

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Konsep Kebijakan Publik

2.1.1. Pengertian Kebijakan Publik

Nugroho (2008:55) merumuskan definisi kebijakan publik secara sederhana bahwa kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat negara, khususnya pemerintah sebagai strategi untuk mengatur masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang dicita-citakan.

Dalam Winarno (2007:30-31) kebijakan publik secara garis besar mencakup tahap-tahap perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Sementara itu analisis kebijakan berhubungan dengan penyelidikan dan deskripsi sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan publik.

2.1.2. Proses Kebijakan Publik

Proses kebijakan publik menurut William Dunn sebagaimana dikutip Winarno (2007:32-34) adalah sebagai berikut :

1. Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap

ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus bahasan, 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 (policy alternatives/policy options) yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing aktor akan bersaing dan berusaha 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, konsensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan;

4. Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat

bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (implementors), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana;

5. Tahap evaluasi kebijakan

Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yang memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

Sesuai dengan rumusan masalah dan tujuan penelitian ini penulis membatasi dan hanya akan membahas tentang evaluasi kebijakan publik.

2.2. Evaluasi Kebijakan Publik

2.2.1. Pengertian Evaluasi Kebijakan

Pengertian evaluasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti penilaian; hasil. Menurut Bryan & White (1987), evaluasi adalah upaya untuk mendokumentasi dan melakukan penilaian tentang apa yang terjadi dan juga mengapa hal itu terjadi, evaluasi yang paling sederhana adalah mengumpulkan

informasi tentang keadaan sebelum dan sesudah pelaksanaan suatu program/rencana.

Menurut PP No. 39 Tahun 2006, Evaluasi adalah rangkaian kegiatan membandingkan realisasi masukan (*input*), keluaran (*output*), dan hasil (*outcome*) terhadap rencana dan standar.

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.

Sedangkan stufflebeam dalam Arikunto (2006 : 1) mengungkapkan bahwa evaluasi merupakan proses penggambaran, pencarian dan pemberian informasi yang bermanfaat bagi pengambil keputusan dalam menentukan alternatif keputusan.

Menurut William N. Dunn (2003:608-610) istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*). Evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi

metode-metode analisis kebijakan lainnya termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Meskipun berkenaan dengan keseluruhan proses kebijakan, evaluasi kebijakan lebih berkenaan dengan keseluruhan proses kebijakan, evaluasi kebijakan lebih berkenaan pada kinerja dari kebijakan, khususnya pada implementasi kebijakan publik.

Evaluasi kebijakan mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis lainnya. Menurut Dunn (2003:608-609), evaluasi mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan lainnya.

1. Fokus nilai, evaluasi dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai suatu kebijakan dan program. Evaluasi terutama merupakan usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial kebijakan atau program dan bukan sekedar usaha mengumpulkan informasi mengenai hasil aksi kebijakan yang terantisipasi. Karena ketepatan tujuan dan sasaran kebijakan dapat selalu dipertanyakan, evaluasi mencakup prosedur untuk mengevaluasi tujuan-tujuan dan sasaran itu sendiri;
2. Interdependensi Fakta Nilai. Tuntutan evaluasi tergantung baik fakta maupun nilai. Untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tertinggi (atau rendah) diperlukan tidak hanya bahwa hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, kelompok atau seluruh masyarakat. Untuk menyatakan demikian harus didukung oleh bukti bahwa hasil-hasil kebijakan secara

aktual merupakan konsekwensi dari aksi-aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu. Oleh karena itu pemantauan merupakan prasyarat bagi evaluasi;

3. Orientasi masa kini dan masa lampau. Tuntutan evaluatif, berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokatif, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil di masa depan. Evaluasi bersifat retrospektif dan setelah aksi-aksi dilakukan (ex-post). Rekomendasi yang juga mencakup premis-premis nilai, bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi-aksi (ex-ante);
4. Dualitas Nilai. Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara. Evaluasi sama dengan rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang ada dapat dianggap sebagai intristik (diperlukan bagi dirinya) atau ekstrinsik (diperlukan karena hal itu mempengaruhi pencapaian tujuan lain). Nilai-nilai sering ditata di dalam suatu hirarki yang merefleksikan kepentingan relatif dan saling ketergantungan antar tujuan dan sasaran.

Menurut Winarno (2008:225) Bila kebijakan dipandang sebagai suatu pola kegiatan yang berurutan, maka evaluasi kebijakan merupakan tahap akhir dalam proses kebijakan. Namun demikian, ada beberapa ahli yang mengatakan sebaliknya bahwa evaluasi bukan merupakan tahap akhir dari proses kebijakan publik. Pada dasarnya, kebijakan publik dijalankan dengan maksud tertentu, untuk meraih tujuan tertentu yang berangkat dari masalah yang telah dirumuskan

sabelumnya. Evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan. Seringkali terjadi, kebijakan publik gagal meraih maksud atau tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan demikian, evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan atau untuk mengetahui apakah kebijakan publik yang telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan. Dalam bahasa yang lebih singkat evaluasi adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai “manfaat” suatu kebijakan.

Menurut Abidin (2006:211) evaluasi secara lengkap mengandung tiga pengertian yaitu :

1. Evaluasi awal, sejak dari proses perumusan kebijakan sampai saat sebelum dilaksanakan (ex-ante evaluation);
2. Evaluasi dalam proses pelaksanaan atau monitoring;
3. Evaluasi akhir, yang dilakukan setelah selesai proses pelaksanaan kebijakan (ex-post evaluation).

Abidin (2006:213) lebih lanjut mengemukakan bahwa informasi yang dihasilkan dari evaluasi merupakan nilai (values) yang antara lain berkenaan dengan :

1. Efisiensi (Efficiency), yakni perbandingan antara hasil dengan biaya, atau (hasil/biaya);
2. Keuntungan (profitability), yaitu selisih antara hasil dengan biaya atau (hasil/biaya);

3. Efektif (effectiveness), yakni penilaian pada hasil, tanpa memperhitungkan biaya;
4. Keadilan (equity), yakni keseimbangan (proporsional) dalam pembagian hasil (manfaat) dan/atau biaya (pengorbanan);
5. Detriments, yakni indikator negatif dalam bidang sosial seperti kriminal;
6. Manfaat tambahan (*marginal rate of return*), yaitu tambahan hasil banding biaya atau pengorbanan (*change-in benefits/change –in-cost*).

Berdasarkan pendapat beberapa ahli tersebut dapat diperoleh pemahaman bahwa evaluasi kebijakan publik merupakan suatu upaya untuk mengukur, menilai serta mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi berhasil atau tidaknya suatu kebijakan dalam lingkup yang lebih umum atau keseluruhan dari tahapan kebijakan publik.

2.2.2. Tujuan Evaluasi Kebijakan

Wibawa dkk (1994:9-10) mengemukakan bahwa evaluasi kebijakan bertujuan untuk mengetahui 4 aspek yaitu :

1. Proses pembuatan kebijakan;
2. Proses implementasi;
3. Konsekuensi kebijakan;
4. Efektivitas dampak kebijakan.

Evaluasi terhadap aspek kedua disebut evaluasi implementasi sedangkan evaluasi terhadap aspek ketiga dan keempat disebut evaluasi dampak kebijakan.

Riant Nugroho, dalam premisnya mengemukakan bahwa setiap kebijakan

harus dievaluasi sebelum diganti sehingga ada klausula “ dapat diganti setelah dilakukan evaluasi “ dalam setiap kebijakan publik. Hal ini perlu dijadikan acuan karena, pertama, untuk menghindari kebiasaan buruk administrasi publik di Indonesia yang sering menerapkan prinsip ganti pejabat, harus ganti peraturan. Kedua, supaya setiap kebijakan tidak diganti hanya karena keinginan atau selera pejabat yang saat itu berwenang (Nugroho, 2008:471). Terkait dengan hal tersebut tujuan evaluasi menurut Nugroho (2008:472) adalah bukan untuk menyalahkan pihak yang mengeluarkan kebijakan, namun untuk mengetahui kesenjangan antara harapan dan pencapaian suatu kebijakan serta bagaimana menutup kesenjangan tersebut.

Menurut pendapat Marielle Berriet - Sollic, Pierre Labarthe, Catherine Laurent and Jacques Baudry dalam Makalah yang dipersiapkan untuk “Seminar 122 European Association of Agricultural Economist (EAAE) “ di Ancona, 17-18 Februari 2011 yang berjudul *Empirical validity of the evaluation of public policies: models of evaluation and quality of evidence*, mengatakan bahwa :

When an evaluation procedure is used to assess a public action programme, generally the goal is to produce the best iknowledge possible on the actual impact of the programme. The best knowledge should be a) based on relevant empirical evidence (which addresses the question at hand); b) corroborated by facts (facts which reflect real world observation and are empirical in nature) and c) reliable (knowledge produced using rigorous methods).

Pernyataan di atas memberikan pengertian bahwa ketika prosedur evaluasi digunakan untuk menilai pelaksanaan program kebijakan publik, umumnya tujuannya adalah untuk menghasilkan pengetahuan terbaik tentang dampak program yang sebenarnya. Pengetahuan "terbaik" seperti dimaksud di atas harusnya didasarkan pada bukti empiris yang relevan, diperkuat oleh fakta (fakta yang mencerminkan observasi dunia nyata dan empiris di alam) dan terpercaya dalam artian pengetahuan yang dihasilkan menggunakan metode yang ketat.

2.2.3. Fungsi Evaluasi Kebijakan

Fungsi Evaluasi kebijakan publik menurut Nugroho (2011:463) memiliki empat fungsi, yaitu eksplanasi, kepatuhan, audit, dan akunting. Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan generalisasi tentang pola-pola hubungan antar-berbagai dimensi realitas yang diamatinya. (1) Eksplanasi, evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan; (2) Kepatuhan, melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya, sesuai dengan standar prosedur yang ditetapkan kebijakan; (3) Audit, Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah *output* benar-benar sampai kekelompok saran kebijakan, atau ada kebocoran, atau penyimpangan; (4) Akunting, melalui evaluasi dapat diketahui apa akibat ekonomi dari kebijakan tersebut.

Selain hal tersebut diatas, fungsi dari evaluasi kebijakan publik menurut Putra (2003:93) ada tiga hal pokok, yaitu : (1) memberi informasi yang valid tentang kinerja kebijakan; (2) untuk menilai kepasan tujuan atau target dengan

masalah yang dihadapi; dan (3) untuk memberi sumbangan pada kebijakan lain terutama segi metodologinya. Ketiga fungsi tersebut menunjukkan pentingnya evaluasi kebijakan dilakukan agar proses kebijakan secara keseluruhan dapat berlangsung secara baik.

Fungsi evaluasi menurut Agustino (2006:188-189) ada tiga macam yaitu :

1. Memberi informasi yang valid dan dipercaya mengenai kebijakan;
2. Memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target;
3. Memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, seperti perumusan masalah dan rekomendasi kebijakan.

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

1. Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik;
2. Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai

juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Dalam menanyakan kepantasan tujuan dan sasaran, analisis dapat menguji alternatif sumber nilai maupun landasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas (teknis, ekonomi, legal, sosial, substantif);

3. Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan. Evaluasi dapat pula menyumbang pada defenisi alternatif kebijakan yang baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain.

Menurut Samodra Wibawa (1994), evaluasi kebijakan publik memiliki 4 (empat) fungsi yaitu :

1. **Ekplanasi.** Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamati. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan;
2. **Kepatuhan.** Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku baik birokrasi maupun pelaku lainnya sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan;

3. **Audit.** Melalui evaluasi dapat diketahui apakah output benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan;
4. **Akunting.** Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial-ekonomi dari kebijakan tersebut.

Sedangkan fungsi evaluasi menurut Agustino (2006:188-189) adalah :

1. Memberi informasi yang valid dan dipercaya mengenai kebijakan;
2. Memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target;
3. Memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, seperti perumusan masalah dan rekomendasi kebijakan.

Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan. Menurut William N. Dunn fungsi evaluasi, yaitu : “Pertama, dan yang paling penting, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan. Kedua, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Ketiga, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi” (Dunn, 2003:609 dan 610).

2.2.4. Kriteria Evaluasi Kebijakan

Mengevaluasi suatu program atau kebijakan publik diperlukan adanya suatu kriteria untuk mengukur keberhasilan program atau kebijakan publik tersebut.

Kriteria-kriteria yang dirumuskan dapat dijadikan sebagai indikator dalam menentukan apakah suatu kebijakan berhasil atau gagal.

Menurut Dunn (2003), kriteria-kriteria evaluasi kebijakan meliputi 6 (enam) tipe sebagai berikut :

1. Efektivitas (effectiveness) berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektivitas yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneter;
2. Efisiensi (efficiency) berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk meningkatkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dengan rasionalitas ekonomi adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter;
3. Kecukupan (adequacy) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan;
4. Kesamaan (equity) erat hubungannya dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda 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 seperti efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya kebijakan;
6. Ketepatan (*appropriateness*) adalah kriteria ketepatan secara dekat yang berhubungan dengan rasionalitas substantive, karena pernyataan tentang ketepatan kebijakan tidak berkenaan dengan satu 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.

Hal ini sejalan dengan pernyataan Chris. I. Nwagboso (Ph.D In-View) Assistant Lecturer Department of Political Science University of Calabar, Calabar P.M.B 1115, Unical Cross River State – Nigeria dalam “British Journal of Humaniora dan Social Science” (April 2012, Vol. 5 (1) dengan judul ***Public Policy and the Challenges of Policy Evaluation in Third World***, yang mengatakan bahwa :

Evaluation of public programmes leads to questions by the policy makers not only on whether the policy has succeeded in achieving the goal for which it was initiated and formulated or designed, but also assist in finding

out from the target group how they perceive the programme or policy as well as various prognosis/strategies necessary to make the programme move viable.

Pernyataan diatas menyatakan bahwa evaluasi program publik mengarah pada pertanyaan kepada para pembuat kebijakan yang tidak hanya pada keberhasilan kebijakan dalam mencapai tujuan yang dirumuskan atau dirancang, tetapi juga membantu dalam mencari informasi dari kelompok sasaran bagaimana mereka memandang program atau kebijakan serta berbagai strategi yang diperlukan untuk membuat program yang lebih layak.

Seanjutnya masih dalam Chris. I. Nwagboso (Ph.D In-View) Assistant Lecturer Department of Political Science University of Calabar, Calabar P.M.B 1115, Unical Cross River State – Nigeria dalam “British Journal of Humaniora dan Social Science” (April 2012, Vol. 5 (1) dengan judul Public ***Policy and the Challenges of Policy Evaluation in Third World***, menyatakan bahwa :

In evaluating public programmes and policies, it is therefore, advisable that evaluators must adopt or use certain relevant indicators in such exercise. Thus, indicators are indication of a given situation (WHO, 1981:8). Therefore, the use of indicators will guide the investigator or policy maker to ascertain what should be measured, the criteria for such measurement and comparison of the phenomenon with other existing public programmes already implemented.

Pernyataan di atas menggambarkan bahwa dalam mengevaluasi program dan kebijakan publik, disarankan agar "evaluator" diharuskan mengadopsi atau menggunakan indikator tertentu yang relevan dalam pelaksanaannya. Indikator harus dapat memberikan indikasi dan refleksi dari situasi program yang dievaluasi (WHO, 1981: 8). Oleh karena itu, penggunaan indikator akan memandu peneliti atau pembuat kebijakan untuk memastikan apa yang harus diukur, kriteria untuk pengukuran tersebut dan perbandingan fenomena dengan program publik lainnya yang ada dan sudah dilaksanakan.

2.2.5. Pendekatan Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan publik memiliki pendekatan yang beragam tergantung tujuan ataupun sudut pandang dari para evaluator yang akan melakukan evaluasi.

Menurut Peraturan Pemerintah No 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan, di dalam pelaksanaannya kegiatan evaluasi dapat dilakukan pada berbagai tahapan yaitu :

1. Evaluasi pada Tahap Perencanaan (*ex-ante*), yaitu evaluasi dilakukan sebelum ditetapkannya rencana pembangunan dengan tujuan untuk memilih dan menentukan skala prioritas dari berbagai alternatif dan kemungkinan cara mencapai tujuan yang telah dirumuskan sebelumnya;
2. Evaluasi pada Tahap Pelaksanaan (*on-going*), yaitu evaluasi yang dilakukan pada saat pelaksanaan rencana pembangunan untuk

menentukan tingkat kemajuan pelaksanaan rencana dibandingkan dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya;

3. Evaluasi pada Tahap Pasca-Pelaksanaan (*ex-post*), yaitu evaluasi yang dilakukan setelah pelaksanaan berakhir, yang diarahkan untuk melihat pencapaian program dalam mengatasi masalah pembangunan yang ingin dipecahkan. Evaluasi ini digunakan untuk menilai efisiensi (keluaran dan hasil dibandingkan masukan), efektivitas (hasil dan dampak terhadap sasaran) atau manfaat (dampak terhadap kebutuhan) program.

Dunn (2003:613-620) membagi pendekatan evaluasi menjadi tiga, yaitu :

1. Evaluasi Semu. Evaluasi semu (pseudo Evaluation) adalah pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, tanpa berusaha untuk menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil tersebut terhadap individu. Asumsi utama dari evaluasi semu adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti sendiri (self evident) atau tidak kontroversial;
2. Evaluasi Formal. Evaluasi formal merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan tetapi mengevaluasi hal 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 dan merupakan ukuran yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan program;

3. Evaluasi Keputusan Teoritis. Evaluasi ini merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggungjawabkan dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai pelaku kebijakan. Asumsi evaluasi teoritis keputusan adalah tujuan dan sasaran dari perilaku kebijakan baik yang dinyatakan secara formal maupun tersembunyi merupakan ukuran yang layak terhadap manfaat atau nilai kebijakan program.

Dalam penelitian ini analisis yang dilakukan adalah analisis evaluasi akhir, yang dilakukan setelah selesai proses pelaksanaan kebijakan (ex-post evaluation) dengan pendekatan berdasarkan kriteria evaluasi yang bertujuan untuk menilai keberhasilan program dengan indikator sesuai kriteria-kriteria kebijakan publik yang dipaparkan oleh Dunn dengan alasan sebagai berikut :

1. Tidak ada pilihan model yang terbaik, yang ada adalah pilihan yang harus kita pilih secara bijaksana sesuai dengan kebutuhan kebijakannya sendiri (Riant Nugroho, 2008:454);
2. Dalam penelitian ini fokus penelitian lebih tertuju pada kriteria-kriteria kebijakan publik yang dipergunakan sebagai indikator keberhasilan kebijakan yang lebih menekankan pada unsur-unsur pokok dalam sebuah evaluasi yakni efektivitas, Efisiensi, kecukupan, perataan, responsivitas dan ketepatan. Sementara model yang paling detil membahas permasalahan ini adalah model William N Dunn.