

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS**

#### **A. Penelitian Terdahulu**

Penelitian yang dilakukan peneliti ini tidak terlepas dari hasil penelitian-penelitian terdahulu yang pernah dilakukan sebagai bahan perbandingan dan kajian. Adapun hasil-hasil penelitian yang dijadikan perbandingan tidak terlepas dari topik penelitian yaitu evaluasi kebijakan dan inovasi pelayanan publik . Berikut merupakan penelitian terdahulu berupa beberapa jurnal terkait dengan penelitian yang dilakukan penulis.

Penelitian Pertama dilakukan oleh Destia (2018) yang berjudul “Evaluasi Program Anak Jalanan di LSM Komunitas Peduli Anak di Kampung Aur Medan.” Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan observasi, wawancara dan dokumentasi. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa program berjalan dengan baik meskipun belum terlalu signifikan, hanya saja masih mempunyai kekurangan pada bagian input, yaitu sumber daya manusia, fasilitas dan juga dana yang belum memadai.

Penelitian kedua dilakukan oleh Yanto (2019) yang berjudul “Evaluasi Program Inovasi Pelayanan Malam (Studi Pada Kantor Kelurahan Temas Kota Batu)”. Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan observasi, wawancara dan

dokumentasi. Penentuan responden dilakukan dengan menggunakan *Snowball sampling*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa program pelayanan malam di Kantor Kelurahan Temas Kota Batu sudah sangat baik dikarenakan mampu menjawab masalah-masalah pelayanan publik dan mampu meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada penyedia pelayanan publik. Faktor pendukung yaitu antusias masyarakat dan sumber daya aparatur. Faktor penghambat yaitu ketepatan waktu pelaksanaan dan kondisi iklim.

Penelitian ketiga dilakukan oleh Mustikaningtiyas (2015) yang berjudul “Evaluasi Program Satu kecamatan Satu Milyar di Kecamatan Jombang Kota Cilegon”. Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan observasi, wawancara dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Program Satu Kecamatan Satu Milyar di Kecamatan Jombang Kota Cilegon belum berhasil sebagaimana tujuan awal ditetapkannya program. Kualitas SDM, sarana dan prasarana tidak mendukung keberhasilan program. Tidak ada jadwal sosialisasi serta tidak ada waktu tunggu yang jelas bagi mitra binaan. Pemerintah Kota Cilegon tidak menyediakan fasilitas lanjutan bagi mitra binaan. Saran peneliti adalah agar pemerintah lebih konsisten dalam mencapai tujuan program.

Penelitian keempat dilakukan oleh Muhiddin (2017) yang berjudul “Evaluasi Kebijakan Publik (Studi Kesiapan Desa Menerima Dana Desa Di Kabupaten Gowa)”. Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah kualitatif

dengan pendekatan studi kasus. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan observasi, wawancara dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kondisi ril di lapangan pada empat desa di Kabupaten Gowa belum siap menerima dana desa Tahun 2015, Ketidaksiapan tersebut mencakup aspek kelembagaan, aspek SDM dan aspek program. Akibatnya penggunaan dana desa, baik dari segi perencanaan maupun pelaksanaan bukan saja tidak partisipatif, malah lebih banyak melibatkan aparat birokrasi baik ditingkat desa maupun kabupaten. Akibat berikutnya adalah munculnya program yang seharusnya berbeda antara satu desa dengan desa yang lain karena berbeda kebutuhan dan keinginan, tetapi kenyataannya program di empat desa menjadi seragam seperti membuat drainase, veving blok, pengadaan mobiler dan AC serta perbaikan dan renovasi kantor desa.

Penelitian kelima dilakukan oleh Peyusinta (2018) yang berjudul “Inovasi Piket Malam Dalam Meningkatkan Kinerja Pelayanan Publik”. Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan observasi, wawancara dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa adanya inovasi piket malam di Kelurahan Temas dapat meningkatkan kinerja pelayanan publik. Hal itu dibuktikan dari prosedur pelayanannya mudah dipahami, jangka waktu penyelesaian pelayanan terbilang cepat, serta tidak adanya pungutan biaya pelayanan. Dalam penelitian ini juga ditemukan faktor pendukung berupa kesadaran pegawai, pendapatan pegawai, kemampuan pegawai, serta sarana dan prasarana yang mendukung. Faktor penghambatnya musim hujan tidak

ada masyarakat yang datang, saat momen keagamaan piket malam ditiadakan dikarenakan aparaturnya dan mayoritas masyarakat Kelurahan Temas mengikuti acara tersebut. Adapun Pemetaan Hasil Penelitian Terdahulu dapat dilihat dalam tabel 2.1 berikut ini.

**Tabel 2.1**  
**Pemetaan Hasil Penelitian Terdahulu**

<b>Nama, tahun, judul</b>	<b>Fokus Penelitian</b>	<b>Hasil</b>	<b>Persamaan</b>	<b>Perbedaan</b>
Destia, Elvira, 2018, Evaluasi Program Anak Jalanan di LSM Komunitas Peduli Anak di Kampung Aur Medan	Fokus dalam penelitian ini adalah sejauh mana pelaksanaan program anak jalanan oleh LSM Komunitas Peduli Anak di Kelurahan Aur Medan mengurangi aktivitas anak berada di jalanan.	Berdasarkan hasil penelitian, program berjalan dengan baik meskipun belum terlalu signifikan, hanya saja masih mempunyai kekurangan pada bagian input, yaitu sumber daya manusia, fasilitas dan juga dana yang belum memadai.	Kedua penelitian ini sama-sama mengkaji tentang evaluasi sebuah program	Perbedaannya terletak pada bidang kajian program dan lokasi penelitian.
Yanto, Dody Setyawan, 2019, Evaluasi Program Inovasi Pelayanan Malam (Studi Pada Kantor Kelurahan Temas Kota Batu)	Fokus dalam penelitian ini adalah: 1. Evaluasi program pelayanan malam di Kantor Kelurahan Temas Kota Batu 2. Faktor pendukung dan penghambat dalam Program pelayanan malam di Kantor Kelurahan Temas	Hasil penelitian menunjukkan bahwa program pelayanan malam di Kantor Kelurahan Temas Kota Batu sudah sangat baik dikarenakan mampu menjawab masalah-masalah pelayanan publik dan mampu meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada penyedia pelayanan publik. Faktor pendukung yaitu antusias masyarakat dan sumber daya aparatur. Faktor penghambat yaitu ketepatan waktu pelaksanaan dan kondisi iklim.	Kedua penelitian ini sama-sama mengkaji tentang evaluasi sebuah program dan inovasi pelayanan	Perbedaannya terletak lokasi penelitian

Nama, tahun, judul	Fokus Penelitian	Hasil	Persamaan	Perbedaan
Mustikaningtiyas, Anindita, 2015, Evaluasi Program Satu kecamatan Satu Milyar di Kecamatan Jombang Kota Cilegon	Fokus dalam penelitian ini adalah bagaimana Evaluasi Program Satu kecamatan Satu Milyar di Kecamatan Jombang Kota Cilegon	Hasil penelitian menunjukkan bahwa Program Satu Kecamatan Satu Milyar di Kecamatan Jombang Kota Cilegon belum berhasil sebagaimana tujuan awal ditetapkan program. Kualitas SDM, sarana dan prasarana tidak mendukung keberhasilan program. Tidak ada jadwal sosialisasi serta tidak ada waktu tunggu yang jelas bagi mitra binaan. Pemerintah Kota Cilegon tidak menyediakan fasilitas lanjutan bagi mitra binaan. Saran peneliti adalah agar pemerintah lebih konsisten dalam mencapai tujuan program.	Kedua penelitian ini sama-sama mengkaji tentang evaluasi sebuah program dan inovasi pelayanan	Perbedaannya terletak pada program inovasi yang dikaji dan lokasi penelitian.
Amir Muhiddin, 2017, Evaluasi Kebijakan Publik (Studi Kesiapan Desa Menerima Dana Desa Di Kabupaten Gowa)	Fokus dalam penelitian ini adalah sebagai berikut. 1. Evaluasi kesiapan desa menerima Dana Desa 2. faktor-faktor determinan yang memberi kontribusi pada kesiapan desa menerima	Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kondisi ril di lapangan pada empat desa di Kabupaten Gowa belum siap menerima dana desa Tahun 2015, Ketidaksiapan tersebut mencakup aspek kelembagaan, aspek SDM dan aspek program. Akibatnya penggunaan dana desa, baik dari segi perencanaan maupun pelaksanaan bukan saja tidak partisipatif, malah lebih banyak melibatkan aparat birokrasi baik	Kedua penelitian ini sama-sama mengkaji tentang evaluasi sebuah program	Perbedaannya terletak pada bidang kajian program dan lokasi penelitian.

Nama, tahun, judul	Fokus Penelitian	Hasil	Persamaan	Perbedaan
	Dana Desa di Kabupten Gowa.	ditingkat desa maupun kabupaten. Akibat berikutnya adalah munculnya program yang seharusnya berbeda antara satu desa dengan desa yang lain karena berbeda kebutuhan dan keinginan, tetapi kenyataannya program di empat desa menjadi seragam seperti membuat drainase, veving blok, pengadaan mobiler dan AC serta perbaikan dan renovasi kantor desa.		
Peyusinta, Theresia Marta dan Dody Setyawan, 2018, Inovasi Piket Malam Dalam Meningkatkan Kinerja Pelayanan Publik	Fokus dalam penelitian ini adalah: 1. inovasi piket malam di Kelurahan Temas 2. faktor-faktor yang mempengaruhi inovasi piket malam di Kelurahan Temas dalam meningkatkan kinerja pelayanan publik	Penelitian ini mengungkapkan bahwa adanya inovasi piket malam di Kelurahan Temas dapat meningkatkan kinerja pelayanan publik. Hal itu dibuktikan dari prosedur pelayanannya mudah dipahami, jangka waktu penyelesaian pelayanan terbilang cepat, serta tidak adanya pungutan biaya pelayanan. Dalam penelitian ini juga ditemukan faktor pendukung berupa kesadaran pegawai, pendapatan pegawai, kemampuan pegawai, serta sarana dan prasarana yang mendukung. Faktor penghambatnya musim hujan tidak ada masyarakat yang datang, saat momen keagamaan piket malam ditiadakan dikarenakan aparaturnya mayoritas	Kedua penelitian ini sama-sama mengkaji tentang evaluasi sebuah program dan inovasi pelayanan	Perbedaannya terletak pada program inovasi yang dikaji dan lokasi penelitian.

Nama, tahun, judul	Fokus Penelitian	Hasil	Persamaan	Perbedaan
		masyarakat Kelurahan Temas mengikuti acara tersebut.		
Prandy Iswanto, 2023, Implementasi Program Jam Ekstra Layanan Administrasi Di Kecamatan Dringu Kabupaten Probolinggo	Focus dalam penelitian ini adalah sebagai berikut. a.Pelaksanaan Program Jelita (Jam Ekstra Layanan Administrasi) di Kecamatan Dringu Kabupaten Probolinggo. b.Evaluasi Pelaksanaan Program Jelita (Jam Ekstra Layanan Administrasi) di Kecamatan Dringu Kabupaten Probolinggo	Hasil penelitian menyimpulkan bahwa evaluasi pelaksanaan program Jelita (Jam Ekstra Layanan Administrasi) di Kecamatan Dringu Kabupaten Probolinggo dilaksanakan melalui 6 kriteria evaluasi kebijakan meliputi Efektivitas, Efisiensi, Kecukupan, Perataan, Responsivitas, Ketepatan. Evaluasi pelaksanaan program sudah berjalan dengan baik dari 6 kriteria evaluasi kebijakan. Faktor pendukung dalam pelaksanaan Program Jelita (Jam Ekstra Layanan Administrasi) di Kecamatan Dringu Kabupaten Probolinggo adalah gencarnya sosialisasi yang dilakukan oleh pihak Kecamatan Dringu, komitmen petugas pelayanan, kemampuan pegawai dan infrastruktur yang memadai. Sedangkan yang menjadi faktor penghambat dalam pelaksanaan Program Jelita (Jam Ekstra Layanan Administrasi) di Kecamatan Dringu Kabupaten Probolinggo adalah kestabilan jaringan internet serta sistem eror pada aplikasi SIAK.	Kedua penelitian ini sama-sama mengkaji tentang evaluasi sebuah program dan inovasi pelayanan publik.	Perbedaannya terletak pada program inovasi yang dikaji dan lokasi penelitian

Sumber: Pengolahan Data Peneliti, 2023

Dari pemetaan hasil penelitian terdahulu diatas, maka dapat dilihat bahwa persamaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu adalah sama-sama mengkaji tentang evaluasi sebuah program dan terkait inovasi daerah. Sedangkan perbedaannya terletak pada program inovasi yang dikaji dan lokasi penelitian. Penelitian Mustikaningtiyas (2015) mengkaji tentang inovasi Program Satu kecamatan Satu Milyar di Kecamatan Jombang Kota Cilegon, penelitian Peyusinta, Theresia Marta dan Dody Setyawan (2018) mengkaji tentang Inovasi Piket Malam Dalam Meningkatkan Kinerja Pelayanan Publik di Kelurahan Temas, sedangkan penelitian ini mengkaji tentang Inovasi jam ekstra layanan administrasi di Kecamatan Dringu Kabupaten Probolinggo.

## **B. Kerangka Dasar Teoritik**

### **1. Kebijakan Publik**

#### **a. Pengertian Kebijakan Publik**

Kebijakan atau *policy* berkaitan dengan perencanaan, pengambilan dan perumusan keputusan, pelaksanaan keputusan, dan evaluasi terhadap dampak dari pelaksanaan keputusan tersebut terhadap orang-orang banyak yang menjadi sasaran kebijakan (kelompok target). Kebijakan adalah cetak biru bagi tindakan yang mengarah dan mempengaruhi perilaku orang banyak yang terkena dampak keputusan tersebut. Kebijakan sengaja disusun dan dirancang untuk membuat perilaku orang banyak yang dituju (kelompok

target) menjadi terpola sesuai dengan bunyi dan rumusan kebijakan tersebut (Marzali, 2012:20).

Menurut Fredrich dalam Agustino (2017: 166) kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud. Carl Friedrich (dalam Wahab, 2004: 3) mendefinisikan kebijakan adalah sebagai tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan". Sedangkan menurut Eulau & Prewitt (dalam Agustino, 2017:16), kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (repetitiveness) tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kebijakan mengandung unsur tindakan untuk mencapai tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah. Dalam melaksanakan kebijakan tentu adanya hambatan yang menghambat dalam pencapaian tujuannya dan harus mencari peluang untuk mencapai tujuan tersebut. Berdasarkan pengertian diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijakan adalah suatu keputusan yang

memuat konsistensi dari para pembuat kebijakan tentang perilaku mereka dalam mematuhi suatu keputusan tersebut.

Kebijakan publik meliputi segala sesuatu yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Disamping itu kebijakan publik juga kebijakan yang dikembangkan atau dibuat oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Implikasi pengertian dari pandangan ini bahwa kebijakan publik, yakni:

- 1) Lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan dari pada sebagai perilaku atau tindakan yang kebetulan.
- 2) Pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling terkait.
- 3) Bersangkutan dengan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dalam bidang tertentu atau bahkan merupakan apa yang pemerintah maksud atau melakukan sesuatu atau menyatakan melakukan sesuatu.
- 4) Bisa bersifat positif yang berarti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai masalah tertentu dan bersifat negatif yang berarti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
- 5) Kebijakan setidak-tidaknya dalam arti positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan/undang-undang yang bersifat memaksa.

Menurut Islamy (dalam Ramdhani dan Ramdhani, 2017:4) mengemukakan pengertian kebijakan publik, sebagai berikut:

- 1) Kebijakan negara dalam bentuk awalnya berupa ketetapan tindakan-tindakan pemerintah.
- 2) Kebijakan negara itu tidak cukup hanya dinyatakan, tetapi harus dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.
- 3) Kebijakan negara yang baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.
- 4) Kebijakan negara harus senantiasa ditujukan bagi pemenuhan kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Menurut pendapat diatas kebijakan publik merupakan suatu tindakan yang bertujuan untuk melaksanakan kepentingan seluruh masyarakat. Berhasilnya suatu kebijakan publik yaitu dilaksanakan atau tidaknya suatu kebijakan oleh para pelaksana kebijakan. Pressman dan Widavsky (dalam Winarno, 2002: 17) mendefinisikan bahwa kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah.

Menurut Robert Eyestone (dalam Agustino, 2008 : 6) kebijakan publik adalah hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal. Lebih lanjut, Woll (dalam Tangkilisan, 2003:2) menyebutkan bahwa kebijakan publik adalah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan

masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Chandler dan Plano (dalam Tangkilisan, 2003: 1) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah". Selanjutnya dikatakan bahwa 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. Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

#### **b. Analisis Kebijakan Publik**

Dalam pembuatan kebijakan hendaknya didasarkan pada analisis kebijakan yang baik, sehingga dapat menghasilkan kebijakan yang baik pula. Menurut Winarno (2007:31) ada tiga hal pokok yang perlu diperhatikan dalam analisis kebijakan, yakni:

- 1) Fokus utamanya adalah mengenai penjelasan kebijakan bukan mengenai anjuran kebijakan yang pantas.
- 2) Sebab-sebab dan konsekuensi dari kebijakan-kebijakan publik diselidiki dengan teliti dan dengan menggunakan metodologi ilmiah.
- 3) Analisis dilakukan dalam rangka mengembangkan teori-teori umum yang dapat diandalkan tentang kebijakan-kebijakan publik dan pembentuknya. Sehingga dapat diterapkannya terhadap lembaga-lembaga dan bidang-bidang kebijakan yang berbeda. Dengan demikian analisis kebijakan dapat bersifat ilmiah dan relevan bagi masalah-masalah politik dan sosial.

### **c. Tahapan Kebijakan Publik**

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda. Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn (dalam 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 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 (*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 actor 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, 15 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 administratif 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, yaitu 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.

#### **d. Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Lester dan Stewart (dalam Winarno, 2002:101-102) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Jadi implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar

suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat. Implementasi kebijakan menurut Nugroho terdapat dua pilihan untuk mengimplementasikannya, yaitu langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program-program dan melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut (Nugroho, 2003:158). Oleh karena itu, implementasi kebijakan yang telah dijelaskan oleh Nugroho merupakan dua pilihan, dimana yang pertama langsung mengimplementasi dalam bentuk program dan pilihan kedua melalui formulasi kebijakan. Pengertian implementasi kebijakan dan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implmentasi Van Meter dan Van Horn juga mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan
2. Sumber-sumber kebijakan
3. Ciri-ciri atau sifat Badan/Instansi pelaksana
4. Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
5. Sikap para pelaksana, dan
6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik (Meter dan Horn dalam Wahab, 2004:79).

Keberhasilan suatu implementasi menurut kutipan Wahab dapat dipengaruhi berdasarkan faktor-faktor di atas, yaitu:

Kesatu, yaitu ukuran dan tujuan diperlukan untuk mengarahkan dalam melaksanakan kebijakan, hal tersebut dilakukan agar sesuai dengan program yang sudah direncanakan.

Kedua, sumber daya kebijakan menurut Van Metter dan Van Horn yang dikutip oleh Agustino, sumber daya kebijakan merupakan keberhasilan proses implementasi kebijakan yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu (Meter dan Horn dalam Agustino, 2006:142). Sumber-sumber kebijakan tersebut sangat diperlukan untuk keberhasilan suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Sumber daya manusia sangat penting karena sebagai sumber penggerak dan pelaksana kebijakan, modal diperlukan untuk kelancaran pembiayaan kebijakan agar tidak menghambat proses kebijakan. Sedangkan waktu merupakan bagian yang penting dalam pelaksanaan kebijakan, karena waktu sebagai pendukung keberhasilan kebijakan. Sumber daya waktu merupakan penentu pemerintah dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan.

Ketiga, keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari sifat atau ciri-ciri badan/instansi pelaksana kebijakan. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para badan atau instansi pelaksananya. Menurut Subarsono kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor, kualitas tersebut adalah tingkat pendidikan,

kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya (Subarsono, 2006:7).

Keempat, komunikasi memegang peranan penting bagi berlangsungnya koordinasi implementasi kebijakan. Menurut Hogwood dan Gunn yang dikutip oleh Wahab bahwa:

“Koordinasi bukanlah sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi ataupun membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok, melainkan menyangkut pula persoalan yang lebih mendasar, yaitu praktik pelaksanaan kebijakan”. (Hogwood dan Gunn dalam Wahab, 2004:77).

Berdasarkan teori diatas maka Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

Kelima, menurut Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Widodo, bahwa karakteristik para pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi (Meter dan Horn dalam Subarsono, 2006:101). Sikap para pelaksana dalam menjalankan tugas dan tanggungjawab sebagai pelaksana kebijakan harus dilandasi dengan sikap disiplin. Hal tersebut dilakukan karena dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, setiap badan/instansi pelaksana kebijakan harus merasa memiliki terhadap tugasnya masing-masing berdasarkan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

Keenam, dalam menilai kinerja keberhasilan implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Agustino adalah sejauh mana lingkungan eksternal ikut mendukung keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan, lingkungan eksternal tersebut adalah ekonomi, sosial, dan politik (Meter dan Horn dalam Agustino, 2006:144). Lingkungan ekonomi, sosial dan politik juga merupakan faktor yang menentukan keberhasilan suatu implementasi.

Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh *policy maker* bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Kompleksitas implementasi bukan saja ditunjukkan oleh banyaknya aktor atau unit organisasi yang terlibat tetapi juga dikarenakan proses implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel yang kompleks, baik variabel yang individual maupun organisasional, dan diantaranya saling berinteraksi satu sama lain. Untuk memperkaya pemahaman tentang berbagai variabel yang terlibat di dalam implementasi, terdapat beberapa teori implementasi yaitu sebagai berikut :

a) Teori George C. Edwards III (1980)

Menurut Edwards (Subarsono, 2010:90), implementasi dipengaruhi empat variabel yaitu :

- 1) Komunikasi yaitu keberhasilan implementasi mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok

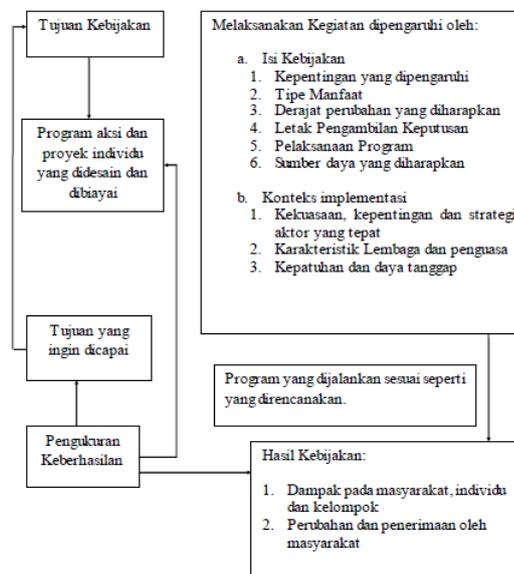
sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi

- 2) Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia dan sumber daya financial.
- 3) Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran dan sifat demokratis.
- 4) Struktur birokrasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi standar (*standard operating procedures* atau SOP).

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa dalam mengimplementasikan suatu kebijakan sangat dipengaruhi oleh adanya komunikasi yang jelas baik antar individu maupun lembaga yang terkait, pemenuhan sumber daya yang dibutuhkan, perilaku para implementator yang baik, serta struktur yang dinamis artinya tidak kaku atau berbelit-belit.

b) Teori Merilee S. Grindle (1980)

Grindle dalam buku Wibawa (1994:22) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan secara garis besar dipengaruhi oleh 2 variabel utama yaitu isi kebijakan dan konteks implementasinya.



**Gambar 2.1**

**Model Implementasi Kebijakan Menurut Grindle**

*Sumber: Grindle dalam Wibawa (1994:22)*

Keterangan :

1) Isi Kebijakan Mencakup

a) Kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan

Suatu kebijakan sebaiknya mampu secara optimal menampung kepentingan pihak-pihak yang terkena dampak dari suatu kebijakan tersebut. Semakin optimal suatu kebijakan dalam menampung kepentingan banyak pihak maka semakin sedikit pihak yang menentang kebijakan tersebut untuk diimplementasikan.

b) Jenis manfaat yang dihasilkan

Suatu kebijakan haruslah mampu menghasilkan manfaat yang besar dan jelas manfaat yang dihasilkan kebijakan tersebut maka semakin

besar dukungan terhadap kebijakan tersebut untuk segera diimplementasikan.

c) Derajat perubahan yang diinginkan

Suatu kebijakan haruslah mampu menghasilkan perubahan ke arah kemajuan secara nyata dan rasional. Suatu kebijakan yang terlalu menuntut perubahan perilaku dari kelompok sasaran akan lebih sulit untuk diimplementasikan.

d) Kedudukan pembuat kebijakan

Pembuat kebijakan yang mempunyai wewenang (otoritas) yang tinggi dapat dengan mudah mengkoordinasikan bawahannya didukung oleh komunikasi yang baik sehingga kedudukan pembuat kebijakan dapat mempengaruhi proses implementasinya.

e) Pelaksanaan program

Pelaksana program harus mempunyai kualitas pemahaman yang baik mengenai kondisi lapangan dan tugas yang harus dijalaninya. Koordinasi haruslah baik supaya program berjalan efektif dan lancar.

f) Sumber daya yang dilibatkan

Sumber daya yang dimaksud adalah semua komponen yang diperlukan dalam pelaksanaan program seperti keuangan, administrasi dan sebagainya.

## 2) Konteks Kebijakan mencakup

### a) Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat

Banyaknya aktor dari berbagai tingkat pemerintahan maupun non pemerintahan yang memiliki kepentingan serta strategi yang mungkin saja berbeda berpengaruh terhadap pengimplementasian suatu kebijakan.

### b) Karakteristik lembaga dan penguasa

Apa yang diimplementasikan sebenarnya adalah hasil dari perhitungan berbagai kelompok yang berkompetisi memperebutkan sumber daya yang terbatas, yang semua interaksi tersebut terjadi dalam konteks suatu lembaga.

### c) Kepatuhan serta daya tanggap kelompok sasaran

Pelaksana kebijakan yang baik tentu mempunyai tingkat kepatuhan serta pemahaman (daya tanggap) yang tinggi terhadap kebijakan yang harus mereka implementasikan.

## e. **Evaluasi Kebijakan Publik**

Salah satu tahapan penting dalam siklus kebijakan publik adalah evaluasi kebijakan. tahapan evaluasi kebijakan menjadi begitu urgent karena berhasil tidaknya suatu kebijakan diterapkan ketika kebijakan tersebut membawa dampak yang luar biasa bagi publik/masyarakat. Olehnya tahapan evaluasi kebijakan merupakan tahapan yang krusial untuk menilai apakah kebijakan itu berhasil diterapkan atau tidak, atau dengan kata lain apakah kebijakan itu telah berhasil mencapai tujuannya atau tidak. Pada dasarnya,

istilah evaluasi (evaluation) menunjuk pada suatu proses untuk menentukan nilai dari suatu kegiatan tertentu. Evaluasi berarti penentuan sampai seberapa jauh sesuatu berharga, bermutu, atau bernilai.

Evaluasi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sebuah kebijakan publik. Ia merupakan unsur yang penting dalam siklus kebijakan, sama pentingnya formulasi, dan implementasi kebijakan. Oleh sebab itu kebijakan publik yang berkualitas hanya mungkin dicapai jika siklus itu mendapat perhatian seimbang, dalam hal formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan. Hal ini relevan dengan pendapat Dye (2002 : 45) bahwa evaluasi merupakan konsekuensi dari kebijakan publik. Sementara itu Winarno (2013: 93) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu proses yang rumit dan panjang, mempunyai tahap-tahap kebijakan yang tiada akhir, meskipun ada "terminasi", tetapi ada tahap-tahap berikut yang memungkinkan lahirnya "reformulasi" untuk melahirkan kebijakan-kebijakan baru. Siklus lahirnya kebijakan publik sampai pada lahirnya evaluasi juga diperkuat oleh Dunn (2003), Anderson (1990), dan Suharto (2010).

Sebagai sebuah siklus, maka 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. Oleh karenanya Dye (1987:45) dalam Parsons (2008:545) mengemukakan bahwa evaluasi kebijakan sebagai pemeriksaan yang objektif, sistematis, dan empiris terhadap

efek dari kebijakan dan program publik terhadap targetnya dari segi tujuan yang ingin dicapai.

Kebijakan publik yang tidak tercapai sesuai dengan tujuan karena mengalami resistensi, maka hal ini akan menjadi salah satu mengapa suatu kebijakan perlu dievaluasi, apa penyebabnya dan bagaimana solusi yang harus diambil, apakah kebijakan itu harus dihentikan, dilakukan terminasi atau melaksanakan reformulasi untuk mendapatkan kebijakan baru. Dari realitas itu sehingga Parsons (2008: 545) menyebut bahwa evaluasi mengandung dua aspek yang saling terkait. a) Evaluasi kebijakan dan kandungan programnya b) Evaluasi terhadap orang-orang yang bekerja di dalam organisasi yang bertanggung jawab untuk implementasi kebijakan dan program. Selanjutnya Lester dan Stewart (2000:125). mengemukakan bahwa evaluasi suatu kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda, pertama adalah menentukan konsekwensi-konsekwensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan, ini dilakukan dengan cara memberi gambaran apa dampak yang ditimbulkan kebijakan tersebut. Selanjutnya yang kedua adalah mengevaluasi keberhasilan dan kegagalan suatu kebijakan berdasar pada standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Tugas pertama merujuk pada usaha melihat apakah program kebijakan public mencapai tujuan atau dampak yang diinginkan atautah tidak. Bila tidak, apakah, apakah faktor-faktor yang menjadi penyebabnya., tugas kedua adalah evaluasi kebijakan yang pada dasarnya berkait erat dengan tugas yang pertama.

Suatu evaluasi kebijakan menurut Jones, (1975 : 199) harus meliputi kegiatan, yakni penghususan (*spesificaion*), pengukuran (*measurement*), analisis dan rekomendasi. Specification merupakan kegiatan yang paling penting diantara kegiatan lain dalam evaluas kebijakan, Kegiatan ini meliputi identifikasi tujuan atau kriteria melaluimana program kegiatn tersebut mau dievaluasi. Ukuran-ukuran kriteria ini yang akan dipakai untuk menilai apakah manfaat program. Pengukuran menyangkut aktifitas pengumpulan informasi yang relevan denga objek evaluasi, sedangkan analisis adalah penggunaan informasi yang telah terkumpul dalam rangka menyusun kesimpualn, dan akhirnya rekomendasi yakni penentuan mengenai apa yang harus dilakukan dimasa mendatang.

Kebijakan publik pada hakekatnya dibuat untuk mencapai tujuan tertentu yang menyangkut kepentingan publik. Ia dirancang untuk memecahkan masalah yang dihadapi oleh publik. Dengan demikian, kebijakan publik tersebut selalu berorientasi pada tujuan dan pemecahan masalah. Hanya saja kebijakan yang telah dibuat, pada level nasional maupun lokal, tidak selalu mampu mencapai tujuannya atau tidak mampu memecahkan masalah yang dihadapi publik. Tidak jarang hasil dan dampak kebijakan atau program publik justru menimbulkan masalah baru.

Karena itu, diperlukan kegiatan yang sifatnya evaluatif sebagai upaya untuk mengetahui secara tepat dan komprehensif apakah kebijakan yang telah dilaksanakan itu mencapai tujuannya atau memberikan dampak yang

diharapkan atau tidak. Dalam konteks seperti itulah, evaluasi kebijakan publik seharusnya ditempatkan.

Evaluasi merupakan penilaian itu sendiri tetapi sekaligus juga merupakan tautology, karena itu lupakan bahwa evaluasi merupakan persoalan opini atau selera. Evaluasi merupakan persoalan fakta dan logika dan lebih penting dari yang paling penting. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan pada kenyataannya mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut member sumbangan pada tujuan atau sasaran.

Evaluasi kebijakan merupakan salah satu tahapan penting dalam siklus kebijakan. Pada umumnya evaluasi kebijakan dilakukan setelah kebijakan publik tersebut diimplementasikan. Ini tentunya dalam rangka menguji tingkat kegagalan dan keberhasilan, keefektifan dan keefesienannya.

Dalam memahami evaluasi kebijakan ada sejumlah hal dasar yang perlu diperhatikan agar lebih terfokus. Hal-hal dasar dimaksud berkaitan dengan sejumlah konsep penting terkait kebijakan publik pada umumnya serta evaluasi kebijakan pada khususnya, definisi evaluasi kebijakan sebagai bidang pembatas kajian; fungsi serta tugas evaluasi kebijakan; pemanfaatan (*utilization*) dari hasil evaluasi kebijakan serta memahami evaluasi kebijakan sebagai sebuah kontinum.

Evaluasi kebijakan publik menurut Muhadjir dalam (Widodo, 2008:112), merupakan suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu

kebijakan publik dapat membuahkan hasil, yaitu dengan membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan atau target kebijakan publik yang ditentukan. Sementara itu, Anderson (Nugroho, 2009:541) membagi evaluasi kebijakan publik menjadi tiga. Tipe pertama, evaluasi kebijakan publik yang dipahami sebagai kegiatan fungsional. Kedua, evaluasi yang memfokuskan pada bekerjanya kebijakan. Ketiga, evaluasi kebijakan sistematis yang melihat secara objektif program-program kebijakan yang ditujukan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan sejauh mana tujuan-tujuan yang ada telah dinyatakan telah dicapai.

Sedangkan, Bingham dan Felbinger (Nugroho, 2009:542) membagi evaluasi kebijakan menjadi empat jenis, yaitu:

1. Evaluasi proses, yang fokus pada bagaimana proses implementasi suatu kebijakan.
2. Evaluasi impak, yang fokus pada hasil akhir suatu kebijakan.
3. Evaluasi kebijakan, yang menilai hasil kebijakan dengan tujuan yang direncanakan dalam kebijakan pada saat dirumuskan.
4. Meta-evaluasi, yang merupakan evaluasi terhadap berbagai hasil atau temuan evaluasi dari berbagai kebijakan yang terkait.

Selanjutnya Nachmias mendefinisikan evaluasi sebagai sebuah aktivitas riset yang berkaitan dengan konsekuensi dari kebijakan publik, sedangkan riset evaluasi kebijakan berkaitan dengan studi tentang dampak dari keluaran kebijakan (*policy outputs*). Dengan meneliti dampak langsung

dan dampak jangka panjang dari keluaran kebijakan, riset evaluasi dapat menghasilkan pengetahuan baru yang dapat dihubungkan dengan proses pembuatan keputusan publik.

Dari sejumlah pengertian evaluasi kebijakan tersebut dapat dijelaskan sejumlah komponen penting definisi, yaitu:

- 1) Evaluasi kebijakan berkaitan dengan penilaian tentang efektivitas implementasi kebijakan atau program serta dampak atau konsekuensinya.
- 2) Aktivitas evaluasi terfokus pada penjelasan atas hasil serta dampak kebijakan atau program yang senyatanya ada (*actual*) dan melakukan prediksi berdasarkan hasil dan dampak tersebut di masa yang akan datang.

Terakhir, perlu dikemukakan tentang sejumlah istilah terkait yang sering dipergunakan. Dalam pandangan Nachmias, istilah kebijakan, program, dan proyek dapat dipergunakan secara bergantian (*interchangeably*) karena prinsip-prinsip riset terhadapnya relatif sama. Namun, secara analitis istilah-istilah tersebut dapat dibedakan sepanjang kontinum kekhususan (*specificity*) dengan proyek dipandang sebagai seperangkat tindakan yang bersifat lebih spesifik (dibanding kebijakan dan program) serta dirancang untuk mencapai sebuah sasaran.

Sementara itu menurut Winarno (2002:171-174) evaluasi kebijakan pada dasarnya merupakan sebuah kegiatan fungsional dalam arti evaluasi

kebijakan publik tidak dilakukan hanya pada tahap akhir saja, tetapi juga dilakukan dalam seluruh proses kebijakan termasuk pada tahap perumusan masalah kebijakan, penyusunan program, implementasi, maupun dampak kebijakan. Hampir senada, Effendi mengemukakan bahwa secara hakiki evaluasi kebijakan mempunyai 3 (tiga) lingkup makna, yaitu: (1) Evaluasi perumusan kebijakan, (2) Evaluasi implementasi kebijakan, dan (3) Evaluasi lingkungan kebijakan.

Ketiga komponen itulah yang menentukan apakah kebijakan akan efektif atau tidak. Berkaitan dengan evaluasi perumusan kebijakan, misalnya, secara umum evaluasi kebijakan berkaitan dengan apakah formulasi kebijakan :

- 1) Telah menggunakan pendekatan yang sesuai dengan masalah yang hendak diselesaikan, karena setiap masalah publik memerlukan model formulasi kebijakan publik yang berlainan;
- 2) Telah mengarah pada permasalahan inti, karena setiap pemecahan masalah harus benar-benar mengarah pada inti masalahnya;
- 3) Telah mengikuti prosedur yang diterima secara bersama, baik dalam rangka keabsahan maupun dalam rangka kesamaan dan keterpaduan langkah perumusan;
- 4) Telah mendayagunakan sumberdaya yang ada secara optimal, baik dalam bentuk dana, manusia, waktu, dan kondisi lingkungan strategis.

Penelitian ini menggunakan enam kriteria evaluasi kebijakan Dunn (dalam Areeza, 2016:4), enam kriteria tersebut yaitu:

1) Efektivitas

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 moneterinya.

2) Efisiensi

Efisiensi (*efficiency*) berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter. Efisiensi biasanya ditentukan melalui perhitungan biaya per unit produk atau layanan. Kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi dengan biaya terkecil dinamakan efisien.

3) Kecukupan

Dunn mengemukakan bahwa 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) Perataan

Dunn (2003:434) menyatakan bahwa kriteria kesamaan (equity) erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada perataan ini adalah kebijakan yang akibatnya (misalnya, moneter) atau usaha (misalnya, biaya moneter) secara adil didistribusikan.

#### 5) Responsivitas

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

#### 6) Ketepatan

Kriteria ketepatan secara dekat berhubungan dengan rasionalitas substantif, karena pertanyaan tentang ketepatan kebijakan tidak berkenaan dengan satuan kriteria individu tetapi dua atau lebih kriteria secara bersama-sama. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan pada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut. Sementara semua kriteria lainnya tidak mempersoalkan tujuan, tidak mempertanyakan nilai efisiensi dan

perataan, namun kriteria ketepatan mempertanyakan apakah tujuan tersebut tepat untuk suatu masyarakat.

## **2. Pelayanan Publik**

### **a. Definisi Pelayanan Publik**

Pelayanan publik merupakan kewajiban pemerintah dalam memenuhi hak setiap warga negaranya. Untuk mempermudah tersampainya pelayanan pemerintah kepada masyarakat ini maka diperlukan adanya model pelayanan publik. Dalam konsep pelayanan publik terdapat beberapa model. Penggunaan model-model ini tergantung pada kondisi dan situasi yang ada di wilayah dimana pelayanan tersebut diselenggarakan. Mengapa? Karena setiap wilayah memiliki karakteristik masing-masing baik sosial, ekonomi dan wilayah tografi.

Pelayanan menurut Moenir (2002 : 6) adalah kegiatan yang diteruskan oleh organisasi atau perseorangan kepada konsumen yang bersifat tidak berwujud dan tidak dapat dimiliki, konsumen yaitu masyarakat yang mendapat manfaat dan aktivitas yang dilakukan oleh organisasi yang memberikan pelayanan. Lewis dan Gilman mendefinisikan Pelayanan publik sebagai kepercayaan publik. Warga negara berharap pelayanan publik dapat melayani dengan kejujuran dan pengelolaan sumber penghasilan secara tepat, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Pelayanan publik yang adil dan dapat dipertanggungjawabkan menghasilkan kepercayaan publik sebagai dasar untuk mewujudkan pemerintah yang baik.

Pelayanan publik merupakan salah satu fungsi utama dari pemerintah. Pemerintah berkedudukan sebagai lembaga yang wajib memberikan atau memenuhi kebutuhan masyarakat. Pelayanan merupakan terjemahan dari istilah *service* dalam bahasa Inggris yang berarti “setiap tindakan atau perbuatan yang dapat ditawarkan oleh satu pihak ke pihak yang lain, yang pada dasarnya bersifat intangible (tidak berwujud fisik) dan tidak menghasilkan kepemilikan sesuatu”.

Subarsono (Dalam Dwiyanto, 2005:141) mengemukakan bahwa pelayanan publik adalah serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan warga pengguna. Pengguna yang dimaksudkan disini adalah warga negara yang membutuhkan pelayanan publik, seperti pembuatan kartu tanda penduduk (KTP), akte kelahiran, akte nikah dan akte kematian, dan lain sebagainya”. Lebih lanjut, Sinambela (2006:5) mengungkapkan bahwa pelayanan publik ialah: “sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik”.

Pasolong (2007:128) mengemukakan bahwa pelayanan public adalah setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Selanjutnya Kurniawan (2005:7) menyatakan

bahwa pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003, definisi dari pelayanan umum adalah: Segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan pendapat diatas, maka dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik sebagai pemberi layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

#### **b. Jenis-Jenis Pelayanan Publik**

Menurut Peraturan Menteri PANRB No 63 tahun 2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik, Pelayanan Publik terbagi menjadi 3 (tiga) macam jenis, antara lain:

##### 1) Pelayanan Administratif

Pelayanan yang menghasilkan berbagai macam bentuk dokumen\_dokumen resmi untuk memenuhi kebutuhan publik, misalnya status kewarganegaraan, sertifikat, kepemilikan atau sertifikat kuasa atas suatu barang (kepemilikan, kuasa tanah dan sebagainya). Dokumen- dokumen ini antara lain seperti Kartu

Tanda Pendudukan (KTP), akte Kelahiran, Buku Pemilik Kendaraan Bermotor (BPKB), Surat Ijin Mengemudi (SIM), Surat Tanda Kendaraan Bermotor (STNK), Ijin Mendirikan Bangunan (IMB), Paspor.

## 2) Pelayanan Barang

Suatu pelayanan yang menghasilkan berbagai macam bentuk dan jenis barang yang dipergunakan oleh publik, misalnya seperti jaringan telepon, tenaga listrik, penyediaan air bersih dan sebagainya.

## 3) Pelayanan Jasa

Pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan oleh publik, misalnya pendidikan, pemeliharaan kesehatan, penyelenggaraan transportasi, pos dan sebagainya. Dalam ketiga jenis tersebut, Pengaduan Sambat Online masuk pada jenis pelayanan jasa. Pemerintah memberikan jasa pelayanan kepada masyarakat dengan menerapkan layanan pengaduan online dengan tujuan masyarakat dapat mengakses informasi seputar pelayanan publik secara lebih mudah dan cepat yang dikelola oleh pemerintah dan dijawab langsung oleh instansi-instansi terkait.

### **3. Inovasi Pelayanan Publik**

Thomphson (dalam Diananto, 2009:13) inovasi merupakan hasil penerimaan dan implementasi ide, proses atau produk baru. Menambahkan inovasi yang mencakup sistem, kebijakan dan program, selain menciptakan

produk dan proses baru inovasi juga dapat berupa upaya manajerial pemasaran baru yang lebih efektif dan efisien.

Dalam sektor publik, inovasi dan kebijakan merupakan dua istilah yang saling melengkapi satu sama lain. Inovasi hadir sebagai sebuah produk yang baru dan sifatnya yang menggantikan cara yang lama. Demikian pula sifat dari kebijakan yang hadir untuk mengganti kebijakan yang lama. Ini artinya bahwa setiap kebijakan, secara isi (konten) pada prinsipnya harus memuat inovasi baru. Kebijakan yang tidak memuat sesuatu yang baru atau menggantikan yang lama hanya akan menjadi kebijakan yang tidak fungsional. Dalam pembauran frasa inovasi dengan kebijakan, dikenal tiga jenis interaksi inovasi dengan kebijakan yaitu (Rahardjo, 2011).

- a) *Policy innovation: new policy direction and initiatives* (inovasi kebijakan) Inovasi kebijakan yang dimaksud adalah adanya inisiatif dan arah kebijakan baru. Ini berarti bahwa setiap kebijakan (publik) yang dikeluarkan pada prinsipnya harus memuat sesuatu yang baru. Secara khusus inovasi kebijakan menurut Walker (Tyran & Sausgruber, 2003: 4), “*policy innovation is a policy which is new to the states adopting it, no matter how old the program may be or how many other states may have adopted it*”. Jadi yang dimaksud dengan inovasikebijakan menurut Walker adalah sebuah kebijakan yang baru bagi negara yang mengadopsinya, tanpa melihat seberapa usang programnya

atau seberapa banyak negara lain yang telah mengadopsi sebelumnya.

b) *Innovations in the policy-making process* (inovasi dalam proses pembuatan kebijakan)

Pada peranan ini, maka fokusnya adalah pada inovasi yang mempengaruhi proses pembuatan atau perumusan kebijakan. Sebagai contoh adalah, proses perumusan kebijakan selama ini belum memfasilitasi peran serta warga masyarakat atau stakeholder terkait. Padahal UU SPPN mensyaratkan adanya partisipasi warga. Oleh karena itu inovasi yang muncul adalah bagaimana mengintegrasikan mekanisme partisipasi warga dalam proses perumusan kebijakan.

c) *Policy to foster innovation and its diffusion*

Kebijakan yang dimaksud adalah kebijakan yang khusus diciptakan untuk mendorong dan mengembangkan, dan menyebarkan inovasi di berbagai sektor.

Penyebaran inovasi kebijakan terjadi dengan merujuk pada dua determinan penting, yaitu internal determinant, dan regional diffusion. Yang dimaksud dengan internal determinant atau penentu internal adalah karakteristik sosial, ekonomi, dan politik sebuah negara menentukan keinovativan sebuah negara. Sedangkan regional diffusion atau difusi regional.

Terdapat tiga tipe spektrum inovasi dalam sektor public (Sangkala, 2014) :

- a) *Incremental innovation to radical innovation* (ditandai oleh tingkat perubahan, perbaikan inkremental terhadap produk, proses layanan yang sudah ada.
- b) *Top Down Innovation to bottom-up innovation* (ditandai oleh mereka yang mengawali proses dan mengarah kepada perubahan perilaku dari top manajemen atau organisasi atau institusi di dalam hirarkhi, bermakna dari para pekerja di tingkat bawah seperti pegawai negeri, pelayanan masyarakat, dan pembuat kebijakan di level menengah).
- c) *Needs led innovations and efficiency-led innovation* (ditandai apakah inovasi proses telah diawali untuk menyelesaikan masalah spesifik atau agar produk, layanan, atau prosedur yang sudah ada lebih efisien).

Kemudian tipologi inovasi di sektor publik menurut Halvorsen adalah sebagai berikut :

- a) *A new or improved service* (pelayanan baru atau pelayanan yang diperbaiki), misalnya kesehatan di rumah. *process innovation* (inovasi proses), misalnya perubahan dalam proses penyediaan pelayanan atau produk

- b) *Administrative innovation* (inovasi administratif), misalnya penggunaan instrumen kebijakan baru sebagai hasil dari perubahan kebijakan
- c) *system innovation* (inovasi sistem), adalah sistem baru atau perubahan mendasar dari sistem yang ada dengan mendirikan organisasi baru atau bentuk baru kerjasama dan interaksi
- d) *Conceptual innovation* (inovasi konseptual), adalah perubahan dalam outlook, seperti misalnya manajemen air terpadu atau mobility leasing
- e) *Radical change of rationality* (perubahan radikal), yang dimaksud adalah pergeseran pandangan umum atau mental matriks dari pegawai instansi pemerintah. Dalam kaitannya dengan manajemen sektor publik, inovasi berarti penggunaan metode dan strategi desain kebijakan baru sertastandardoperating system yang baru bagi sektor publik untuk menyelesaikan persoalan publik. Dengan demikian, inovasi dalam governance maupun administrasi publik merupakan suatu jawaban kreatif, efektif dan unik untuk menyelesaikan persoalan-persoalan baru atau sebagai jawaban baru atas masalah-masalah lama.
- f) Inovasi institutional, yang fokusnya adalah pembaruan lembaga yang telah berdiri atau pendirian institusi baru. Pembaharuan lembaga ini membutuhkan analisis dan kajian yang mendalam tentang keberadaan satu lembaga disektor publik. Lembaga yang dirasa tidak cukup efektif dan tidak memberikan kontribusi riil dalam penyelenggaraan publik perlu dilakukan perombakan atau dihilangkan agar tidak membebani

anggaran publik. Inovasi organisasional, termasuk introduksi prosedur pekerjaan atau teknik manajemen baru dalam administrasi publik. Upaya menemukan metode dan mekanisme dalam penyelenggaraan publik sangat diperlukan, terutama metode-metode baru dalam aspek pengembangan kompetensi individu dan penerapan teknologi baru.

- g) Inovasi proses, fokusnya adalah pengembangan kualitas pemberian pelayanan publik. Proses pemberian layanan membutuhkan sentuhan inovasi terutama dalam hal service delivery, efisiensi layanan dan kemudahan akses layanan.
- h) Inovasi konseptual, fokusnya adalah bentuk-bentuk baru governance (seperti: pembuatan kebijakan yang interaktif, keterlibatan governance, reformasi penganggaran berbasis masyarakat dan jaringan horizontal).

#### **4. Jam Ekstra Layanan Administrasi sebagai Inovasi Pelayanan Publik**

Kepuasan masyarakat merupakan salah satu indikator keberhasilan dalam pelayanan publik. Seiring dengan perkembangan zaman dan kemajuan teknologi, tuntutan masyarakat terhadap perbaikan pelayanan menjadi hal mutlak yang harus dipenuhi tidak terkecuali pelayanan publik yang ada di Kecamatan Dringu Kabupaten Probolinggo. Gerakan *One Agency, One Innovation* dimana mengharuskan setiap instansi memiliki satu inovasi pelayanan benar-benar dimanfaatkan oleh pegawai di Kecamatan Dringu. Salah satu bentuk inovasi yang digagas adalah Aplikasi LAPAK (Layanan Cepat Administrasi Kecamatan). Dengan aplikasi Lapak ini banyak manfaat dan keuntungan yang dirasakan baik oleh masyarakat pengguna layanan

maupun aparatur pelayanan sebagai penyedia layanan. Dengan menggunakan Aplikasi LAPAK pelayanan administrasi menjadi lebih cepat, mudah, dan murah. Namun ada beberapa layanan yang sejauh ini belum bisa dilayani dengan menggunakan aplikasi LAPAK, misalnya permohonan KTP dan permohonan KK. Pemohon harus tetap datang ke Kantor Kecamatan.

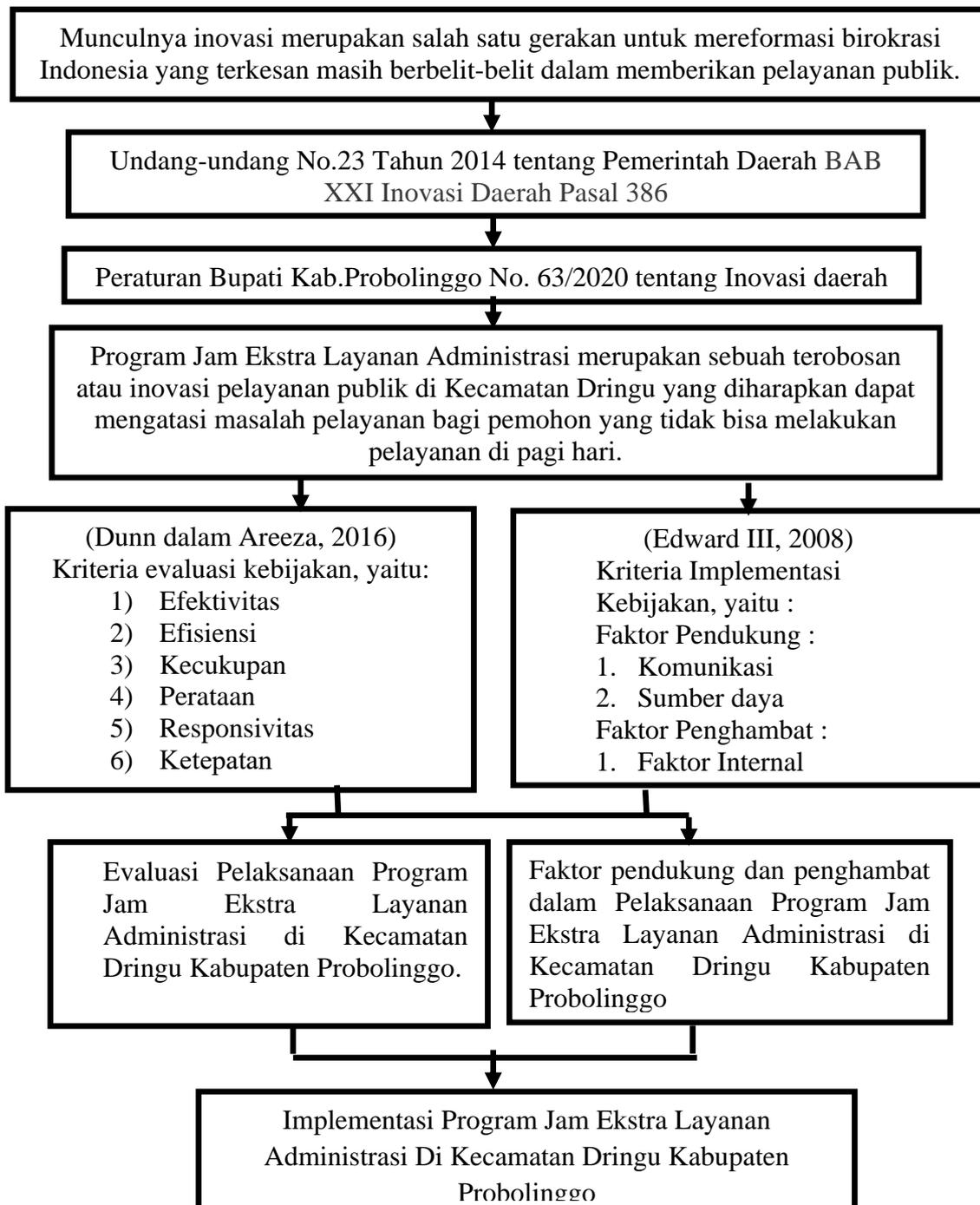
Untuk pelayanan di Kantor Kecamatan Dringu pemohon dapat dilayani pada hari kerja yaitu hari Senin-Jum'at pada pukul 07.30 – 15.30 WIB, kecuali pada hari Jum'at pelayanan sampai dengan pukul 11.00 WIB. Salah satu kendala yang dihadapi dibidang pelayanan yaitu adanya sebagian warga pemohon layanan yang tidak bisa menggunakan jam layanan yang sudah ditetapkan yaitu pukul 07.30 – 15.30 WIB. Kendala ini terutama dihadapi oleh warga yang notabene bekerja di swasta dengan jam kerja yang berakhir diatas pukul 16.00 WIB.

Untuk mengatasi kendala ini kecamatan Dringu membuat sebuah terobosan atau inovasi pelayanan publik dengan melaksanakan program Jelita (Jam Ekstra Layanan Administrasi). Program ini dilaksanakan setiap hari Rabu, jam pelayanan dimulai pukul 07.30 – 20.00 WIB. Petugas pelayanan yang terdiri dari Kasi Pemerintahan dan beberapa staf pelayanan selalu siap melayani pemohon sampai dengan malam hari setiap Rabu malam. Tidak lupa Camat Dringu juga standby di ruang pelayanan untuk memenuhi kebutuhan pengesahan dokumen demi kemudahan dan percepatan pelayanan. Dengan demikian warga atau pemohon yang terkendala dengan

jam pelayanan normal tidak perlu bingung mengajukan ijin pada waktu kerja untuk mengurus keperluan administrasi di Kecamatan.

### **C. Kerangka Pemikiran**

Kerangka pemikiran ini merupakan penjelasan sementara terhadap gejala-gejala yang menjadi objek permasalahan. Menurut Riduwan (2004:25), mengatakan bahwa kerangka berpikir adalah dasar pemikiran dari penelitian yang disintesis dari fakta-fakta, observasi, dan telaah penelitian. Sedangkan menurut Muhammad (2009:75), kerangka berpikir adalah gambaran mengenai hubungan antar variabel dalam suatu penelitian yang diuraikan oleh jalan pikiran menurut kerangka logis. Untuk lebih jelas, berikut digambarkan bagan kerangka berpikir dalam penelitian ini untuk mempermudah memahami alur berpikir peneliti. digambarkan bagan kerangka berpikir dalam penelitian ini untuk mempermudah memahami alur berpikir peneliti.



Bagan 2.2  
Kerangka Pemikiran

*Sumber : Iswanto Prandy, 2023*

Undang-undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, membawa perubahan dalam paradigma penyelenggaraan pemerintahan. Perubahan tersebut terlihat dari fenomena pemerintahan yang minta dilayani menjadi melayani. Dengan demikian, diharapkan dapat memperbaiki kinerja pemerintah khususnya dalam penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat. Dalam Undang-undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah BAB XXI Inovasi Daerah Pasal 386 pasal (1) mengatakan bahwa dalam rangka peningkatan kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah dapat melakukan inovasi.

Munculnya inovasi pelayanan publik merupakan salah satu gerakan untuk mereformasi birokrasi dalam ranah pemerintahan Indonesia yang terkesan masih berbelit-belit dalam memberikan pelayanan publik. Inovasi pelayanan publik juga muncul sebagai upaya dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik di Indonesia. Kecamatan Dringu merupakan salah satu daerah yang membuat sebuah terobosan terkait dengan pelayanan publik melalui program Jam Ekstra Layanan Administrasi. Program ini dilaksanakan setiap hari Rabu, jam pelayanan dimulai pukul 07.30 – 20.00 WIB. Dengan demikian warga atau pemohon yang terkendala dengan jam pelayanan normal tidak perlu bingung mengajukan ijin pada waktu kerja untuk mengurus keperluan administrasi di Kecamatan.