

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA DAN KERANGKA BERFIKIR

#### 2.1 Kajian Pustaka

##### 2.1.1 Kajian Terhadap Penelitian Terdahulu

Tabel 2.1 Kumpulan Penelitian Terdahulu

No.	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Persamaan dan Perbedaan			
			Teory yang digunakan	Pendekatan	Metode	Teknik analisis
1	2	3	4	5	6	7
1.	Poni Sukaesih Kurniati (2016)	IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENATAAN RUANG DI KOTA BANDUNG	Menurut Edwards III, (1980) tentang Implementasi Kebijakan	Deskriptif	Kualitatif	<i>Reading the Transkrip, Categorizing, dan Contextualizing</i>
2.	Rudi Gunawan (2018)	KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA BANDUNG DALAM UPAYA PENYEDIAAN RUANG TERBUKA HIJAU BERDASARKAN PERDA NO.18 TAHUN 2011 TENTANG TATA RUANG WILAYAH KOTA BANDUNG TAHUN 2011-2031 PASAL 46 HURUF (A) DAN HURUF (B) DALAM PERSPEKTIF SIYASAH DUSTURIYAH	Perspektif Siyasa Dusturiyah dan implementasi kebijakan	Analisis yuridis-empiris	Kualitatif	Kualitatif : Reduksi Data, Penyajian Data, dan Penarikan Kesimpulan.

1	2	3	4	5	6	7
3.	Suyeno dan Retno Wulan Sekarsari (2018)	ANALISIS KEBIJAKAN PENGATURAN TATA RUANG (STUDI TENTANG ANALISIS RTRW DI KOTA MALANG)	Teori Analisis Kebijakan oleh Pal (1987: 27) dalam Widodo (2009: 27)	Deskriptif	Kualitatif	Analisis data menurut Faisal (1999: 255) : Reduksi Data, Penyajian Data, dan Penarikan Kesimpulan.
4.	Sheila Ashameeta dan Yeti Sumiyati (2018)	EFEKTIVITAS PERATURAN DAERAH KOTA BANDUNG NOMOR 18 TAHUN 2011 TENTANG RENCANA TATA RUANG KOTA BANDUNG TAHUN 2011-2031 DALAM PEMBANGUNAN RUANG TERBUKA HIJAU DIKAITKAN DENGAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN BANDUNG ICON DI LOKASI EKS-PALAGUNA	Efektivitas Penengakan Hukum oleh Soerjono Seokanto	Analisis Yuridis Normatif	Kualitatif	Kualitatif : Reduksi Data, Penyajian Data, dan Penarikan Kesimpulan.
5.	Ajeng Setia Prasasti (2021)	EVALUASI KEBIJAKAN DI BAPPELITBANG KOTA BANDUNG (Studi: Perda No. 18 Tahun 2011 tentang RTRW kota Bandung 2011-2031)	James Anderson (1969) dalam Winarno (2014:230)	Studi Kasus	Kualitatif	Reduksi Data, Penyajian Data, dan Penarikan Kesimpulan

Sumber: kumpulan Penelitian Terdahulu

Berdasarkan tabel tersebut, terlihat beberapa penelitian sejenis yang terkait dengan peneliti lakukan saat ini. Pertama, pada penelitian yang dilakukan oleh

(Kurniati, 2016) yang meneliti tentang implementasi kebijakan penataan ruang di kota Bandung. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penataan ruang di kota Bandung sudah berjalan cukup baik, akan tetapi masih terdapat hambatan seperti ketersediaan SDM dan sarana prasarana. Penelitian ini sama-sama meneliti tentang kebijakan tata ruang, akan tetapi perbedaannya terletak pada fokus kajian dimana peneliti focus pada implementasi kebijakan sedangkan penelitian yang dilakukan sekarang berfokus pada evaluasi kebijakan.

Pada penelitian kedua, yang dilakukan oleh (Kurniawan, 2018) dengan judul “Kebijakan Pemerintah Kota Bandung dalam upaya penyediaan Ruang Terbuka Hijau berdasarkan Perda No.18 Tahun 2011 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Bandung Tahun 2011-2031 Pasal 46 huruf (a) dan huruf (b) dalam Perspektif Siyasah Dusturiyah. Dalam penelitian tersebut disimpulkan bahwa kebijakan pemkot Bandung dalam upaya RTH 30% diantaranya adalah dengan peningkatan RTH publik dan privat dengan arah kebijakan menambah luasan RTH, memelihara RTH yang sudah ada, dan upaya pembangunan satu Taman di setiap Rukun Warga (RW). Kedua, kendala yang di hadapi untuk mewujudkan RTH 30% yaitu kurangnya lahan RTH, beralih fungsinya lahan RTH, kurangnya pengawasan dan pendanaan, kurangnya pendataan potensi RTH di lapangan, dan kurangnya kesadaran masyarakat akan pentingnya RTH. Ketiga, Kebijakan dalam upaya penyediaan RTH 30% sudah relevan dengan prinsip *al-mashlahah al-mursalah* (untuk kepentingan umum) sebagai salah satu prinsip Siyasah Dusturiyah, mengingat tujuan dari tercapainya RTH 30% adalah meningkatkan kualitas kehidupan di perkotaan dan meningkatkan kesejahteraan.

Penelitian tersebut mengkaji kebijakan dari sudut pandang hukum yakni dari perspektif siyasah dusturiyah. Sehingga terdapat perbedaan dalam metode analisis.

Pada penelitian ketiga, yang dilakukan oleh (Suyeno & Sekarsari, 2018) menganalisis kebijakan RTRW di Kota Malang, dimana ditemukan bahwa pelaksanaan RTRW Kota Malang mengacu pada Peraturan Daerah Kota Malang nomor 4 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Malang Tahun 2010-2030 dimana pelaksanaannya sudah sesuai dengan peruntukannya. Hanya saja masih terdapat ketidakterpenuhan RTH sebagaimana yang diamanatkan serta terdapat beberapa proyek dalam RTRW yang belum dilaksanakan. Berdasarkan hal tersebut terdapat perbedaan dari lokus penelitian.

Pada penelitian terdahulu keempat, yang dilakukan oleh (Ashameeta & Sumiyati, 2018) diperoleh hasil penelitian yang menunjukan bahwa Perda No.18 Tahun 2011 belum sepenuhnya Efektif dalam menyediakan RTH bagi kota Bandung, serta dampak yang ditimbulkan terhadap RTH dari pembangunan Bandung Icon adalah semakin kurangnya lahan sebagai potensi RTH dikota Bandung. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normative dengan teknik pengumpulan data menggunakan studi kepustakaan dan wawancara, sehingga perbedaannya terletak pada metode yang digunakan serta teori yang dipakai.

Berdasarkan hal tersebut pada hal di atas, Penelitian yang di lakukan sekarang ini yaitu tentang Kebijakan Tata Ruang dan Wilayah yang mana menunjukkan persamaan dengan penelitian sebelumnya yang mana sama-sama

meneliti tentang kebijakan tata ruang wilayah. Kemudian dengan judul penelitian “Evaluasi Kebijakan di BAPPELITBANG Kota Bandung (Studi: Perda No.18 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Bandung tahun 2011-2031)” sehingga akan berfokus pada proses evaluasi kebijakan yang terjadi di BAPPELITBANG Kota Bandung, dengan menggunakan pendekatan Kualitatif dan metode studi kasus. Di mana data-data yang dikumpulkan melalui Teknik observasi, wawancara dengan informan, dan studi dokumentasi.

## **2.1.2 Kajian Terhadap Administrasi, Publik, dan Administrasi Publik**

### **2.1.2.1 Pengertian Administrasi**

Administrasi memiliki dua lingkup pemaknaan, yakni administrasi dalam arti sempit dan administrasi dalam arti luas. Administrasi dalam arti sempit adalah kegiatan ketatausahaan, sedangkan dalam arti luas mencakup semua kegiatan yang dilakukan melalui Kerja sama dalam suatu organisasi berdasarkan rencana yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan. Kata administrasi berasal dari bahasa latin yaitu “*Ad*” dan “*ministrate*” yang artinya pemberian jasa atau bantuan, yang dalam bahasa Inggris disebut “*Administration*” artinya “*To Serve*”. Dengan demikian administrasi kemudian dimaknai sebagai upaya melayani dengan sebaik-baiknya.

Administrasi berlangsung dalam sebuah organisasi yang melakukan upaya pelayanan dengan sebaik-baiknya, maka hal ini berkaitan dengan proses. Ordway Tead dalam (Mariane, 2017, p. 90) mengungkapkan bahwa “Administrasi

adalah suatu proses dan badan yang bertanggungjawab terhadap penentuan tujuan, dimana organisasi dan manajemen di gariskan”.

Selain itu, (Anggara, 2012a, p. 11) dalam bukunya mengatakan:

“Administrasi diartikan sebagai suatu proses pengorganisasian sumber-sumber sehingga tugas pekerjaan dalam organisasi tingkat apa pun dapat dilaksanakan dengan baik. Proses administrasi akan melaksanakan tiga fungsi utama yang berhubungan erat dengan tiga tingkatan umum dalam hierarki formal”

Kemudian administrasi dapat dibedakan dalam dua pengertian yaitu:

- 1) Administrasi dalam arti sempit, yaitu dari kata *administratie* (Bahasa Belanda), yang meliputi kegiatan: catat-mencatat, surat menyurat, pembukuan ringan, ketik-mengetik, agenda dan sebagainya yang bersifat teknis ketatausahaan (*clerical work*).
- 2) Administrasi dalam arti luas dari kata *administration* (bahasa Inggris), arti atau definisi dari pada administrasi dalam arti luas:
  - (1) Menurut *Leonardo D.White* dalam (Handayani, 1990, p. 2), mendefinisikan “ administrasi adalah proses yang terdapat secara umum dalam segala usaha kelompok manusia, usaha negara atau swasta, usaha kecil ataupun besar.
  - (2) Menurut *William H.Newman* dalam (Handayani, 1990, p. 2), mengemukakan administrasi adalah pedoman kepemimpinan dan pengawasan usaha suatu kelompok orang-orang kearah pencapaian tujuan bersama.
  - (3) Menurut *John M. Pliffner* dalam (Handayani, 1990;2), merumuskan administrasi sebagai pengorganisasian dan

penjurusan sumber-sumber dan bahan untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Setelah mengetahui beberapa definisi ahli di atas, peneliti menyimpulkan bahwa administrasi adalah kegiatan kerja sama yang dilakukan antara dua orang atau kelompok dengan adanya kepemimpinan dan pengawasan untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

#### 2.1.2.2 Pengertian Publik

Publik mengandung arti umum, negara, dan masyarakat atau orang banyak (Revida et al., 2020, p. 3). Publik adalah sekelompok orang (individu) yang masing-masing memiliki kepentingan dalam hubungan antar manusia. Istilah publik diambil dari bahasa Inggris *public* yang secara etimologis berasal dari bahasa latin, *publicus* yang berarti orang.

Menurut (Razak et al., 2021, p. 8) istilah publik mengandung arti khalayak atau masyarakat, yang belakangan ini sangat populer digunakan untuk jargon dalam kegiatan demokrasi, sehingga kata publik banyak menimbulkan penafsiran dalam penerapannya. Hal ini sejalan dengan pandangan yang disampaikan (satibi, 2012, p. 9) yang memandang bahwa kata publik memiliki pengertian dan makna yang sangat beragam, sehingga untuk mengartikan kata publik akan sangat bergantung pada konteks penggunaannya.

#### 2.1.2.3 Pengertian Administrasi Publik

Setiap manusia sejak lahir hingga hayatnya selalu berurusan dengan kegiatan administrasi publik. (Revida et al., 2020, pp. 1–2) Mengemukakan:

“administrasi publik sesungguhnya merupakan perubahan paradigma dan makna dari administrasi negara, istilah administrasi negara seolah-olah administrasi yang hanya ditujukan untuk melayani negara, sedangkan administrasi publik mengandung makna yang lebih luas yaitu bukan hanya di tujukan untuk melayani negara ‘*ansich*’, akan tetapi juga melayani masyarakat dan swasta. Oleh karena itu administrasi publik bukan saja dilaksanakan oleh pemerintah, akan tetapi melibatkan peran swasta (*privat*) dan masyarakat. dalam administrasi publik, peran pemerintah lebih banyak bersifat fasilitator dan katalisator”.

Keterlibatannya dalam permasalahan publik yang tidak hanya ditujukan untuk negara melainkan juga kepada masyarakat dan swasta, hal ini menunjukkan bahwa administrasi mempunyai ruang lingkup yang lebih luas. (Mindarti, 2016) mengatakan bahwa, “Penyelenggaraan atas segenap kepentingan publik dan masalah publik (*Public interests and public affairs*) yang ada pada suatu negara, merupakan ruang lingkup kegiatan administrasi publik (*public administration*)”.

Ruang lingkungnya luas dalam menyelesaikan permasalahan publik, membuat administrasi publik juga berperan dalam proses kebijakan. Gardon yang di kutif dalam buku Ilmu Administrasi Publik (Anggara, 2012b, p. 148) mengatakan administrasi publik mempunyai peranan yang lebih besar dan lebih banyak terlibat dalam perumusan kebijakan, implementasi, dan evaluasi kebijakan. Sama halnya dengan Gardon, Nigro dan Nigro, dalam (Anggara, 2012b, p. 147) juga mengemukakan hal yang sama bahwa administrasi publik

mempunyai suatu peranan yang sangat penting dalam perumusan kebijakan negara sehingga merupakan bagian dari proses politik.

Peneliti sendiri menyimpulkan, bahwa administrasi publik adalah penyelenggaraan aktivitas negara yang berperan penting baik dalam perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, hingga evaluasi kebijakan yang dilakukan untuk mengatasi masalah publik atau kepentingan publik.

### **2.1.3 Kajian Terhadap Organisasi dan Manajemen**

#### **2.1.3.1 Kajian Terhadap Pengertian Organisasi**

Organisasi berasal dari bahasa Latin “*organiz*”, yang kemudian dalam bahasa Inggris, yaitu “*Organization*” yang berarti membangun (membentuk) suatu kebulatan (kesatuan) dari bagian-bagian yang berkaitan satu sama lain. Menurut (Nugroho, 2017, p. 3) organisasi merupakan sekumpulan orang yang memiliki tujuan, dan teratur secara sistematis memiliki peran, fungsi, dan tugas masing-masing.

Lingkungan mempunyai berbagai fungsi dalam kehidupan organisasi yang dianggap sebagai suatu sistem. Menurut Sutarto yang dikutip oleh (Solong & Yadi, 2021, p. 4) bahwa organisasi adalah sistem yang saling berpengaruh antar orang dalam kelompok yang bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu. (Solong & Yadi, 2021, p. 4) Menyimpulkan bahwa yang dapat dikatakan organisasi itu adalah jika memenuhi 4 unsur pokok, yaitu (1) organisasi itu merupakan suatu sistem; (2) adanya suatu pola aktivitas; (3) adanya sekelompok orang; (4) adanya tujuan yang telah ditetapkan.

Organisasi merupakan bagian dari pada administrasi sehingga banyak pengertian yang memaksudkan bahwa organisasi adalah sistem, wadah/tempat, dan proses. Seperti halnya Siagian yang dikutip dalam (Mariane, 2017, p. 106) mengutarakan bahwa “Organisasi ialah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja sama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan dimana tercatat seseorang/beberapa orang yang disebut bawahan”. Dari pendapat tersebut tersirat bahwa terdapat tingkatan hirarki yang menunjukkan proses organisasi yang bersifat dinamis di dalamnya.

#### 2.1.3.2 Kajian Terhadap Pengertian Manajemen

Manajemen berasal dari kata *”to manage”* yang berarti mengatur. Melalui proses pengaturan yang dilakukan yang kemudian diurutkan berdasarkan fungsi-fungsi manajemen itu. (Hasibuan, 2011, p. 2) mendefinisikan “ manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan tertentu”.

Dalam mencapai tujuan tersebut, seni mengatur tersebut terjadi dalam organisasi melalui proses urutan fungsi-fungsi manajemen, *Stoner* yang di kutip oleh (satibi, 2012, p. 2) mengartikan manajemen sebagai “proses” perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan dan pengendalian upaya anggota organisasi dan penggunaan seluruh sumber daya organisasi lainnya demi tercapainya tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Kemudian, (satibi, 2012, p. 3) berpendapat bahwa “manajemen merupakan proses pengelolaan yang dilakukan oleh

pimpinan, dengan menggunakan seluruh potensi sumber daya organisasi baik menyangkut sumber daya manusia, dana, perlengkapan, metode (tata cara), maupun teknologi dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan”.

Dari berbagai pendapat di atas peneliti sendiri memahami bahwa manajemen merupakan alat yang digunakan untuk mencapai tujuan, dimana dalam mencapai tujuan tersebut harus diatur dengan sebaik-baiknya agar hasil yang diperoleh juga optimal dan lebih bermanfaat.

Menurut ulber silalalih (6) mendefinisikan;

“Manajemen sebagai proses perencanaan, pengorganisasian, pengaturan sumber daya, pengkomunikasian, kepemimpinan, pemotivasian dan pengendalian pelaksanaan tugas-tugas dan penggunaan sumber-sumber untuk mencapai tujuan organisasional secara efektif dan efisien. Titik utama dari manajemen adalah mencapai tujuan organisasional dengan tepat melaksanakan tugas dan dengan baik menggunakan sumber-sumber melalui fungsi pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen dari perencanaan, pengorganisasian, pengadaan sumber daya, pengkomunikasian, kepemimpinan, pemotivasian, dan pengendalian atau pengontrolan”.

Sondang P. Siagian dalam (Mariane, 2017, p. 88) menyebutkan “Manajemen adalah kemampuan atau keterampilan untuk memperoleh suatu hasil dalam rangka pencapaian tujuan melalui kegiatan-kegiatan orang lain”. Berdasarkan pendapat tersebut dapat dipahami bahwa sekelompok orang yang melakukan kegiatan atau Kerjasama mampu memperoleh hasil dalam pencapaian tujuannya.

## **2.1.4 Kajian Terhadap Kebijakan Publik**

### **2.1.4.1 Pengertian Kebijakan Publik**

Banyaknya permasalahan di kalangan publik membutuhkan perhatian serta penanganan dari pemerintah untuk segera diatasi dengan cara menetapkan suatu kebijakan publik. Menurut (Hayat, 2017, p. 1) “Kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang dilakukan oleh seseorang yang mempunyai kewenangan dalam pemerintahan, baik bersifat formal maupun informal”. Sedangkan Aminuddin Bakry (2010) dalam (Hayat, 2017, p. 17) mengungkapkan bahwa “kebijakan publik adalah keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial dan manusia untuk kepentingan masyarakat, publik maupun warga negara”.

Keputusan-keputusan yang telah ditetapkan oleh pemerintah untuk mengatasi masalah publik tersebut bukanlah sesuatu hal yang permanen sehingga dibutuhkan penyesuaian-penyesuaian. *Jonnes* (1977) yang dikutip oleh (Hayat, 2017, p. 19) memandang:

“Kebijakan publik sebagai suatu kelanjutan kegiatan pemerintah di masa lalu dengan hanya mengubahnya sedikit demi sedikit. Kegiatan pemerintah dalam melakukan perubahan suatu kebijakan publik secara bertahap tersebut merupakan suatu tindakan/sikap evaluasi dan reformasi yang dilakukan setelah melihat bagaimana hasilnya di dalam masyarakat. Hal itu dilakukan pemerintah sebagai tindakan untuk memperbaharui kebijakan publik menjadi lebih baik lagi”.

Sementara *Chandler* dan *Plano* ( 1988 ) dalam (Abdal, 2015, p. 37)

“Kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung

dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas”

Menurut Nugroho dikutip oleh (Meutia, 2017, p. 3), menyebutkan terdapat dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu: 1) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional; 2) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh.

Menurut Anderson yang dikutip dalam (WINARNO, 2014, p. 23) menjelaskan:

“mungkin dalam bentuknya bersifat *positif* atau *negative* konsep kebijakan publik mempunyai beberapa implikasi, yakni pertama, titik perhatian kita dalam membicarakan kebijakan publik berorientasi pada maksud atau tujuan dan bukan perilaku secara serampangan. Kedua, kebijakan merupakan arah atau pola Tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri. Ketiga, kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan rumah rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah. keempat, kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif dan negatif”.

Tindakan kebijakan publik dapat dipahami dalam sifatnya positif ataupun negatif, sehingga sikap inilah yang dapat membedakan kebijakan publik dengan kebijakan lainnya. Menurut (Wahab, 2012, pp. 17–18) “Kebijakan Publik itu pada hakikatnya merupakan sebuah aktivitas yang khas (*a unique activity*), dalam artian ia mempunyai ciri tertentu yang agaknya tidak dimiliki oleh jenis kebijakan lain”.

Dari definisi di atas, dapat kita simpulkan bahwa pengertian dari kebijakan publik adalah tindakan atau kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah untuk mengatur kelompok-kelompok yang mempunyai kepentingan.

#### 2.1.3.2 Model-Model Kebijakan Publik

Model sendiri merupakan representasi teori yang disederhanakan dalam dunia nyata. Penggunaan model untuk mengkaji kebijakan publik akan sangat besar sekali manfaatnya. Oleh karena itu model kebijakan yang paling baik menurut Lester dan Stewart adalah model elitis dan pluralis, dalam (WINARNO, 2014, pp. 45–50) :

##### 1) Model Elitis

Di sebagian besar negara berkembang atau negara-negara Dunia ketiga yang mendasarkan pada sistem otoriter, seperti misalnya Kuba, Korea Utara, dan Indonesia pada masa Orde Baru, model elite merupakan model yang cukup baik untuk menjelaskan pembentukan kebijakan publik yang berlangsung dinegara-negara itu. Jika ditelusuri, konsep kontrol elite atas system politik telah ada pada zaman kuno, seperti keberadaan teori elite itu sendiri. Teori elite mengatakan bahwa semua Lembaga politik dan Lembaga-lembaga masyarakat lainnya tidak bisa dielakkan didominasi oleh sekelompok individu yang sangat kuat, yang memanipulasi instrumen-instrumen kekuasaan bagi kepentingan mereka. Kebijakan publik merupakan produk elite, yang merefleksikan nilai-nilai mereka untuk penguatan kepentingan-kepentingan mereka.

## 2) Model Pluralis

Berkebalikan dengan model elite yang titik perhatiannya lebih bertumpu pada elite politik, maka model pluralis lebih percaya pada peran subsistem-subsistem yang berada dalam sistem demokrasi. Adapun pandangan yang terkait model pluralis:

- (1) kekuasaan merupakan atribut individu dalam hubungannya dengan individu-individu yang lain dalam proses pembuatan keputusan.
- (2) Hubungan-hubungan kekuasaan tidak perlu berlangsung, namun hubungan-hubungan kekuasaan lebih dibentuk untuk keputusan-keputusan khusus. Setelah keputusan ini dibuat maka hubungan-hubungan kekuasaan itu tidak akan tampak, hubungan ini akan digantikan oleh seperangkat hubungan kekuasaan yang berbeda. Ketika keputusan selanjutnya hendak dibuat.
- (3) Tidak ada perbedaan yang tetap di antara “elite” dan “massa”. Individu-individu yang berpartisipasi dalam pembuatan keputusan dalam suatu waktu tidak dibutuhkan oleh individu yang sama yang berpartisipasi dalam waktu yang lain. Individu masuk dan keluar dalam partisipasinya sebagai pembuat keputusan digolongkan menjadi aktif atau tidak aktif dalam politik.
- (4) Kepemimpinan bersifat cair dan memiliki mobilitas yang tinggi, kekayaan merupakan aset dalam politik, tetapi hanya merupakan salah satu dari sekian banyak aset politik yang ada

- (5) Terdapat banyak pusat kekuasaan di antara komunitas. Tidak ada kelompok tunggal yang mendominasi pembuatan keputusan untuk semua masalah kebijakan.
- (6) Kompetisi dapat dianggap berada diantar pemimpin. Kebijakan publik lebih lanjut dipandang merefleksikan tawar-menawar atau kompromi yang dicapai di antara kompetisi pemimpin-pemimpin politik.

### 2.1.3.3 Tahap Kebijakan

Tahap-tahap kebijakan sangat dibutuhkan dalam kebijakan publik, hal ini disebabkan karena dalam pembuatan kebijakan melibatkan banyak proses ataupun variabel yang harus dikaji. Adapun tahap-tahap kebijakan yang dikemukakan oleh (WINARNO, 2014, pp. 36–37) adalah sebagai berikut:

- 1) Tahap penyusunan agenda, pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.
- 2) Tahap formulasi kebijakan, masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang

ada. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan bermain untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

- 3) Tahap adopsi kebijakan, dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, *consensus* antar *director* Lembaga atau keputusan peradilan.
- 4) Tahap implementasi kebijakan, suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elite, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah-masalah harus di implementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah. Ditahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa kebijakan akan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh pelaksana.
- 5) Tahap evaluasi kebijakan, pada tahap ini kebijakan yang dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah-masalah yang dihadapi masyarakat. oleh karena itu, ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan public telah meraih dampak yang diinginkan.

## **2.1.4 Kajian Terhadap Evaluasi Kebijakan**

### **2.1.4.1 Pengertian evaluasi kebijakan**

Secara bahasa evaluasi berasal dari kata bahasa Inggris “*evaluation*” yang diserap dan disesuaikan dengan pelafalan Indonesia menjadi “evaluasi” yang artinya memberikan penilaian dengan membandingkan sesuatu hal dengan satuan tertentu sehingga bersifat kuantitatif, (Akbar & Mohi, 2018). Evaluasi merupakan salah satu tahapan penting dalam proses kebijakan publik, namun sering kali tahapan ini diabaikan dan hanya berakhir pada tahap implementasi. Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak (WINARNO, 2014, p. 229).

Suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan sebelumnya terkadang gagal mencapai tujuan yang telah ditentukan, oleh sebab itu untuk melihat kegagalan tersebut dibutuhkan sebuah evaluasi terhadap kebijakan. Hal ini seperti yang disampaikan oleh (Akbar & Mohi, 2018, p. 11) yang menyimpulkan bahwa evaluasi kebijakan publik:

“evaluasi kebijakan merupakan suatu kegiatan yang dilakukan dalam rangka melihat implementasi kemudian melakukan penilaian terhadap jalannya suatu kebijakan apakah kebijakan sudah terealisasi dengan baik atau belum, adapun tujuan dari evaluasi ialah untuk mengetahui apakah kebijakan tersebut layak untuk dilanjutkan atau tidak”.

Berdasarkan pendapat tersebut maka bisa dilihat betapa pentingnya evaluasi kebijakan, karena dengan mengetahui penyebab kegagalan suatu kebijakan maka dapat diperbaiki kebijakan tersebut pada masa yang akan datang. Hal ini sejalan dengan yang disampaikan oleh Amir Hamiddin 2017 (Muhiddin, 2017)

“evaluasi kebijakan merupakan satu mata rantai yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Itu sebabnya jika ada kebijakan yang kemudian dievaluasi, maka hal itu adalah hal yang biasa dan tentu menjadi bagian dari upaya untuk memperbaiki atau menyempurnakan kebijakan tersebut sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai”.

Kemudian, (Annas, 2017, p. 50) mengungkapkan bahwa:

“evaluasi kebijakan publik adalah penilaian objektif dan sistematis dari desain, pelaksanaan, dan hasil dari kebijakan, program, atau kegiatan yang sedang berlangsung atau telah selesai. Evaluasi dapat dipahami sebagai alat yang tidak hanya Tindakan, tetapi juga memberikan kontribusi untuk keberhasilan suatu kebijakan. Pemerintah mengevaluasi kebijakan untuk penilaian akuntabilitas dan membantu membuat kebijakan yang lebih baik”

Dari berbagai pendapat ahli di atas, Peneliti menyimpulkan bahwa evaluasi kebijakan merupakan kegiatan untuk menilai kebijakan/program yang telah dilaksanakan sebelumnya untuk mengetahui apakah program/kebijakan tersebut telah mampu memecahkan suatu permasalahan.

#### 2.1.4.2 Tipe-tipe Evaluasi Kebijakan

James Anderson yang di kutip oleh (WINARNO, 2014, pp. 230–232) membagi evaluasi kebijakan menjadi tiga tipe, yaitu:

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

Tipe kedua merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu, maka evaluasi dengan tipe seperti ini

akan lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program.

Tipe evaluasi kebijakan ketiga adalah tipe evaluasi kebijakan sistematis. Evaluasi sistematis melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai.

#### 2.1.4.3 Masalah dalam Evaluasi Kebijakan Publik

Evaluasi merupakan proses yang rumit dan kompleks, karena proses ini melibatkan berbagai macam kepentingan individu yang terlibat dalam proses evaluasi ini. Anderson yang dikutip oleh Winarno (240-245), mengidentifikasi setidaknya ada enam masalah yang akan dihadapi dalam proses evaluasi kebijakan, yaitu:

- 1) Ketidakpastian atas tujuan-tujuan kebijakan.

Dalam menjalankan suatu kebijakan seharusnya tujuan-tujuan yang ditetapkan sudah jelas, sebagaimana sering terjadi, bila tujuan-tujuan dari suatu kebijakan tidak jelas maka akan menimbulkan kesulitan dalam menentukan sejauh mana tujuan-tujuan tersebut tercapai.

- 2) Kausalitas

Dalam menggunakan evaluasi kebijakan sistematis, harus dipastikan bahwa perubahan-perubahan yang terjadi dalam kehidupan nyata harus disebabkan oleh Tindakan-tindakan kebijakan. Kesimpulannya adalah apabila suatu

tindakan A diambil dan kondisi B berkembang, maka tidak secara otomatis hubungan sebab-akibat terjadi. Sesuatu mungkin timbul dengan atau tanpa suatu tindakan kebijakan.

3) Dampak kebijakan yang menyebar.

Hal ini berkaitan dengan eksternalitas atau dampak yang melimpah, dimana dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan pada keadaan-keadaan atau kelompok-kelompok selain yang menjadi sasaran atau tujuan kebijakan.

4) Kesulitan-kesulitan dalam memperoleh dana.

Kekurangan data statistik dan informasi-informasi lain yang relevan barangkali akan menghalangi para evaluator untuk melakukan evaluasi kebijakan.

5) Resistensi pejabat.

Konsekuensi-konsekuensi politik yang timbul dari adanya kebijakan menjadi perhatian bagi para badan administrasi dan para pejabat, dimana hasil-hasil evaluasi yang disajikan akan menjadi perhatian para pembuat kebijakan yang akan berpengaruh pada terancamnya program dan karir mereka.

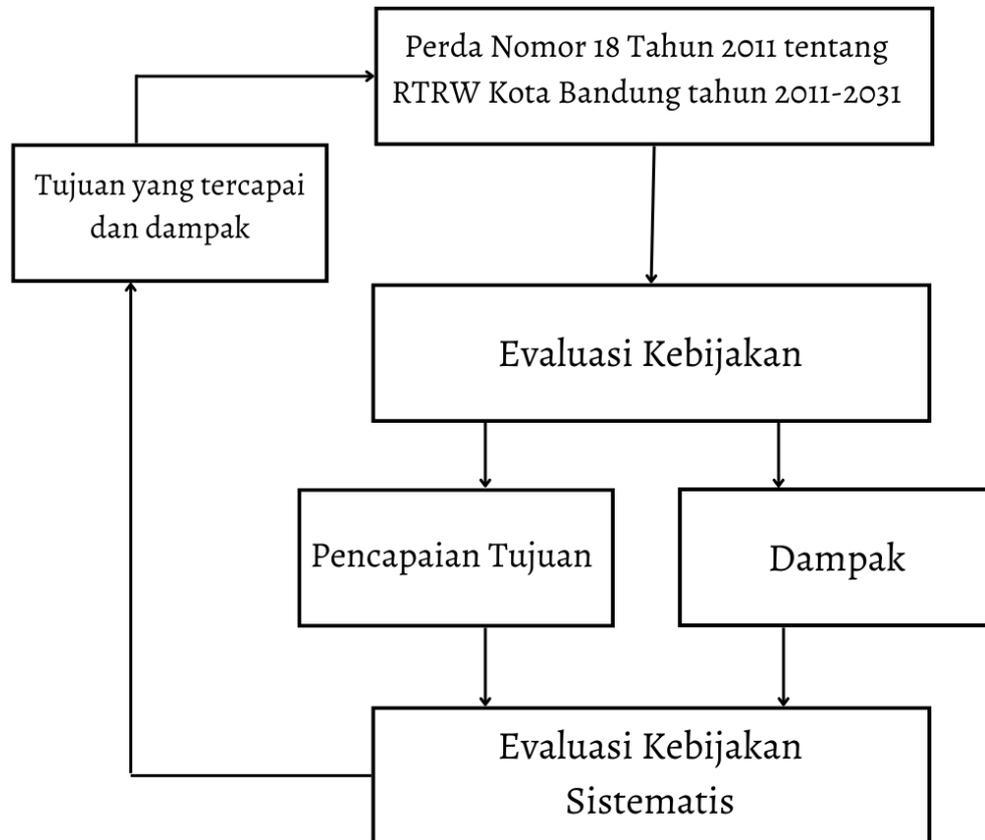
6) Evaluasi mengurangi dampak.

Berdasarkan alasan-alasan tertentu, suatu evaluasi kebijakan yang telah dirampungkan mungkin diabaikan atau di kritik sebagai suatu evaluasi yang tidak meyakinkan.

## **2.2 Kerangka Berfikir**

Dari tinjauan Pustaka di atas, maka evaluasi kebijakan yang dilakukan didasari oleh tahap kebijakan. Pada evaluasi kebijakan yang ada di

BAPPELITBANG Kota Bandung (studi: Perda No.18 Tahun 2011 tentang RTRW Kota Bandung tahun 2011-2031) penelitian ini akan merujuk pada tipe evaluasi kebijakan yang di kemukakan oleh James Anderson dalam Winarno. Yaitu Evaluasi Sistematis. Anderson dalam (WINARNO, 2014, p. 229) mengemukakan bahwa “Evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi, dan dampak”. Kemudian evaluasi sistematis akan melihat secara obyektif kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana kebijakan tersebut menjawab masalah atau kebutuhan masyarakat.



Gambar 2.1 Kerangka Berfikir

Adapun penjelasan terhadap gambar tersebut:

Dengan Evaluasi sistematis peneliti akan melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai.

- a. Pencapaian tujuan kebijakan

Pencapaian tujuan yaitu semua upaya untuk mencapai tujuan yang dipandang sebagai bentuk suatu proses. Oleh sebab itu, untuk menjamin tujuan akhir, diperlukan tahapan, yaitu meliputi penetapan tujuan, usaha untuk mencapai tujuan, dan tujuan yang berhasil di capai.

b. Dampak Kebijakan

Evaluasi tentang dampak kebijakan pada dasarnya untuk mengukur perubahan kondisi fisik maupun sosial sebagai akibat dari output kebijakan yang telah dijalankan. Dalam membicarakan evaluasi dampak dari suatu kebijakan harus di perhitungkan, yaitu dampak kebijakan pada keadaan-keadaan sekarang dan keadaan di masa yang akan datang.