

BAB II

KAJIAN PUSTAKA, KERANGKA BERPIKIR, DAN PROPOSISI

2.1 Kajian Pustaka

Kajian pustaka adalah istilah umum digunakan dalam lingkungan penelitian dan akademik untuk merujuk pada proses meninjau dan menelaah berbagai sumber pustaka, seperti buku, jurnal ilmiah, artikel, laporan penelitian, dan sumber lain yang berkaitan dengan topik atau isu yang sedang diteliti. Kegiatan ini bertujuan untuk mengumpulkan informasi terbaru dan dapat dipercaya seputar topik yang akan diinvestigasi. Kajian pustaka juga memiliki tujuan untuk memahami perkembangan pengetahuan terkini tentang topik tersebut, melacak evolusi yang telah terjadi, serta mengidentifikasi potensi kesenjangan pengetahuan yang memerlukan penelitian lanjutan.

2.1.1. Kajian Penelitian Terdahulu

Peran penelitian terdahulu dalam sebuah penelitian adalah sebagai panduan serta pembanding bagi peneliti, sekaligus membantu menunjukkan keaslian penelitiannya. Peneliti menyertakan karya ilmiah seperti skripsi dan jurnal yang relevan dengan konteks penelitiannya. Meskipun terdapat perbedaan dan persamaan, hal ini sangat membantu peneliti dalam menemukan sumber-sumber solusi untuk masalah penelitiannya. Adapun tiga penelitian terdahulu yang dijadikan acuan peneliti dalam penulisan penelitian ini, antara lain:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Firdanada Ristriannisa dan Indah Prabawati dengan judul "Evaluasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Desa Rangkah Kidul, Kecamatan Sidoarjo, Kabupaten Sidoarjo" mengadopsi pendekatan kualitatif dengan metode penelitian deskriptif. Penelitian ini memfokuskan pada evaluasi kebijakan menggunakan kriteria Dunn (2003:610). Hasil penelitian menunjukkan bahwa program PTSL di Desa Rangkah Kidul telah berjalan baik atau sesuai dalam indikator efektivitas, efisiensi, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan. Namun, dalam indikator kecukupan, masih ada kekurangan karena tidak semua masyarakat memiliki bukti tanah. Disarankan agar petugas desa lebih proaktif dalam mendeteksi bukti pertanahan sebelumnya, BPN Kabupaten Sidoarjo dan petugas desa berkoordinasi untuk memprioritaskan berkas tanpa hambatan, dan memberikan target pada petugas desa agar pembagian sertifikat tidak terlambat.
2. Penelitian yang telah dilakukan oleh Gemala Elfani dan M. Fachri Adnan dengan judul "Evaluasi Implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Sijunjung", menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif. Temuan dari penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi program pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kabupaten Sijunjung masih belum mencapai tingkat efektivitas yang diharapkan. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain: tujuan program belum tercapai sepenuhnya; sasaran program masih belum tepat karena beberapa masyarakat enggan mengurus sertifikasi tanah adat mereka; efisiensi program masih

rendah karena kurangnya sumber daya yang tersedia bagi pelaksanaan; distribusi manfaat program masih belum merata di seluruh masyarakat; responsivitas pegawai dalam pelaksanaan program sudah baik, namun kesesuaian dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat masih belum terpenuhi sepenuhnya.

3. Penelitian yang telah dilakukan oleh Adham Jundi Mauduve, Nurul Umi Ati, dan Suyeno dengan judul “Evaluasi Kebijakan Pendaftaran Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di wilayah Kabupaten Madiun”, menggunakan penelitian kualitatif dengan menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Temuan dari penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Madiun telah mencapai standar dan target yang ditetapkan. Pelaksanaan PTSL dinilai cukup baik dari segi ketersediaan Sumber Daya Manusia (SDM) dan fasilitas di Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Madiun. Komunikasi antar organisasi dan hierarki dalam pelaksanaan PTSL juga dinilai baik, begitu juga dengan kegiatan sosialisasi terkait kebijakan PTSL yang telah dilakukan oleh pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Madiun.

Persamaan penelitian diatas dengan penelitian yang ditulis ini yaitu sama - sama memakai metode penelitian Kualitatif dengan pendekatan Deskriptif. Teori yang digunakanpun memakai teori Evaluasi Kebijakan menurut William N. Dunn. Memiliki fokus penelitian yang sama yaitu tentang evaluasi kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Terdapat persamaan juga pada teknik analisis

datanya yaitu pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Perbedaan dari penelitian ini dengan penelitian yang ada di atas yaitu terdapat pada lokus/lokasi penelitiannya. Pada penelitian ini peneliti melakukannya di Kementerian Agraria Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bandung dengan studi kasus di Desa Sukajadi Kecamatan Soreang.

Tabel 2.1. Kajian Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Persamaan dan Perbedaan			
			Teori Yang Digunakan	Pendekatan	Metode	Teknik Analisis
1.	Firdanada Ristriannisa dan Indah Prabawati Tahun 2022 (Jurnal)	Evaluasi Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Desa Rangkah Kidul Kecamatan Sidoarjo Kabupaten Sidoarjo	Teori Evaluasi Kebijakan menurut William N. Dunn	Deskriptif	Kualitatif	Pengumpulan data, kondensasi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan
2.	Gemala Elfani dan M. Fachri Adnan Tahun 2022 (Jurnal)	Evaluasi Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Sijunjung	Teori Evaluasi Kebijakan menurut William N. Dunn	Deskriptif	Kualitatif	Reduksi data, penyajian data, verifikasi dan penarikan kesimpulan

2.	Adham Jundi Mauduve, Nurul Umi Ati, Suyeno Tahun 2022 (Jurnal)	Evaluasi Kebijakan Pendaftaran Tanah Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di wilayah Kabupaten Madiun	Teori Evaluasi Kebijakan menurut William N. Dunn	Deskriptif	Kualitatif	Reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan
----	--	---	--	------------	------------	--

Sumber: Diolah Peneliti (2024)

2.1.2 Konsep Administrasi

Administrasi adalah proses organisasi yang bertujuan mencapai tujuan tertentu dengan mengelola kebijakan dan sumber daya yang tersedia. Pengembangan dalam bidang administrasi tidak hanya relevan untuk sektor pemerintahan, tetapi juga penting untuk organisasi swasta, terutama dalam konteks pelaksanaan pembangunan nasional. Sebagai proses, administrasi memfasilitasi koordinasi sumber daya untuk menyelesaikan tugas dan pekerjaan di semua tingkat organisasi dengan efektif. Perkembangan administrasi dipicu oleh kebutuhan manusia untuk bekerja sama demi mencapai tujuan yang tidak dapat dicapai secara individu, mencerminkan sifat manusia yang memiliki keterbatasan dan kebutuhan untuk berkolaborasi menuju pencapaian tujuan bersama.

Secara etimologis, istilah "administrasi" berasal dari bahasa Inggris, yakni dari kata "*administration*" yang memiliki arti sebagai "*to manage*" (mengelola) dan "*to direct*" (mengarahkan). Selain itu, dalam bahasa Latin,

"administrasi" juga berasal dari gabungan kata "*ad*" (insentif) dan "*ministrate*" (melayani, membantu, dan memenuhi). Dari makna ini, administrasi mengarah pada kegiatan dan upaya untuk memberikan bantuan, arahan, pelayanan, dan pengaturan dalam semua aktivitas untuk mencapai suatu target.

Secara umum, administrasi dimaknai sebagai upaya kerja sama untuk mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan. Dalam konteks organisasi, kerjasama ini difokuskan pada pencapaian tujuan organisasi. Administrasi memiliki dua makna, yaitu sempit dan luas. Administrasi sempit mencakup kegiatan seperti surat-menyurat, pencatatan, pembukuan, penyusunan agenda, pengetikan, dan lain sebagainya yang terkait dengan tata kelola administratif. Sedangkan administrasi secara luas diartikan sebagai kerja sama antara dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan dengan efektif dan efisien.

Pengertian Administrasi secara sempit menurut **Ulbert Silalahi (2013:5)**, adalah kegiatan menghimpun, menyusun, dan mencatat data dan informasi secara teratur dan sistematis. Tujuannya adalah untuk menyediakan informasi yang mudah dicari dan dipahami, serta mempermudah pengambilan keputusan.

Menurut **Prajudi Atmosudirjo** yang dikutip **Ulbert Silalahi (2013:5)** menyatakan bahwa administrasi merupakan tatausaha yang pada hakikatnya merupakan pekerjaan, pengendalian (*the handling*) informasi.

Pendapat lain menurut **J. Wajong** yang dikutip **Ulbert Silalahi (2013:5)** mengemukakan kegiatan administrasi mencakup pekerjaan tata usaha yang berfokus pada pencatatan segala aktivitas yang terjadi dalam organisasi. Catatan-

catatan ini kemudian diolah menjadi bahan informasi bagi pimpinan untuk pengambilan keputusan.

Administrasi dalam pengertian sempit merupakan suatu proses yang terstruktur dalam menyusun dan mencatat data serta informasi. Tujuan utama dari proses ini adalah untuk menyediakan informasi yang mudah diakses dan dipahami, baik secara keseluruhan maupun dalam kaitannya satu sama lain. Administrasi dapat diartikan sebagai tata usaha yang pada hakikatnya berhubungan dengan pekerjaan dan pengelolaan informasi. Kegiatan administrasi mencakup pencatatan segala aktivitas yang terjadi dalam suatu organisasi, dengan tujuan untuk menyediakan informasi yang akurat dan relevan bagi pengambilan keputusan oleh pimpinan organisasi.

Menurut **Sondang P. Siagian** yang dikutip **Ulbert Silalahi (2013:9)** mendefinisikan administrasi secara luas sebagai keseluruhan proses pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih. Orang-orang ini terlibat dalam suatu bentuk usaha kerja sama untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Menurut **The Liang Gie** yang dikutip **Ulbert Siilalahi (2013:9)** yang menyebutkan bahwa administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu.

Sedangkan menurut **Stephen P. Robbins** yang dikutip **Ulbert Silalahi (2013:9)** *Administration is the universal process of efficiently getting activities completed with and through other people* (Administrasi adalah keseluruhan

proses dari aktivitas-aktivitas pencapaian tujuan secara efisien dengan melalui orang lain).

Berdasarkan pengertian dari para ahli tentang administrasi, dapat diketahui bahwa administrasi secara yaitu proses menyeluruh yang melibatkan kerja sama antara dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Proses ini mencakup rangkaian kegiatan yang terstruktur dan terorganisir dalam penataan pekerjaan pokok yang dilakukan secara bersama-sama. Inti dari administrasi adalah pencapaian tujuan secara efisien, dengan menekankan pentingnya kolaborasi dan koordinasi dalam melaksanakan berbagai aktivitas. Dengan demikian, administrasi tidak hanya berkaitan dengan tugas dan prosedur, tetapi juga dengan pengelolaan sumber daya manusia dan interaksi antar individu dalam mencapai tujuan bersama.

Administrasi adalah suatu proses organisasi yang esensial untuk mencapai tujuan tertentu melalui pengelolaan kebijakan dan sumber daya yang tersedia. Konsep ini relevan tidak hanya dalam sektor pemerintahan, tetapi juga dalam organisasi swasta, terutama dalam konteks pelaksanaan pembangunan nasional. Administrasi memfasilitasi koordinasi sumber daya dan penyelesaian tugas di semua tingkat organisasi dengan efektif, mencerminkan kebutuhan manusia untuk bekerja sama guna mencapai tujuan yang tidak dapat dicapai secara individu.

2.1.3 Konsep Administrasi Publik

Istilah "Administrasi Publik" berasal dari gabungan dua kata, yaitu "Administrasi" dan "Publik". "Administrasi" mengacu pada aktivitas kerjasama antara dua orang atau lebih yang bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu melalui penggunaan organisasi dan manajemen. Sementara itu, "Publik" merujuk pada masyarakat umum yang bukan sektor privat, melibatkan interaksi antara pemerintah dan berbagai kelompok dalam masyarakat madani.

Menurut **George J. Gordon** yang dikutip oleh **Ikin Sodikin (2015:6)** mendefinisikan bahwa administrasi negara dapat dirumuskan sebagai seluruh proses baik yang dilakukan organisasi maupun perseorangan yang berkaitan dengan penerapan atau pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh bada legislatif, eksekutif maupun peradilan.

Adapun menurut **Sondang P. Siagian (2003:7)** mengemukakan bahwa administrasi negara secara singkat dapat diartikan sebagai keseluruhan kegiatan yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintahan suatu negara untuk mencapai tujuan negara. Seiring perkembangannya, istilah "Negara" diganti dengan "Publik" untuk menekankan bahwa fokus utama administrasi adalah pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat.

Hal tersebut sesuai berdasarkan yang diungkapkan oleh **Rosenbloom (2005:4-5)** yang dikutip oleh **Ikin Sodikin (2015:7)** bahwa:

"Public administration is the use of managerial, political, and legal theories and processes to fulfill legislative, executive, and judicial mandates for the provision of governmental regulatory and service function." (Administrasi publik merupakan disiplin ilmu yang menerapkan teori dan proses manajemen, politik, dan hukum untuk menjalankan mandat pemerintah dalam bidang legislatif, eksekutif, dan

yudikatif. Tujuannya adalah untuk menyediakan fungsi regulasi dan pelayanan publik yang efektif dan efisien.).

Administrasi publik memiliki batasan sebagaimana yang dikemukakan oleh **Nicholas Henry (2004:249)** yang dikutip oleh **Ikin Sodikin (2015:8)**, bahwa:

“Administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik dengan tujuan mempromosi pemahaman tentang peran pemerintah dalam hubungannya masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan sosial”.

Administrasi negara dan administrasi publik memiliki kesamaan, yakni keduanya merupakan bidang studi yang memfokuskan pada manajemen dan organisasi dalam pelaksanaan kepentingan publik dengan tujuan mencapai sasaran yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Administrasi publik pada dasarnya memiliki tujuan yaitu mempelajari dan mengelola manajemen atau organisasi untuk mengatur kepentingan publik guna mencapai tujuan-tujuan pemerintah. Administrasi publik secara khusus berkaitan dengan serangkaian aktivitas kerja sama yang dilakukan oleh para pejabat negara untuk merencanakan dan mengimplementasikan kebijakan-kebijakan pemerintah dalam suatu negara secara efektif dan efisien, sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

2.1.4 Konsep Kebijakan Publik

Kebijakan Publik dibuat dengan tujuan khusus untuk mengorganisir kehidupan bersama demi mencapai visi dan misi yang telah disetujui. Pemerintah, sebagai pengelola negara, berhak membuat berbagai kebijakan untuk memastikan

tercapainya tujuan-tujuan pembangunan, penyediaan layanan, pemberdayaan masyarakat, dan tujuan fundamental berdirinya sebuah negara.

Secara konseptual definisi kebijakan publik dikemukakan oleh **W.I**

Jenkins (1978) dalam **Awan dan Yudi (2016:17)** adalah sebagai berikut:

“Kebijakan pemerintah itu adalah serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang/sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi di mana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari aktor-aktor tersebut.”

Kemudian kebijakan publik menurut **David Easton (1953)** dalam **Awan dan Yudi (2016:17)** mengemukakan bahwa:

“*Public policy* adalah alokasi nilai yang otoritatif untuk seluruh masyarakat akan tetapi hanya masyarakatlah yang dapat berbuat secara otoritatif untuk seluruh masyarakat, dan semuanya yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau untuk tidak dikerjakan adalah hasil-hasil dari alokasi nilai-nilai tersebut (keputusan)”

Kebijakan publik merupakan serangkaian keputusan yang saling berkaitan, diambil oleh aktor politik dengan tujuan tertentu dan dalam batas kewenangan mereka. Kebijakan ini melibatkan alokasi nilai yang dilakukan secara otoritatif oleh pemerintah untuk kepentingan seluruh masyarakat. Dengan kata lain, kebijakan publik adalah pilihan pemerintah tentang apa yang harus dilakukan atau tidak dilakukan, yang pada akhirnya mencerminkan nilai-nilai yang diputuskan secara kolektif untuk masyarakat.

Sedangkan Menurut **Thomas R. Dye (1987)** dalam **Awan dan Yudi (2016:18)** menyatakan bahwa *public policy* itu adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (*whatever government chooses to do or not to do*). Kebijakan publik bukan hanya tentang tindakan yang diambil

pemerintah, namun juga kelambanan mereka dalam bertindak, seperti dalam kasus pengaturan konflik. Secara tegas kebijakan publik dapat diartikan sebagai serangkaian tindakan yang disusun dan dilaksanakan, atau sengaja tidak dilaksanakan, oleh pemerintah dengan tujuan atau orientasi tertentu untuk kepentingan seluruh masyarakat.

Tujuan kebijakan publik adalah untuk menangani permasalahan yang terjadi di masyarakat. Definisi kebijakan publik itu sendiri yaitu serangkaian tindakan berwujud aturan yang mengikat, yang dirancang untuk meningkatkan dan memperbaiki kesejahteraan masyarakat. Dalam konteks ini, kebijakan publik dilihat dari berbagai perspektif, pendekatan, dan paradigma, yang beragam tergantung pada fokus dan lokasi objek yang diteliti atau dikaji. Menurut **Anderson** yang dikutip **Dody Setyawan (2017:18-19)** kebijakan publik mempunyai beberapa implikasi yaitu :

1. Kebijakan publik harus berorientasi pada maksud dan tujuan yang jelas, bukan pada perilaku sewenang-wenang.
2. Kebijakan publik tidak lahir dari keputusan tunggal pemerintah, melainkan merupakan hasil dari serangkaian tindakan yang terencana.
3. Kebijakan publik bukan sekadar keinginan pemerintah, melainkan tindakan nyata yang mereka lakukan.
4. Kebijakan publik dapat bersifat positif maupun negatif

Hal tersebut juga sesuai dengan yang dijelaskan **M. Irfan Islamy** yang dikutip **Nuryanti Mustari (2015:10)**, bahwa ada beberapa elemen penting dalam kebijakan publik, antara lain:

1. Kebijakan publik mewujud dalam tindakan pemerintah yang dituangkan dalam bentuk peraturan.
2. Kebijakan publik bukan sekadar wacana, melainkan diwujudkan dalam tindakan nyata.

3. Di balik setiap kebijakan publik, terdapat maksud dan tujuan tertentu yang mendasari keputusan untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan suatu tindakan.
4. Kebijakan publik dirancang untuk memberikan manfaat bagi seluruh lapisan masyarakat

Kebijakan publik terjalin erat antara pemerintah sebagai perumus kebijakan dan masyarakat yang memiliki kepentingan terhadap kebijakan tersebut. Hal ini berarti pejabat publik memiliki tanggung jawab ganda: merumuskan kebijakan yang relevan dengan kepentingan masyarakat dan mempertimbangkan masukan serta saran dari masyarakat berdasarkan kepentingan umum.

Terdapat siklus kebijakan publik menurut **Nuryanti Mustari (2015:53)** yang terbagi menjadi lima tahapan, yaitu:

1. Penyusunan Agenda
Tahap ini diawali dengan penempatan berbagai isu oleh para pejabat terpilih ke dalam agenda publik. Sebelumnya, dilakukan seleksi terhadap isu-isu tersebut untuk memastikan hanya isu yang relevan yang masuk ke dalam agenda kebijakan.
2. Formulasi Kebijakan
Para pembuat kebijakan membahas berbagai masalah yang telah masuk ke dalam agenda kebijakan mereka. Kemudian, mereka mendefinisikan masalah-masalah tersebut dengan tujuan untuk mencari solusi terbaik.
3. Adopsi Kebijakan
Setelah mempertimbangkan berbagai alternatif kebijakan yang diajukan, para pembuat kebijakan akhirnya memilih satu opsi dengan dukungan mayoritas legislatif, konsensus antar direktur lembaga, atau putusan pengadilan.
4. Implementasi Kebijakan
Setelah keputusan kebijakan ditetapkan, langkah selanjutnya adalah menerapkannya. Pelaksanaan kebijakan ini dilakukan oleh badan-badan administrasi dan agen-agen pemerintah di tingkat bawah.
5. Evaluasi Kebijakan
Kebijakan yang telah 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.

Adapun siklus kebijakan publik dalam bentuk gambar adalah sebagai berikut:

Gambar 2. 1 Siklus kebijakan publik



Sumber: Nuryanti Mustari (2015:53)

Siklus kebijakan publik mencakup seluruh rangkaian tahap, dimulai dari penyusunan agenda, perumusan kebijakan, pengesahan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan evaluasi kebijakan.

2.1.5 Konsep Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan menduduki posisi penting sebagai tahap akhir setelah implementasi kebijakan dalam konteks siklus kebijakan publik. Oleh sebab itu, adalah suatu hal yang wajar jika kebijakan publik yang telah dirancang dan dilaksanakan kemudian dinilai kembali melalui proses evaluasi. Hal ini mencerminkan pentingnya evaluasi dalam menilai efektivitas kebijakan yang telah dirancang dan dilaksanakan. Evaluasi kebijakan difokuskan pada pengumpulan informasi yang komprehensif terkait kinerja kebijakan tersebut.

Tujuan dari evaluasi adalah untuk melakukan penilaian yang sistematis terhadap sejauh mana efektivitas program dalam mengubah masukan (*input*) menjadi hasil (*output*) yang optimal. Selain itu, evaluasi juga bertujuan untuk menilai pencapaian tujuan dari program atau aktivitas tersebut serta sejauh mana program dan kebijakan tersebut sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dalam konteks ini, evaluasi juga merupakan salah satu langkah penting dalam menilai keberhasilan suatu kebijakan.

Seperti yang diungkapkan oleh **Nugroho (2004)** dalam **Nuryanti Mustari (2015:223)** bahwa beliau menjelaskan evaluasi kebijakan ialah:

“Evaluasi kebijakan biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan dari kinerja implementasi. Evaluasi dilaksanakan setelah kegiatan selesai dilaksanakan. Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara harapan dan kenyataan.”

Evaluasi kebijakan dilakukan untuk menilai seberapa efektif suatu kebijakan dilaksanakan. Evaluasi kebijakan dilakukan untuk menemukan dan mengukur perbedaan antara kenyataan (hasil yang terjadi) dan harapan (tujuan yang ingin dicapai).

Menurut **William N. Dunn (2003:608)**, beliau menyatakan bahwa evaluasi adalah:

“Secara umum istilah evaluasi yaitu penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*), menyatakan usaha menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Secara spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan akhirnya mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan atau sasaran. Dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja bernilai guna artinya masalah-masalah kebijakan dibuat jelas atau dapat diatasi.”

Evaluasi kebijakan merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan publik, Hal ini ditegaskan oleh **Nuryanti Mustari (2015:224)** yang menyatakan bahwa evaluasi kebijakan publik adalah tahap penting dalam kebijakan publik, karena berfungsi untuk mengukur apakah kebijakan tersebut telah mencapai tujuan yang diharapkan atau masih menimbulkan permasalahan bagi kelompok sasaran kebijakan itu sendiri.

Evaluasi kebijakan adalah proses penting dalam kebijakan publik yang mencakup penaksiran, penyediaan angka, dan penilaian hasil kebijakan untuk menentukan nilai atau manfaatnya. Evaluasi membantu menganalisis kontribusi kebijakan terhadap pencapaian tujuan, dan penting untuk mengukur apakah kebijakan telah mencapai tujuan atau masih menghadapi masalah, sehingga memastikan kebijakan tersebut efektif dan bermanfaat bagi kelompok sasaran.

Menurut **Nurcholis (2005;169)** mengemukakan bahwa evaluasi adalah :

“evaluasi kebijakan adalah suatu proses yang mendasarkan diri pada disiplin ketat dan tahapan waktu. Maka untuk dapat mengetahui hasil kegiatan atau program yang telah direncanakan dengan evaluasi dapat diketahui hambatan ataupun kendala yang terjadi dari suatu kegiatan”.

Evaluasi kebijakan dalam konteks kebijakan publik memegang peran yang sangat penting karena memberikan pemahaman tentang efektivitas sebuah program atau kebijakan yang telah diterapkan. Evaluasi tersebut membantu menentukan apakah program atau kebijakan tersebut berhasil atau tidak setelah dijalankan. Menurut **Subarsono (2005)** dalam **Nuryanti Mustari (2015:227)** mengemukakan bahwa evaluasi kebijakan publik adalah kegiatan untuk menilai hasil dari kebijakan pemerintah, yang memiliki perbedaan penting dalam hal spesifikasi objek, teknik pengukuran, dan metode analisis yang digunakan.

Menurut **Wirawan (2012:7)** menjelaskan pengertian evaluasi adalah sebagai berikut:

“Evaluasi sebagai riset untuk mengumpulkan, menganalisis, dan menyajikan in-formasi yang bermanfaat mengenai objek evaluasi, menilainya dengan membandingkannya dengan indikator dan hasilnya dipergunakan untuk mengambil keputusan mengenai objek evaluasi”.

Evaluasi mencakup dua elemen utama yang saling berkaitan; penggunaan berbagai metode untuk memantau hasil kebijakan, program, dan aplikasi. penerapan serangkaian nilai untuk menentukan kegunaan hasil ini bagi berbagai pihak, seperti individu, kelompok, atau masyarakat secara keseluruhan. Perlu dicatat bahwa kedua elemen ini saling berhubungan dan menunjukkan adanya fakta dan premis nilai di dalam setiap tuntutan evaluatif. Namun, banyak aktivitas yang disebut "evaluasi" dalam analisis kebijakan sebenarnya bersifat non-evaluatif. Artinya, aktivitas tersebut lebih fokus pada produksi tuntutan desainatif (faktual) daripada tuntutan evaluatif. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan khusus untuk "penelitian evaluasi" atau "evaluasi kebijakan". (**Bardach, E. 2008**).

Para ahli di bidang evaluasi kebijakan publik sepakat bahwa evaluasi kebijakan publik merupakan proses pengumpulan informasi dan penilaian kinerja suatu kebijakan atau program. Evaluasi ini mencakup tiga aspek utama: substansi, implementasi, dan dampak. Dalam proses evaluasi, berbagai kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya digunakan sebagai acuan penilaian.

Secara detail, **Subarsono (2005)** dalam **Nuryanti Mustari (2015:238-239)** evaluasi memiliki 6 (enam) tujuan yakni sebagai berikut:

1. Menilai efektivitas kebijakan dengan mengukur tingkat pencapaian tujuan dan sasarnya.
2. Menghitung biaya dan manfaat kebijakan untuk menentukan tingkat efisiensinya.
3. Mengevaluasi hasil akhir (*outcome*) kebijakan dengan mengukur besar dan kualitas pengeluaran (*output*).
4. Menganalisis dampak kebijakan, baik positif maupun negatif.
5. Mengidentifikasi deviasi antara tujuan dan sasaran kebijakan dengan pencapaian target.
6. Memanfaatkan hasil evaluasi sebagai masukan untuk merumuskan kebijakan yang lebih baik di masa depan.

Evaluasi memiliki fungsi utama dalam analisis kebijakan, Menurut

William N. Dunn (2003:609-611) terdapat 3 (tiga) fungsi yaitu:

1. Evaluasi mengukur pencapaian tujuan kebijakan. Evaluasi memberikan informasi yang valid dan terpercaya tentang kinerja kebijakan, yaitu sejauh mana kebutuhan, nilai, dan kesempatan telah terpenuhi melalui tindakan publik.
2. Evaluasi memberikan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Kritik ini dilakukan dengan menanyakan secara terstruktur tentang kelayakan tujuan dan target dalam kaitannya dengan masalah yang ingin diatasi.
3. Evaluasi mendukung penerapan metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan saran. Informasi tentang ketidakefektifan kinerja kebijakan dapat membantu dalam perumusan ulang masalah kebijakan.

Dunn (2003:608-619) juga menjelaskan terkait beberapa pendekatan di

dalam evaluasi kebijakan, seperti yang ditunjukkan pada tabel berikut:

Tabel 2.2 Pendekatan Evaluasi Kebijakan

Pendekatan	Tujuan	Asumsi	Metodologi
Evaluasi Semu	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid tentang hasil kebijakan	Ukuran manfaat atau nilai terbukti dengan sendirinya atau tidak konvensional	(1) Eksperimental sosial (2) Akuntansi sistem sosial (3) Pemeriksaan sosial (4) Sintesis riset dan praktik

Evaluasi Formal	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid mengenai hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program kebijakan	Tujuan dan sasaran dari pengambil kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	(1) Evaluasi perkembangan (2) Evaluasi eksperimental (3) Evaluasi proses retrospektif (4) Evaluasi hasil retrospektif
Evaluasi Keputusan Teoritis	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid mengenai hasil kebijakan 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	(1) Penilaian tentang dapat tidaknya dievaluasi (2) Analisis utilitas multiatribut

Sumber: William N. Dunn (2003:612)

Subarsono (2005) dalam **Nuryanti Mustari (2015:239-240)**

menguraikan empat langkah dalam proses evaluasi kebijakan, yaitu:

1. Spesifikasi, Proses ini melibatkan perumusan tujuan dan kriteria evaluasi untuk suatu kebijakan. Manfaat dari kebijakan tersebut juga harus dipertimbangkan dan dinilai.
2. Pengukuran (*measurement*), Tahap ini berfokus pada pengumpulan informasi yang relevan dengan tujuan kebijakan yang telah ditetapkan.
3. Analisis, Informasi yang dikumpulkan dianalisis untuk menghasilkan kesimpulan.
4. Rekomendasi, Berdasarkan analisis data, rekomendasi dibuat untuk menentukan langkah selanjutnya.

Proses evaluasi kebijakan menggunakan kriteria-kriteria sebagai panduan bagi evaluator dalam menilai keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan.

William N. Dunn dalam **Nuryanti Mustari (2015:232-234)**, mengemukakan enam kriteria evaluasi kebijakan, yaitu:

1. **Efektivitas** (*Effectiveness*), kriteria ini menilai apakah suatu kebijakan berhasil mencapai tujuan yang diharapkan. Lebih spesifiknya, efektivitas mengukur ketepatan kebijakan dalam desain dan implementasi atau pelaksanaannya
2. **Efisiensi** (*efficiency*), kriteria ini mengevaluasi seberapa banyak usaha yang dibutuhkan untuk mencapai tingkat efektivitas tertentu. Dengan kata lain, efisiensi mengukur hubungan antara hasil (efektivitas) dan usaha yang dikeluarkan (biaya dan sumber daya manusia).
3. **Kecukupan** (*adequacy*), kriteria ini menilai sejauh mana kebijakan dapat memenuhi kebutuhan, nilai, atau peluang yang terkait dengan masalah yang ingin diatasi. Kriteria ini menekankan pada kekuatan hubungan antara pilihan kebijakan dan hasil yang diharapkan atau tujuan yang ingin dicapai.
4. **Perataan** (*equity*), yaitu kriteria yang terkait erat dengan rasionalitas legal dan sosial. Kriteria ini berfokus pada distribusi dampak dan usaha secara adil antara berbagai kelompok masyarakat. Keadilan dalam konteks ini terhubung dengan dua konsep yang saling bersaing, yaitu keadilan (*justice*) dan kewajaran (*fairness*) dalam pendistribusian sumber daya di masyarakat.
5. **Responsivitas** (*responsiveness*), yaitu kriteria yang menilai sejauh Mana Kebijakan Memenuhi Kebutuhan Kelompok Tertentu Kriteria responsivitas mengukur tingkat kesesuaian kebijakan dalam memenuhi kebutuhan, preferensi, dan nilai-nilai kelompok masyarakat tertentu. Kebijakan yang efektif, efisien, memadai, dan merata masih dianggap gagal jika tidak mampu merespons kebutuhan aktual dari kelompok yang seharusnya diuntungkan.
6. **Ketepatan** (*appropriateness*), kriteria ini erat kaitannya dengan rasionalitas substantif. Hal ini dikarenakan pertanyaan tentang ketepatan kebijakan tidak hanya berfokus pada satu kriteria, melainkan mempertimbangkan dua atau lebih kriteria secara bersamaan. Kriteria ini berlandaskan pada nilai dan harga dari tujuan program serta kekuatan asumsi yang mendasarinya.

Tabel 2.3 Kriteria Evaluasi Kebijakan

No.	Kriteria	Pertanyaan
1.	Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai?
2.	Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?
3.	Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?
4.	Perataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok tertentu?
5.	Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?
6.	Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?

Sumber: William N. Dunn (2003:610)

2.2 Kerangka Berpikir

Menurut **Sugiyono (2013:283)** kerangka berpikir sebagai model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting.

Untuk menyelesaikan permasalahan dalam penelitian ini, peneliti membangun kerangka pemikiran yang kokoh. Kerangka pemikiran ini didasarkan pada teori dan kajian mendalam dari para ahli, dilengkapi dengan indikator-indikator yang terukur. Kerangka pemikiran ini berfungsi sebagai panduan penelitian, di mana terdapat konsep yang berkaitan dengan teori dan indikator yang relevan. Dalam menganalisis dan menyelesaikan permasalahan penelitian, peneliti menggunakan teori evaluasi kebijakan menurut **William N. Dunn** sebagai

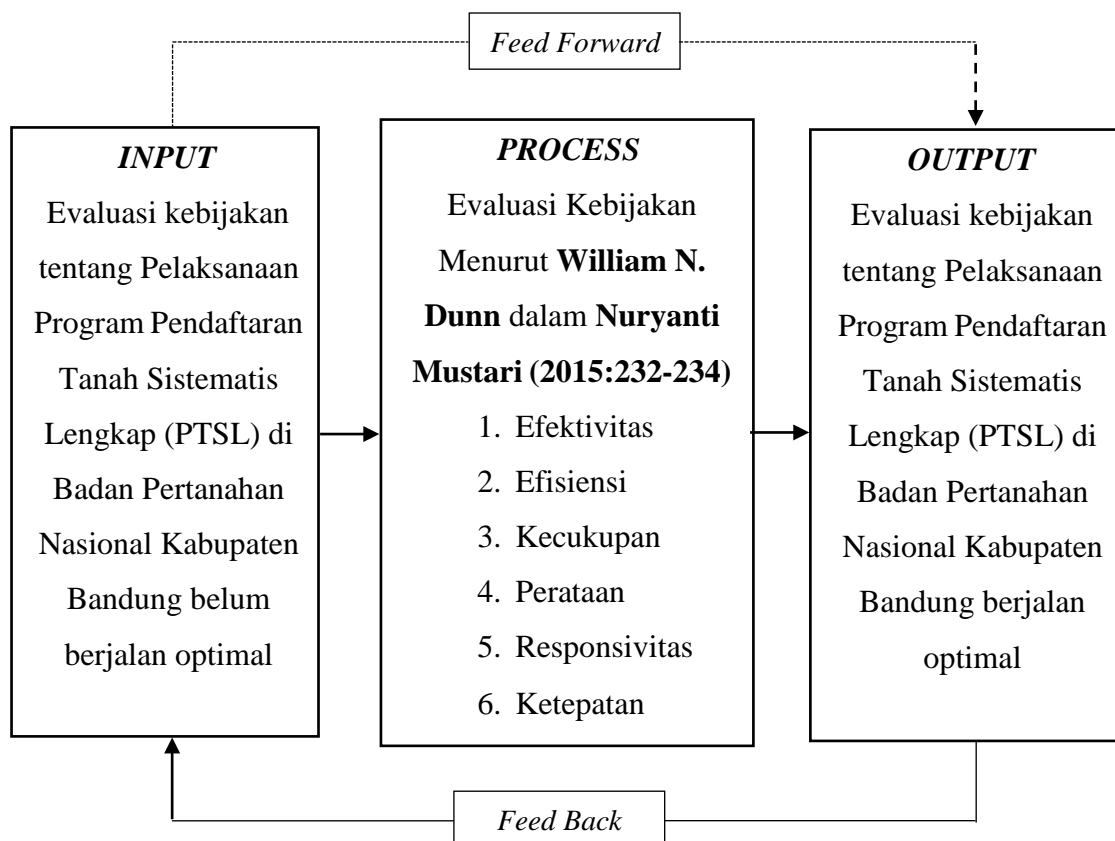
acuan utama yang menyebutkan 6 (enam) kriteria evaluasi kebijakan sebagai berikut:

1. **Efektivitas** (*Effectiveness*), kriteria ini menilai apakah suatu kebijakan berhasil mencapai tujuan yang diharapkan. Lebih spesifiknya, efektivitas mengukur ketepatan kebijakan dalam desain dan implementasi atau pelaksanaannya
2. **Efisiensi** (*efficiency*), kriteria ini mengevaluasi seberapa banyak usaha yang dibutuhkan untuk mencapai tingkat efektivitas tertentu. Dengan kata lain, efisiensi mengukur hubungan antara hasil (efektivitas) dan usaha yang dikeluarkan (biaya dan sumber daya manusia).
3. **Kecukupan** (*adequacy*), kriteria ini menilai sejauh mana kebijakan dapat memenuhi kebutuhan, nilai, atau peluang yang terkait dengan masalah yang ingin diatasi. Kriteria ini menekankan pada kekuatan hubungan antara pilihan kebijakan dan hasil yang diharapkan atau tujuan yang ingin dicapai.
4. **Perataan** (*equity*), yaitu kriteria yang terkait erat dengan rasionalitas legal dan sosial. Kriteria ini berfokus pada distribusi dampak dan usaha secara adil antara berbagai kelompok masyarakat. Keadilan dalam konteks ini terhubung dengan dua konsep yang saling bersaing, yaitu keadilan (*justice*) dan kewajaran (*fairness*) dalam pendistribusian sumber daya di masyarakat.
5. **Responsivitas** (*responsiveness*), yaitu kriteria yang menilai sejauh Mana Kebijakan Memenuhi Kebutuhan Kelompok Tertentu Kriteria responsivitas mengukur tingkat kesesuaian kebijakan dalam memenuhi kebutuhan, preferensi, dan nilai-nilai kelompok masyarakat tertentu. Kebijakan yang efektif, efisien, memadai, dan merata masih dianggap gagal jika tidak mampu merespons kebutuhan aktual dari kelompok yang seharusnya diuntungkan.
6. **Ketepatan** (*appropriateness*), kriteria ini erat kaitannya dengan rasionalitas substantif. Hal ini dikarenakan pertanyaan tentang ketepatan kebijakan tidak hanya berfokus pada satu kriteria, melainkan mempertimbangkan dua atau lebih kriteria secara bersamaan. Kriteria ini berlandaskan pada nilai dan harga dari tujuan program serta kekuatan asumsi yang mendasarinya.

Kriteria evaluasi kebijakan yang telah disebutkan di atas akan digunakan untuk mengkaji pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten Bandung, khususnya di Desa Sukajadi Kecamatan Soreang. Penelitian

ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan apakah program PTSL telah berjalan sesuai dengan harapan. Berikut adalah konsep kerangka berpikir dalam penelitian ini:

Gambar 2.2 Kerangka Berpikir



Sumber: Peneliti 2024

2.3 Proposisi

Dalam penelitian, proposisi diajukan sebagai dugaan sementara untuk menjelaskan fenomena yang diamati. Dugaan ini dapat dirumuskan sebagai pernyataan yang dapat diuji kebenarannya berdasarkan teori dan penjelasan yang telah diuraikan dalam kerangka berpikir, peneliti mengajukan proposisi penelitian yaitu :

1. Evaluasi kebijakan dalam pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bandung dengan studi kasus di Desa Sukajadi Kecamatan Soreang berdasarkan kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan di nilai belum optimal karena masih terdapat kriteria dari evaluasi yang belum berjalan dengan baik dan sesuai dengan yang ditentukan.
2. Masih terdapat hambatan/kendala yang ditemukan dalam pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Kementerian Agraria dan Tata Ruang / Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Bandung dengan Desa Sukajadi Kecamatan Soreang sebagai studi kasus.