atau hak-hak. Contoh, Kebijakan tentang pembebasan tanah untuk kepentingan umum.

*Regulatory policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang pembatasan/ pelarangan terhadap perbuatan/tindakan. Contoh, kebijakan tentang larangan memiliki dan menggunakan senjata api.

**c. *Material Policy***

*Material Policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang pengalokasian/penyediaan sumber-sumber material yang nyata bagi pemerimannya. Contoh, kebijakan pembuatan rumah sederhana.

**d. *Public Goods and Private Goods Policies***

*Public goods policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang/pelayanan oleh pemerintah untuk kepentingan orang banyak. Contoh kebijakan tentang perlindungan keamanan dan, penyediaan jalan umum.

*Private goods policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang/pelayanan oleh pihak swasta untuk kepentingan individu (perseorangan) di pasar bebas dengan imbalan biaya tertentu. Contoh tempat hiburan, hotel dan lain-lain.

#### **2.3.4. Hakikat Sebuah Kebijakan Publik**

Hakikat dari sebuah kebijakan publik pada dasarnya untuk memberikan keadaan yang kondusif dalam suatu sistem penyelenggaraan pemerintahan (administrasi negara). Oleh karena itu, di dalamnya akan mengartikulasikan nilai, norma, dan etika sebagai dasar moral praktik pemerintahan. Selain itu, tujuan dan sasaran sebagai arah yang ingin dicapai dengan adanya kebijakan ini juga sebagai arah yang ingin dicapai dengan adanya kebijakan ini juga merupakan faktor lain yang tidak dapat diabaikan.

Keseluruhan faktor tersebut akan terelaborasi dalam suatu bentuk kebijakan secara utuh. **Mulyadi (2009:43)** mengemukakan bahwa pembuatan dan perumusan kebijakan berhubungan dengan proses pengidentifikasi dan

penganalisisan nilai-nilai yang tumbuh dorongan dan spirit yang efektif bagi kebijakan tersebut, begitupun sebaliknya.

Pada sisi lain, kepercayaan publik secara luas akan memengaruhi kebijakan dan kondusivitas publik. Ketika publik tidak lagi memiliki kepercayaan (trust) kepada para pelaku kebijakan (policy makers), akan sulit bagi kebijakan tersebut untuk diimplementasikan secara benar. Daya dukung publik akan rendah, dan yang kemungkinan terjadi adalah apatis dan apriori terhadap kebijakan, dan lebih jauhnya lagi tidak ada kepatuhan atau ketaatan sebagaimana diharapkan. Dalam situasi seperti ini, segala bentuk kebijakan yang dibangun akan selalu dipermasalahkan.

Permasalahan lain adalah ketika pihak *inner public* tidak memiliki kepercayaan terhadap publiknya (*outer public*). Publik (*outer*) akan selalu dianggap sebagai pihak yang harus selalu diatur secara formal, publik yang tidak disiplin, rendah kualitas tanggung jawabnya, individualistis dan egosentris, dan sebagiannya. Situasi seperti ini tentunya akan menjadikan para pembuat kebijakan terjebak pada pemikiran formalistis, detail, rigid dalam memformulasikan kebijakan. Dampak yang muncul adalah detailnya muatan kebijakan yang pada akhirnya menimbulkan rigiditas dan kekakuan dalam implementasinya.

Kecenderungan ketidakpercayaan dari kedua belah pihak dalam proses formulasi kebijakan publik ini hendaknya tidak dibiarkan mengalir mengikuti arus tanpa adanya upaya pengehentiannya.

Dalam memformulasikan suatu kebijakan, hendaknya tidak didasarkan pada adanya motif “negatif”. Kebijakan harus dirumuskan dengan suasana objektif

sebagai akibat dari adanya kebutuhan bersama, baik pemerintahan maupun masyarakat tentang sesuatu hal yang menjadi kepentingannya.

Pemerintah dan masyarakat harus saling “mengintropeksi” diri agar kepercayaan di antara keduanya dapat tercipta dengan baik. Oleh karena itu, pemerintah hendaknya dapat menunjukkan dan mengembangkan strategi yang efektif untuk membangun kepercayaan publik yang tinggi. Pemerintah yang kuat birokrasi yang profesional masyarakat yang terdidik, akan menjadi dorongan dan spirit yang kuat bagi terbangunnya kebijakan publik yang efektif. Keduanya harus mampu menunjukkan tanggung jawab akuntabilitas dan responsibilitas yang tinggi sesuai dengan kapastias.

Di tengah krisis kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah yang begitu tinggi, tidak mudah untuk dapat memformulasikan, mewujudkan dan mengimplementasikan suatu produk kebijakan publik. Oleh karena itu, para pengambil kebijakan harus mampu memahami kondisi lingkungannya dengan baik. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk menyelesaikan masalah-masalah publik yang teridentifikasi. Penyelesaiannya memerlukan tindakan-tindakan publik, yaitu melalui pengaturan dan penetapan kebijakan (Dunn, 1994:58).

#### **2.4 Kajian Terhadap Applied Theory**

Kajian spesifik yaitu applied theory sesuai dengan konteks penelitian yang dilakukan, selain itu applied theory berkaitan dengan middle theory. Applied theory akan menghasilkan kajian yang menuntun penulis untuk melakukan penelitian secara spesifik. Selain spesifik pada kajian terhadap applied theory akan

menunjukkan model dan variabel yang akan digunakan untuk selanjutnya dilakukan operasionalisasi variabel sehingga hasil penelitian dapat terbangun.

#### **2.4.1 Konsep Evaluasi Kebijakan**

Evaluasi kebijakan adalah kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak (Anderson: 1975). Evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja melainkan kepada seluruh proses kebijakan. Menurut Willian N. Dunn, istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Evaluasi mencakup: kesimpulan, klarifikasi, kritik, penyesuaian dan perumusan masalah kembali.

Evaluasi memiliki beberapa fungsi utama dalam analisis kebijakan. Pertama dan yang paling penting, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kriteria kebijakan yaitu, seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan yang telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini, evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan dan target tertentu telah dicapai.

Kedua, evaluasi memberikan 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 hunungan dengan masalah yang dituju.

Ketiga, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan. Evaluasi dapat juga 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 (**Bardach, E. 2008**).

Evaluasi mempunyai dua aspek yang saling berhubungan; penggunaan berbagai macam metode untuk memantau hasil kebijakan publik, program, dan aplikasi serangkaian nilai untuk menentukan kegunaan hasil ini terhadap beberapa orang, kelompok, atau masyarakat secara keseluruhan. Perhatikan bahwa aspek yang saling berhubungan ini menunjukkan kehadiran fakta dan premis-premis nilai di dalam setiap tuntutan evaluative. Namun banyak aktivitas yang diterangkan sebagai “evaluasi” dalam analisis kebijakan pada dasarnya bersifat *non - evaluatif* - yaitu aktivitas - aktivitas tersebut terutama ditekankan pada produksi tuntutan designative (faktual) ketimbang tuntutan evaluative. Sehingga dibutuhkan suatu pendekatan untuk “penelitian evaluasi” atau “evaluasi kebijakan” (**Bardach, E. 2008**).

#### **2.4.2 Pengertian Evaluasi Kebijakan**

Menurut (**Willian N. Dunn,2011**), memberikan arti pada istilah evaluasi bahwa :

1. Efektifitas (Effectiveness)

Berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektifitas yang secara langsung berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneter.

## 2. Efisiensi (Efficiency)

Berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk meningkatkan tingkat efektifitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dengan rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektifitas dan usaha yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter.

## 3. Kecukupan (Adequacy)

Berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan.

## 4. Pemerataan/Kesamaan (Equity)

Indikator ini erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada pemerataan adalah kebijakan yang akibatnya (misalnya, unit pelayanan atau manfaat moneter) atau usaha (misalnya biaya moneter) secara adil didistribusikan. Kebijakan yang dirancang untuk mendistribusikan pendapatan, 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 sumber daya dalam masyarakat.

#### 5. Responsivitas (Responsiveness)

Berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya—efektifitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan—masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan.

#### 6. Ketepatan (Appropriateness)

Adalah kriteria ketepatan secara dekat yang berhubungan dengan rasionalitas substantive, karena pertanyaan tentang ketepatan kebijakan 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.

Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (appraisal), pemberian angka (rating) dan penilaian (assessment), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. **(Dunn, 2003:608).**

Suatu kebijakan yang telah dilaksanakan pemerintah hendaknya perlu dievaluasi. Evaluasi dilakukan karena tidak semua kebijakan publik dapat

memperoleh hasil atau dampak yang diinginkan oleh para pembuat kebijakan. Seperti yang diungkap oleh Lester dan Stewart (2000, dalam Winarno (2007: 226) sebagai berikut:

**“Bahwa secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan.”**

Evaluasi kebijakan merupakan usaha untuk menentukan dampak dari kebijakan pada kondisi-kondisi kehidupan nyata pada masyarakat. Hal ini berarti bahwa evaluasi kebijakan dapat dipahami sebagai usaha untuk menentukan dampak atau konsekuensi yang terjadi sebenarnya dari suatu kebijakan (Winarno, 2007). Sebagaimana pengertian evaluasi dampak kebijakan yang diungkapkan Duun dalam Wibawa (1994: 5):

**“Dalam evaluasi dampak kebijakan membedakan konsekuensi kebijakan menjadi dua jenis, yaitu output dan dampak. Output adalah barang, jasa atau fasilitas lain yang diterima oleh sekelompok masyarakat tertentu, baik kelompok sasaran maupun kelompok lain yang tidak dimaksudkan untuk disentuh oleh kebijakan. Sedangkan dampak adalah kondisi fisik maupun sosial sebagai akibat dari output kebijakan.”**

Sudarwan Danim mendefinisikan penilaian (evaluating) sebagai proses pengukuran dan perbandingan dari hasil - hasil pekerjaan yang nyatanya dicapai dengan hasil-hasil yang seharusnya. Ada beberapa hal yang penting diperhatikan dalam defnisi tersebut, yaitu:

1. Bahwa penilaian merupakan fungsi organik karena pelaksanaan fungsi tersebut turut menentukan mati hidupnya suatu organisasi.

2. Bahwa penilaian itu adalah suatu proses yang berate bahwa penilain merupakan kegiatan yang terus menerus dilakukan oleh administrasi dan manajemen.
3. Bahwa penilaian menunjukkan jurang pemisah antara hasil pelaksanaan yang sesungguhnya dengan hasil yang seharusnya dicapai” (Danim,2000:14).

### **2.4.3 Tinjauan Ekspolrasi - Materi**

Mengingat kurang jelasnya arti evaluasi, didalam analisis kebijakan, menjadi sangat penting untuk membedakan beberapa pendekatan dalam evaluasi kebijakan, yang terdiri dari:

1. Evaluasi Semu
2. Evaluasi Formal
3. Evaluasi Keputusan teoritis
  - 1) Evaluasi Semu
    1. Asumsi : Ukuran manfaat atau nilai terbukti dengan sendirinya
    2. Contoh : Jumlah lulusan pelatihan, Jumlah unit pelayan medis yang diberikan
    3. Teknik : sajian grafik, tampilan Tabel, angka indeks, Analisis seri waktu.
  - 2) Evaluasi Formal
    1. Asumsi : Tujuan dan sasaran dari pengambil kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai.
    2. Contoh : Evaluasi program pendidikan

3. Teknik : Pemetaan sasaran, pemetaan hambatan, klarifikasi nilai, kritik nilai, analisis crosstab
- 3) Evaluasi keputusan teoritis
1. Asumsi : Tujuan dan sasaran dari berbagai pelaku yang diumumkan secara formal ataupun ‘ diam - diam’
  2. Cara untuk mengatasi kekurangan evaluasi semu dan formal (Kurang dan tidak dimanfaatkannya informasi kinerja, Ambiguitas kinerja tujuan, Tujuan - tujuan yang saling bertentangan)
  3. Tujuan Utama : menghubungkan informasi mengenai hasil - hasil kebijakan dengan nilai - nilai dari berbagai pelaku kebijakan
  4. Teknik : Brainstroming, analisis argumentasi, Analisa survai - pemakai.
- 4) Evaluasi Kebijakan
1. Para pelaku yang terlibat dalam tahap perumusan dan implementasi kebijakan, cenderung untuk memandang evaluasi dari sudut asumsi dan prosedur sehubungan dengan pencapaian tujuan utama.
  2. *Policy Makers* : cenderung memandang evaluasi dari segi kepentingan constituents, karena kekuasaan mereka tergantung pada dukungan rakyat yang diwakili mereka. Cara evaluasi kebijakan adalah melalui survei terhadap kepuasan rakyat.
  3. *Policy Implementers* : cenderung memandang evaluasi dari segi keberhasilan mengelola program. Karena itu ada kecenderungan untuk menguasai dan mempengaruhi informasi yang diberikan pada *policy decision makers*.

4. Caranya:

5. Memilih data dan informasi yang mendukung kinerja

6. Memobilisasi dukungan terhadap kebijakan

5) Evaluasi Teknis

1. Evaluasi oleh pihak ketiga; yaitu oleh evaluator profesional, lebih menekankan pada acara evaluasi yang secara metodologis dapat dipertanggung jawabkan (*scientifically valid findings*).

2. Policy Makers atau implementer akan menerima hasil evaluasi oleh profesional sebagai evaluator teknis, apabila dipenuhi persyaratan tertentu :

a. Tujuan yang diinginkan oleh policy makers telah dipahami dengan benar oleh evaluator teknis.

b. Pencapaian tujuan diukur dengan obyektif.

c. Laporan evaluasi menjelaskan hubungan antara tujuan dengan hasil program.

3. Sebaliknya, evaluator teknis hanya bisa melaksanakan tugasnya, apabila:

a. Tujuan kebijakan jelas

b. Tujuan dapat diukur

c. Implementasi diarahkan untuk mencapai tujuan

d. Tersedia cukup data yang diperlukan

Meskipun evaluasi teknis bersifat obyektif, hasil evaluasi mempunyai konsekuensi terhadap policy makers maupun policy implementers.

Secara spesifik, William Dunn mengembangkan tidak pendekatan evaluasi implementasi kebijakan, yaitu evaluasi semu, evaluasi formal, dan evaluasi keputusan teoritis

#### 1) Evaluasi Semu

Evaluasi Semu (*Pseudo Evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan tanpa berusaha menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil - hasil tersebut terhadap individu, kelompok, atau masyarakat secara keseluruhan. Asumsi utama dari evaluasi semu adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti sendiri (*self evident*) atau tidak kontroversial (**Fowler, F.J. 2009**).

Dalam evaluasi semu analisis secara khusus menerapkan bermacam - macam metode (rancangan eksperimental - semu, kuesioner, *random sampling*, teknik statistik) untuk menjelaskan variasi hasil kebijakan sebagai produk dari variable masukan dan proses. Namun setiap hasil kebijakan yang ada (misalnya, jumlah lulusan pelatihan yang dipekerjakan, unit - unit pelayanan medis yang diberikan, keuntungan pendapatan bersih yang dihasilkan) diterima begitu saja sebagai tujuan yang tepat (**Fowler, F.J. 2009**).

#### 2) Evaluasi Formal

Evaluasi Formal (*Formal Evaluation*) merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan tetapi mengevaluasi hasil tersebut atas dasar tujuan program kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh

pembuat kebijakan dan administrator program. Asumsi utama dari evaluasi formal adalah bahwa tujuan dan target diumumkan secara formal adalah merupakan ukuran untuk manfaat atau nilai kebijakan program (Fowler, F.J. 2009).

Dalam evaluasi formal analisis menggunakan berbagai macam metode yang sama dengan yang dipakai dalam evaluasi semu dan tujuannya adalah identic untuk menghasilkan informasi yang valid dan data dipercaya mengenai variasi - variasi hasil kebijakan dan dampak yang dapat dilacak dari masukan dan proses kebijakan. Meskipun demikian perbedaannya adalah bahwa evaluasi formal menggunakan undang-undang, dokumen-dokumen program, dan wawancara dengan pembuat kebijakan dan administrasi untuk mengidentifikasi, mendefinisikan dan menspesifkkan tujuan dan target kebijakan. Kelayakan dari tujuan dan target yang diumumkan secara formal tersebut tidak ditanyakan. Dalam evaluasi formal tipe - tipe criteria evaluative yang paling sering digunakan adalah efektivitas dan efisiensi (Fowler, F.J. 2009).

Dalam model ini terdapat tipe - tipe untuk memahami evaluasi kebijakan lebih lanjut, yakni: evaluasi sumatif, yang berusaha untuk memantau pencapaian tujuan dan target formal setelah suatu kebijakan atau program diterapkan untuk jangka waktu tertentu; dan *kedua*, evaluasi formatif, suatu tipe evaluasi kebijakan yang berusaha untuk meliputi usaha - usaha secara terus menerus dalam rangka memantau pencapaian tujuan-tujuan dan target-target formal (Fowler, F.J. 2009).

Selain evaluasi sumatif dan formatif, evaluasi formal dapat juga meliputi kontrol langsung atau tidak langsung terhadap masukan kebijakan dan proses - proses.

**Tabel 2.2 Variasi Evaluasi Formal**

No	Kontrol terhadap aksi kebijakan	Orientasi terhadap proses kebijakan	
		Formatif	Sumatif
1	Langsung	Evaluasi Perkembangan	Evaluasi Eksparimental
2	Tidak Langsung	Evaluasi proses retrospektif	Evaluasi hasil retrospektif

**Sumber : Dunn W.N. 2008**

Dari table 1 mengenai variasi evaluasi formal di atas, secara lebih spesifik, tiap jenis variasi evaluasi dapat dijelaskan sebagai berikut:

1) Evaluasi Perkembangan

Dalam varian ini evaluasi formal berupa untuk menunjukkan kegiatan/aktivitas evaluasi kebijakan secara eksplisit yang diciptakan untuk melayani kebutuhan sehari-hari staf program. Evaluasi perkembangan yang meliputi beberapa ukuran pengontrolan langsung terhadap aksi-aksi kebijakan, telah digunakan secara luas untuk berbagai situasi di sektor-sektor publik dan swasta. Evaluasi perkembangan karena bersifat formatif dan meliputi kontrol secara langsung, dapat digunakan untuk mengadaptasi secara langsung pengalaman baru yang diperoleh melalui manipulasi secara sistematis terhadap variable masukan dan proses.

## 2) Evaluasi proses retrospektif

*Kedua*, evaluasi proses retrospektif, yang meliputi pemantauan/evaluasi program setelah program tersebut diterapkan untuk jangka waktu tertentu. Varian ini cenderung dipusatkan pada masalah-masalah dan kendala-kendala yang terjadi selama implementasi berlangsung, yang berhubungan dengan keluaran dan dampak yang diperoleh. Evaluasi ini tidak memperkenankan dilakukannya manipulasi langsung terhadap masukan atau proses.

## 3) Evaluasi eksperimental

Varial evaluasi eksperimental adalah evaluasi kebijakan yang lahir dari hasil kondisi kontrol langsung terhadap masukan dan proses kebijakan. Evaluasi eksperimental yang ideal secara umum merupakan faktor “eksperimental ilmiah yang terkontrol”, dimana semua faktor yang dapat mempengaruhi hasil kebijakan, dikontrol, dipertahankan konstan, atau diperlakukan sebagai hipotesis tandingan yang masuk akal.

## 4) Evaluasi hasil retropektif

Varian terakhir, evaluasi hasil retrospektif, meliputi pemantauan dan evaluasi hasil tetapi tidak disertai dengan kontrol langsung terhadap masukan-masukan dan proses kebijakan yang dapat dimanipulasi.

## 5) Evaluasi Keputusan Teoritis

Evaluasi keputusan Teoritis (Decision - Theoretic Evaluation) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskripsif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggung-jawabkan dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan.

Perbedaan pokok antara evaluasi teori keputusan di satu sisi, evaluasi semu dan evaluasi formal di sisi lainnya, adalah bahwa evaluasi keputusan teoritis berusaha untuk memunculkan dan membuat eksplisit tujuan dan target dari pelaku kebijakan baik yang tersembunyi atau dinyatakan. Ini berarti bahwa tujuan dan target dari para pembuat kebijakan dan administrator merupakan salah satu sumber nilai, karena semua pihak yang membuat andil dalam memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan (sebagai contoh, staf tingkat menengah dan bawah, pegawai pada badan - badan lainnya, kelompok klien) dilibatkan dalam merumuskan tujuan dan target dimana kinerja nantinya akan diukur.

Evaluasi keputusan teoritis merupakan cara untuk mengatasi beberapa kekurangan dari evaluasi semu dan evaluasi formal.

- 1) Kurang dan tidak dimanfaatkannya informasi kinerja. Sebagian besar informasi yang dihasilkan melalui evaluasi kurang digunakan atau tidak pernah digunakan untuk memperbaiki pembuatan kebijakan. Untuk sebagian, hal ini karena evaluasi tidak cukup responsive terhadap tujuan dan target dari pihak - pihak yang mempunyai andil dalam perumusan dan implementasi kebijakan dan program.
- 2) Ambiguitas kinerja tujuan. Banyak tujuan dan program publik yang kabur. Ini berarti bahwa tujuan umum yang sama misalnya untuknya meningkatkan kesehatan dan mendorong konservasi energy yang lebih baik dapat menghasilkan tujuan spesifik yang saling bertentangan satu terhadap lainnya. Ini dapat terjadi jika diingat bahwa tujuan yang sama (misalnya, perbaikan kesehatan) dapat dioperasionalkan kedalam paling sedikit enam

macam kriteria evaluasi : efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan, responsivitas dan kelayakan. Salah satu tujuan dan evaluasi keputusan teoritis adalah untuk mengurangi kekaburan tujuan dan menciptakan konflik antar tujuan spesifik atau target.

- 3) Tujuan-tujuan yang saling bertentangan. Tujuan dan target kebijakan dan program-program public tidak dapat secara memuaskan diciptakan dengan memusatkan pada nilai-nilai salah satu atau beberapa pihak (misalnya kongres, kelompok klien yang dominan atau kepala administrator). Dalam kenyataan, berbagai pelaku kebijakan dengan tujuan dan target yang saling berlawanan nampak dalam hampir semua kondisi/situasi yang memerlukan evaluasi. Evaluasi keputusan-teoritis berusaha untuk mengidentifikasi berbagai pelaku kebijakan ini dan menampakkan tujuan-tujuan mereka.

Salah satu tujuan utama dari evaluasi teoritis keputusan adalah untuk menghubungkan informasi mengenai hasil-hasil kebijakan dengan nilai-nilai dari berbagai pelaku kebijakan. Asumsi dari evaluasi teoritis keputusan adalah bahwa tujuan dan sasaran dari pelaku kebijakan baik yang dinyatakan secara formal maupun secara tersembunyi merupakan aturan yang layak terhadap manfaat atau nilai kebijakan dan program. Dan bentuk utama dari evaluasi teoritis kebijakan adalah penaksiran evaluabilitas dan analisis utilitas multiatribut, keduanya berusaha menghubungkan informasi mengenai hasil kebijakan dengan nilai dari berbagai pelaku kebijakan.

Penaksiran evaluabilitas (evaluability assessment) merupakan serangkaian prosedur yang dibuat untuk menganalisis system pembuatan keputusan yang

diharapkan dapat diperoleh dari informasi kinerja dapat memperjelas tujuan sasaran, dan asumsi-asumsi dengan mana kerja akan diukur. Pertanyaan mendasar dalam penaksiran evaluabilitas adalah apakah suatu kebijakan atau program dapat sama sekali di evaluasi. Suatu kebijakan atau program agar dapat dievaluasi, paling tidak tiga kondisi harus ada : satu kebijakan atau program agar dapat dievaluasi, paling tidak tiga kondisi harus ada : satu kebijakan atau program yang diartikulasikan secara jelas; dan serangkaian sumsi yang eksplisit yang menghubungkan aksi atau konsekuensi. Dalam melakukan penaksiran evaluabilitas, analiss mengikuti serangkaian langkah yang memperjelas suatu kebijakan atau program dari sudut pandang pemakai kebijakan atau program dari sudut pandang pemakai informasi kinerja yang dituju dan evaluator itu sendiri.

Bentuk evaluasi teoritis keputusan yang kedua adalah analisis utilitas multiatribut. Analisis utilitas multiatribut adalah serangkaian prosedur yang dibuat untuk memperoleh penilaian subyektif dari berbagai pelaku kebijakan mengenai probabilitas kemunculan dan nilai dari hasil kebijakan. Kelebihan dari analisis utilitas multiatribut adalah bahwa analisis tersebut secara eksplisit menampakkan penentuan nilai dari berbagai pelaku kebijakan; analisis tersebut juga mengakui adanya beragam tujuan yang saling berlawanan dalam evaluasi program kebijakan; dan analisis tersebut menghasilkan informasi kinerja yang lebih berguna dari sudut pandang pemakai yang dituju.

Kelebihana dari analisis utilitas multiaribut adalah bahwa analisis ini memungkinkan analisis berurusan secara sistematis dengan tujuan yang saling bertentangan antar pelaku kebijakan yang banyak. Tetapi ini dimungkinkan hanya

jika langkah-langkah seperti yang baru dijelaskan diatas melibatkan pelaku-pelaku kebijakan yang relevan. Oleh karena itu, persyaratan pokok dan analisis utilitas multiaribut adalah bahwa pelaku kebijakan yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh kebijakan atau program adalah partisipan aktif dalam evaluasi kinerja kebijakan. Perbedaan antara ketigannya dapat dilihat dari tujuan, asumsi, dan bentuk-bentuk utama pendekatan evaluasi pada table 2 dibawah ini.

**Tabel 2.3 Perbandingan pendekatan dalam Evaluasi**

Pendekatan	Tujuan	Asumsi	Bentuk - Bentuk Utama
<b>Evaluasi Semu</b>	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid tentang	Ukuran manfaat atau nilai terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversial	Eksperimentasi sosial, Akuntansi system sosial, Pemeriksaan sosial, Sintesis riset dan

	hasil kebijakan .		praktik
<b>Evaluasi Formal</b>	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program kebijakan	Tujuan dan sasaran dari pengambilan kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai.	Evaluasi perkembangan, Evaluasi eksperimen, Evaluasi proses retrospektif, Evaluasi hasil retrospektif

<b>Evaluasi Keputusan Teoritis</b>	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku kebijakan	Tujuan dan sasaran dari berbagai pelaku yang diumumkan secara formal ataupun diam-diam merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	Penilaian tentang dapat tidaknya dievaluasi. Analisis utilitas multiatribut.

**Sumber : Dunn W.N. 2008.**

#### **2.4.4 Analisis Evaluasi Kebijakan**

Menurut Lester dan Stwart, evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda :

- 1) Untuk menentukan konsekuensi - konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampak.
- 2) Untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standard atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.

James Anderson membagi evaluasi kebijakan ke dalam dua tipe:

- 1) Evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Menyangkut prihal kepentingan (interest) dan ideologi dari kebijakan.
- 2) Evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerja kebijakan atau program-program tertentu.

Melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampak bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut dicapai. Menjawab kontribusi dampak dalam menjawa kebutuhan masyarakat.

Edward A. Schuman mengemukakan 6 langka dalam evaluasi kebijakan, yaitu:

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.

1) Sifat Evaluasi yaitu :

1. Fokus Nilai
2. Interdependensi Fakta-Nilai, Pemantauan : prasyarat
3. Orientasi Masa Kini dan Masa lampau - Ex Post, beda dengan tuntunan advokatif.
4. Dualitas Nilai (tujuan-cara)

2) Fungsi Evaluasi yaitu :

Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan :

1. *Pertama*, dan yang paling penting, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu, seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini, evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu (misalnya, perbaikan kesehatan) dan target tertentu.
2. *Kedua*, 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 kepastian tujuan dan sasaran, analis dapat menguji alternatif. Sumber nilai maupun landasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas (teknis, ekonomis, legal, sosial, substantive).

3. *Ketiga*, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan, sebagai contoh, dengan menunjukkan bahwa tujuan dan target perlu didefinisikan ulang. Evaluasi dapat pula menyumbang pada definisi alternatif kebijakan yang baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelum pada dihapus dan diganti dengan lain.

#### **2.4.5 Hakikat Evaluasi**

Sebuah kebijakan publik tidak bisa dilepas begitu saja. kebijakan harus diawasi, dan salah satu mekanisme pengawasan tersebut disebut sebagai “evaluasi kebijakan”. Evaluasi biasanya ditunjukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan public guna di pertanggung jawabkan kepada konstituennya, Sejauh mana tujuan dicapai. Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara “harapan” dengan “kenyataan”. tujuan pokok dari evaluasi bukanlah untuk menyalah-nyalahkan melainkan untuk melihat seberapa besar kesenjangan antara pencapaian dan harapan dari suatu kebijakan public. Tugas selanjutnya adalah bagaimana mengurangi atau menutup kesenjangan tersebut. Jadi evaluasi kebijakan bertujuan mencari kekurangan dan menutup kekurangan.

1) Tiga lingkup makna evaluasi kebijakan publik

1. Evaluasi perumusan kebijakan.
2. Evaluasi implementasi kebijakan
3. Evaluasi lingkungan kebijakan.

2) Fungsi evaluasi kebijakan publik.

1. Fungsi evaluasi kebijakan publik

- a. Eksplanasi. Melalui evaluasi dapat di potret 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 actor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.
- b. Kepatuhan. Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya sesuai dengan standard an prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.
- c. Audit. melalui evaluasi dapat diketahui, apakah output benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpanan.
- d. Akunting. Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial ekonomi dari kebijakan tersebut.

3) Evaluasi Formulasi Kebijakan Publik

Secara umum, evaluasi formulasi kebijakan publik berkenaan dengan apakah formulasi kebijakan public telah dilaksanakan :

1. Menggunakan pendekatan yang sesuai dengan masalah yang hendak diselesaikan, karena setiap masalah publik memerlukan model formulasi kebijakan publik berlainan.
2. Mengarah kepada permasalahan inti, karena setiap pemecahan masalah harus benar - benar mengarah kepada inti permasalahannya.
3. Mengikuti prosedur yang diterima secara bersama, baik dalam rangka keabsahan maupun juga dalam rangka kesamaan dan keterpaduan langkah perumusan.
4. Mendaya gunakan sumber daya ada secara optimal, baik dalam bentuk sumber daya waktu, dana, manusia, dan kondisi lingkungan strategis.

1) Model evaluasi formulasi kebijakan publik :

1. Model elembangaan
2. Model proses
3. Model kelompok
4. Model elit
5. Model rasional
6. Model incremental
7. Model teori permainan
8. Model pilihan publik
9. Model sistem
10. Model demokratis
11. Model perumusan strategis

## 2) Evaluasi Implementasi Kebijakan Publik

Mengikuti Prof. Sofyan Effendi, tujuan dari evaluasi implementasi kebijakan publik adalah untuk mengetahui variasi dalam indikator-indikator kinerja yang digunakan untuk menjawab pertanyaan pokok, yaitu:

1. Bagaimana kinerja implementasi kebijakan publik? Jawabannya berkenaan dengan kinerja implementasi publik (variasi dari outcome) terhadap variable independent tertentu.
  2. Faktor - faktor apa saja menyebabkan variasi itu? jawabannya berkenaan faktor kebijakan itu sendiri, organisasi implementasi kebijakan, dan lingkungan implementasi kebijakan yang mempengaruhi variasi outcome dari implementasi kebijakan.
  3. Output/keluaranya seperti apa? Jawabannya sangat tergantung
- 3) “Evaluasi Implementasi kebijakan dibagi tiga menurut timing evaluasi” :
1. Evaluasi sebelum pelaksanaan yang disebut William Dunn (1999) sebagai evaluasi summative.
  2. Evaluasi pada waktu pelaksanaan biasanya disebut evaluasi proses.
  3. Evaluasi setelah kebijakan yang juga disebut sebagai evaluasi konsekuensi (output) kebijakan dan/atau evaluasi dampak/pengaruh (output) kebijakan.

### **2.4.6 Kriteria Evaluasi Kebijakan**

Evaluasi kebijakan dalam tahapan pelaksanaannya menggunakan pengembangan beberapa indikator untuk menghindari timbulnya *bias* serta sebagai

pedoman ataupun arahan bagi evaluator. Kriteria-kriteria yang ditetapkan menjadi tolak ukur dalam menentukan berhasil atau tidaknya suatu kebijakan publik. Nugroho menjelaskan bahwasannya evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan telat dapat dicapai melalui tindakan publik. **Willian N. Dunn** mengemukakan beberapa kriteria rekomendasi kebijakan yang sama dengan kriteria evaluasi kebijakan, kriteria rekomendasi kebijakan terdiri atas :

1. Efektifitas (*effectiveness*). Berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektifitas, yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneterinya.
2. Efisiensi (*Efficiency*). Berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektifitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi adalah merupakan hubungan antara efektifitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter.
3. Kecukupan (*Adequacy*). Berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan menumbuhkan adanya masalah. Kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan.
4. Perataan (*equity*). Erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada perataan

adalah kebijakan yang akibatnya (misalnya, unit pelayanan atau manfaat moneter) atau usaha (misalnya biaya moneter) secara adil didistribusikan. Kebijakan yang dirancang untuk mendistribusikan pendapatan, kesempatan pendidikan, atau pelayanan pendidikan kadang-kadang didistribusikan atas dasar kriteria kesamaan. Kriteria kesamaan erat berhubungan dengan konsepsi yang saling bersaing, yaitu keadilan atau kewajaran dan terhadap konflik etis sekitar dasar yang memadai untuk mendistribusikan risoris masyarakat.

5. Responsivitas (*responsiveness*). Berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Kriteria respinsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya - efektifitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan - masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan actual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan.
6. Ketepatan (*appropriateness*). Kriterion ketepatan secara dekat berhubungan dengan rasionalitas, substansif, karena pertanyaan tentang ketepatan kebijakan tidak berkenaan dengan satuan kriteria individu tetapi dua atau lebih kriteria secara bersama-sama. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut.

Sejalan dengan kriteria rekomendasi kebijakan tersebut, Dunn mengemukakan kriteria evaluasi kebijakan antara lain :

**Tabel 2.4 Kriteria Evaluasi Kebijakan**

<b>Tipe Kriteria</b>	<b>Pertanyaan</b>
<b>Efektifitas</b>	<b>Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?</b>
<b>Efisiensi</b>	<b>Seberapa banyak usaha yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?</b>
<b>Kecukupan</b>	<b>Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?</b>
<b>Perataan</b>	<b>Apakah biaya dan manfaat didistribukan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?</b>
<b>Responsivitas</b>	<b>Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?</b>
<b>Ketepatan</b>	<b>Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?</b>

Sumber : Wiliam N. Dunn, 2003 Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Edisi

Kedua, Yogyakarta; Gadjah Mada University Press Hal.610

## 2.5 Konsep Penanganan Banjir

Banjir di DKI Jakarta hampir setiap tahunnya menjadi pekerjaan rumah tersendiri bagi warga Jakarta sebab menjadi kendala kegiatan sehari - hari. Tak hanya itu banjir juga menjadi berbagai sumber penyakit karena berbaurnya air selokan dengan air banjir. Sejarah mencatat banjir sudah mengakrabi Jakarta sejak awal pendirian kota ini oleh Pemerintahan Hindia Belanda. Awalnya pada tahun 1619, Jan Pieterszoon Coen meminta Simon Stevin merancang sebuah kota di muara Sungai Ciliwung yang sering kebanjiran sebagaimana Kota Amsterdam di Belanda dikutip dari *Jurnal & Teknologi Modifikasi Cuaca*. Kebereadaan 13 aliran sungai yang melintasi Kota Jakarta menjadikan kota itu memiliki dataran banjir yang banyak tersebar di wilayah itu. Oleh sebab itu, potensi terjadinya banjir setiap tahun memang sangat tinggi. Salah satu penyebabnya banjir di Jakarta dan sekitarnya yang utama adalah hujan yang ekstrem.

Curah hujan tinggi pada pertengahan Januari tahun 2013 tercatat mencapai rekor curah hujan hingga 250 - 300 mm, melebihi kondisi Banjir Jakarta 2002 yang mencapai 200 mm yang di sadir dari *Jurnal Sains & Teknologi Modifikasi Cuaca, Vol 14 No 1*. Peneliti Sains Atmosfer dengan Bidang Kepakaran Klimatorologi dan Perubahan Iklim Di Pusat Sains dan Teknologi Atmosfer Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN) Erma Yulihastin menyebutkan hujan dini hari pada 7 juni 2020 tahun lalu, di pesisir telah dibuktikan secara statistic memiliki keterkaitan dengan hujan ekstrem yang selama ini memicu banjir - banjir besar di DKI Jakarta, seperti banjir Jakarta tahun 2002,2004,2007,2008,2013 dan 2014. Selain curah hujan yang tinggi, penyebab banjir di Jakarta yaitu karena normalisasi

kali Ciliwung yang belum tuntas, Dari Total panjang kali 33 kilometer baru sekitar 16 kilometer yang dilakukan normalisasi.

Rupanya kendala dari proses normalisasi ini diakibatkan oleh faktor sempirnya lahan. Pasalnya banyak rumah warga yang berada tepat di palung sungai. Luas permukiman di DAS Ciliwung mencapai 51% dari Luas DAS, sehingga sebagian besar air hujan langsung menjadi aliran sudah di permukaan. Kondisi ini di perparah dengan letak Jakarta yang merupakan dataran rendah dan yang mudah terkena banjir.

Kurangnya Ruang Terbuka Hijau RTH membuat resapan air berkurang sehingga menjadi penyebab banjir di Jakarta. Tak hanya itu, pembangunan Gedung dan hotel - hotel di wilayah Jakarta menyebabkan penggunaan air tanah secara berlebihan. Banyak bagian - bagian lahan yang terletak di suatu cekungan yang rendah dan semukla adalah daerah resapan atau tangkapan air hujan, sekarang ini telah berkembang menjadi daerah permukiman yang padat, sehingga setiap kali turun hujan maka air dalam jumlah yang besar akan tergenang dan tidak dapat keluar dari daerah cekungan tersebut dilansir dari JAI Vol.7 No.2.

Berdasarkan informasi yang berhasil didapatkan, Jakarta mengalami penurunan muka tanah sebanyak 5 - 12 cm per tahun. Kondisi ini membuat potensi banjir semakin besar. Tak bisa dipungkiri kebiasaan buang sampah sembarangan masih sangat melekat pada warga Ibu Kota dan sekitarnya. Jangan heran, banjir akan terus menyambang Jakarta dan sekitarnya kalua kalian masih sering melakukan kebiasaan buruk ini. Misalnya saja di daerah Manggarai, Jakarta Selatan, kebanyakan masyarakat membuang sampah di mana - mana, tidak

terkecuali di saluran - saluran drainase kota, sehingga kala hujan turun dan masuk ke sekolan atau jaringan sekunder drainase menyebabkan sampah - sampah akan ikut hanyut dan masuk ke Sungai Ciliwung. Akhirnya sampah menumpuk di pintu air Sungai Ciliwung di Manggarai seperti streoform, Plastik bekas kemasan atau pun karton - karton, dahan dan ranting. Sering kali pula terlihat batang pisang yang besar dan Kasur yang jelas sengaja dibuang ke Sungai atau ke kali Ciliwung.

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta telah menjalankan sejumlah program kerja guna menanggulangi banjir di Ibu Kota. Salah satu program yang diandalkan adalah naturalisasi sungai. Kemudian program gerebek lumpur dan mengeruk kali atau waduk di Jakarta, pemeliharaan pompa, penanganan banjir rob melalui NCICD, dan pengelolaan sistem polder. Sekretaris Dinas Sumber Daya Air Provinsi DKI Jakarta Dudi Gardesi menyampaikan, hingga akhir tahun 2020, jumlah waduk yang sudah di keruk sebanyak 23 waduk dengan volume pengerukan mencapai 446.402,9 meter kubik. Lalu pengerukan kali sudah dilakukan di 93 lokasi dengan volume pengerukan mencapai 279.967,5 meter kubik. Sementara itu, pengerukan saluran penghubung sudah dilakukan di 390 saluran dengan volume mencapai 121.002,6 meter kubik. “Itu untuk tahun 2020 ya, pada tahun - tahun sebelumnya juga sudah dilakukan pengerukan di lokasi lainnya,” ucap Dudi, Kamis (28/1/2021).

Program andalan lainnya adalah pembangunan drainase vertical atau sumur resapan. Hingga akhir tahun 2020, Pemprov DKI Jakarta melalui Dinas Sumber Daya Air (SDA) telah membangun 2.974 titik drainase vertikal di 777 lokasi. Sumur - sumur resapan tersebut berada di berbagai lokasi, di antaranya RPTRA,

Gedung pemda, sekolah, taman kota, dan masjid. Tak hanya itu, Pemprov DKI Jakarta juga melakukan sejumlah upaya lainnya, yakni menentukan lokasi prioritas pembangunan tanggul pantai, yaitu di Kamal Muara, Kali Blencong, Kali Adem - Muara Angke, Pantai Muara, Sunda Kelapa dan Tanjung Priok. Hingga saat ini, tanggul pantai yang telah terbangun sepanjang 12,6 kilometer. Pembangunan atau rehabilitasi sistem polder juga telah dilakukan pada tahun 2021 - 2022, lokasinya berada di:

1. Kelapa Gading, Jakarta Utara : Pompa Kali Betik dan Pompa Artha Gading
2. Pulo Gadung, Jakarta Timur : Pompa Pulomas
3. Cakung - Cilincing, Jakarta Timur : Pompa Marunda
4. Makassar, Jakarta Timur : Pompa Tipala
5. Cipayung, Jakarta Timur : Pompa Adhyaksa
6. Penjaringan, Jakarta Utara : Pompa Muara Angke dan Pompa Teluk Gong
7. Pademangan, Jakarta Utara : Pompa Mangga Dua
8. Kembangan - Kedoya, Jakarta Barat : Pompa Green Garden

Wakil Gubernur DKI Jakarta Ahmad Riza Patria pun mengatakan, upaya lain untuk mencegah banjir di Jakarta adalah dengan menyiagakan 257 ekskavator dan 465 dump truck yang disiagakan setiap hari. Bahkan, dalam beberapa hari ke depan, petugas akan disiagakan dengan sistem dua sif. “Beberapa hari ke depan, kami akan tingkatkan lagi pelaksanaannya menjadi dua sif yang selama ini masih satu tim. Mudah - mudahan dalam beberapa hari ke depan kami bisa tingkatkan lagi

sehingga memberikan dampak yang lebih baik,” Ucap Ahmad Riza Patria Wakil Gubernur DKI Jakarta. Riza juga mengatakan bahwa program seperti naturalisasi dan normalisasi akan terus digalakkan pada tahun ini.

Bahkan, Pemprov DKI Jakarta mengumpayakan pembebasan laham untuk mendukung program tersebut. Sejumlah lokasi pengungsian disiapkan untuk mengantisipasi adanya pengungsi jika air mulai menggenang. Menyiapkan sejumlah pengungsian. Lalu, guna mengantisipasi penumpukan pengungsi, setiap lurah dan camat menyediakan luas pengungsian hingga 2 - 3 kali dari luas sebelumnya. Lokasi tersebut turut disterilisasi serta telah dilengkapi dengan *hand sanitizer* dan tempat cuci tangan. Saat ini Banjir kembali datang demikian, upaya-upaya tersebut tetap belum bisa mencegah banjir di Jakarta. Banjir lagi-lagi menggenangi sejumlah wilayah di Jakarta. Bahkan Kawasan elite di Kemang, Jakarta Selatan, tak luput dari genangan air.

Meski dipenuhi restoran dan hotel mewah, daerah ini memang kerap menjadi langganan banjir tiap tahun. Namun, banjir ini disebut menjadi yang terparah. Pada Sabtu (20/2/2021), Jalan Kemang Raya kembali terendam banjir. Ruas jalan banjir terbentang sepanjang 300 meter. Tinggi banjir bervariasi paling dalam di pekirakan mencapai 2 meter. Wilayah Cipinang Melayu yang sebelumnya diklaim bebas dari banjir pun ikut terendam air. Ketinggian air sempat mencapai 2-4 meter pada Sabtu (20/2/2021) pagi. Ketinggian air pada Minggu (21/2/2021) pagi sempat turun. berdasarkan pantauan beberapa warga kembali ke rumah masing - masing untuk melakukan pembersihan sisa - sisa banjir. Banjir yang sempat menyentuh ketinggian hingga 4 meter kini mulai surut. Kendati telah surut, tetapi

ketinggian air masih mencapai 1,5 meter. Air pun sempat menggenangi sebagian ruas Jalan Jendral Sudirman dengan ketinggian 30 sentimeter pada Sabtu malam.

Gubernur DKI Jakarta Anies Baswedan mengatakan sebanyak 200 RT terdampak banjir. Oleh karena itu Pemprov DKI telah menyiapkan 26 lokasi pengungsian untuk 329 Kepala Keluarga (KK). Jumlah pengungsi dan daerah yang tergenang air mulai surut pada Minggu (21/2/2021) pukul 09.00 WIB. BPBD DKI Jakarta menyatakan, sebanyak jumlah pengungsi saat ini sebanyak 1.722 jiwa dari 514 KK. Semua pengungsian berasal dari Jakarta Timur. Adapun jumlah RT yang tergenang sudah berkurang menjadi 49 RT yang tersebar di Jakarta Timur, Jakarta Selatan, dan Jakarta Barat. “Dan masih ada 10 lokasi pengungsian yang juga disiapkan di Wilayah Jakarta Timur” kata Sabdo salah satu warga pada hari Minggu. Ketua Forum Alumni Pengairan (FAP), Dr.Ir. Hari Suprayogi, M.Eng, mengatakan penanganan banjir di DKI Jakarta tidak dapat dilakukan secara parsial, namun melalui sistem yang terintegrasi dengan melibatkan pemerintah daerah dan pusat. “Harus ada manajemen banjir terintegrasi melalui pendekatan struktural dan non struktural dengan memperhatikan siklus banjir”.

Menurut *Hari* Mantan Dirjen Sumber Daya Air Provinsi DKI Jakarta ini, bisa saja Pemprov DKI Jakarta menyediakan sumur resapan, kolam olakan dan pompa, namun semua itu juga harus dibarengin dengan mengembalikan sungai - sungai yang melewati Ibu Kota. Hari mengatakan sesuai Undang - Undang Sumber Daya Air No. 17 Tahun 2019 sudah diatur secara jelas tugas dan kewenangan pemerintah pusat dan masing - masing pemerintah daerah termasuk dalam pengendalian daya rusak air.

## 2.6 Kerangka Berpikir

Dari uraian teortik tentang evaluasi kebijakan, maka pada dasarnya evaluasi kebijakan dapat dilakukan proses kebijakan. Pelaksanaanya karena penelitian ini akan fokus pada proses pelaksanaannya, sebagaimana Lester and Steward dalam **Nugroho (2009)** menjelaskan evaluasi kebijakan pada proses pelaksanaan (implementasi) perlu dilakukan untuk menemukan pada titik “titik” mana kebijakan itu tidak berjalan. Dalam kaitannya dengan penelitian evaluasi pada proses maka dengan merujuk kerangka penelitian evaluasi yang dikemukakan oleh **Willam n Dunn (1999)** maka skema kerangka piker dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

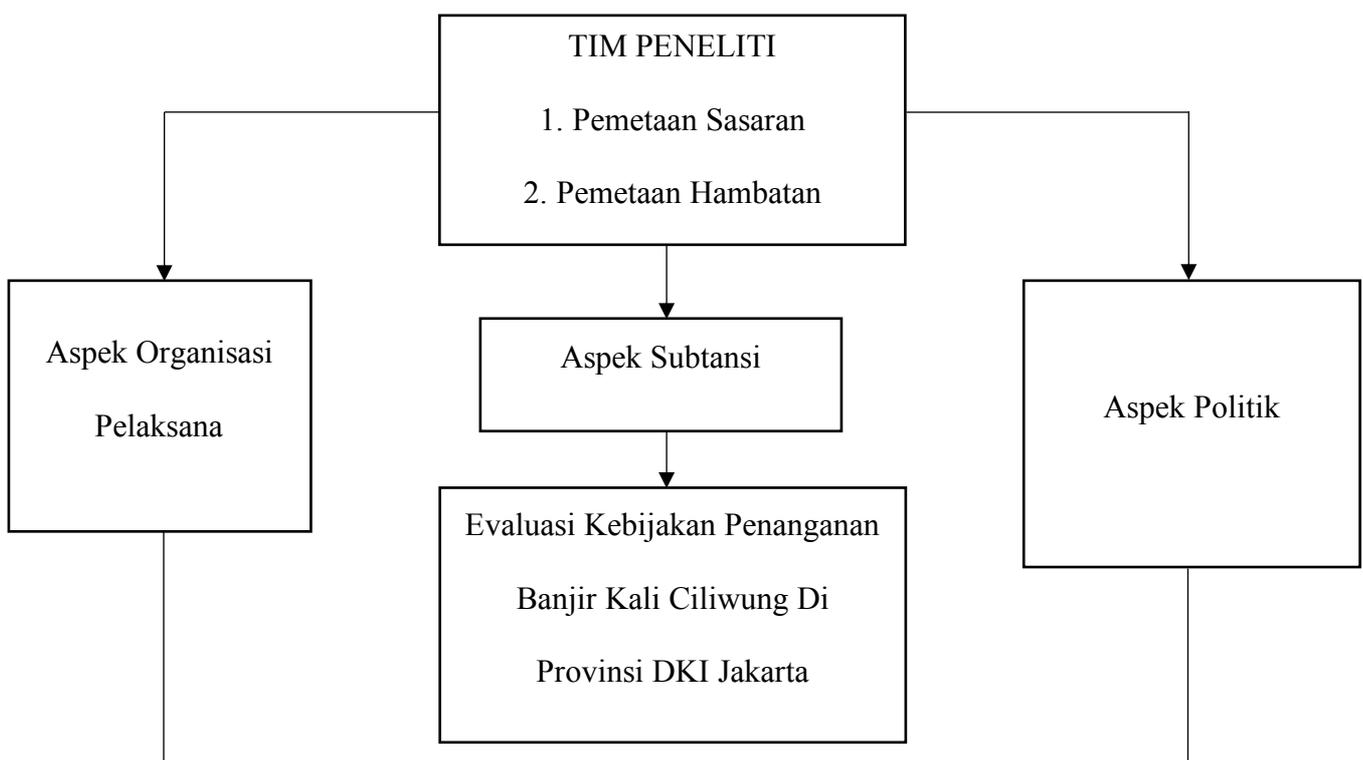
**Tabel 2.5 Kerangka Berpikir**

Pendekatan	Tujuan	Asumsi	Bentuk
Evaluasi Formal	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program kebijakan	Tujuan dan sasaran pengambil kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	Evaluasi perkembangan, Evaluasi eksperimental, Evaluasi proses retrospektif, Evaluasi hasil retrospektif

Selanjutnya berlandaskan pada skema diatas maka kemudian penelitian evaluasi ini akan dilakukan dengan merujuk pada tipe evaluasi kebijakan yang dikemukakan oleh Jones (1984:359) yaitu bahwa evaluasi kebijakan meliputi political evaluation, organizational evaluation, dan substantive evaluation.

Dengan demikian maka kerangka berpikir dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

**Gambar 2.2 Kerangka Berpikir**



### 2.7 Proposisi

Peneliti memfokuskan pada Evaluasi Kebijakan Penanganan Banjir Kali Ciliwung Di Provinsi DKI Jakarta . Sedangkan evaluasi kebijakan di sini yang akan diterapkan dalam upaya membangun kebijakan penanganan banjir kali ciliwung ,

berdasarkan pernyataan (**William n Dunn, 2011**) yang menyarankan untuk memperhatikan tujuh isu pokok, yaitu :

1. Efektifitas
2. Efisiensi
3. Kecukupan
4. Perataan
5. Responsivitas
6. Ketepatan

Atas dasar kerangka pemikiran di atas, maka proposisi penelitian ini adalah sebagai berikut :

- 1) Terdapat gambaran evaluasi kebijakan penanganan banjir Kali Ciliwung di Provinsi DKI Jakarta.
- 2) Terdapat faktor-faktor yang menghambat pada evaluasi kebijakan penanganan banjir Kali Ciliwung di Provinsi DKI Jakarta.

