BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Pengertian Evaluasi

Kata evaluasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *evaluation* yang berarti penilaian atau penafsiran. Evaluasi dilakukan untuk mengukur/mengetahui bagaimana hasil terhadap kinerja kebijakan yang telah dibuat.

Evaluasi merupakan tahap akhir dari perumusan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Dengan melakukan evaluasi, maka akan membuahkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan, tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar dihasilkan. Berikut adalah definisi evaluasi menurut beberapa ahli:

Definisi evaluasi yang dikemukakan oleh Budi Winarno dalam bukunya yang berjudul "Teori dan Proses Kebijakan Publik" yaitu:

> "Evaluasi dilakukan karena kebijakan publik gagal meraih maksud dan tujuan untuk melihat sebab-sebab kegagalan. Suatu evaluasi dilakukan untuk mengetahui apakah kebijakan publik yang telah dijalankan meraih dampak yang di inginkan. Dalam bahasa yang lebih sempit, evaluasi adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai "manfaat" suatu kebijakan" (Winarno, 2002:165)

Berdasarkan pengertian diatas maka dapat diketahui bahwa dengan evaluasi maka akan dapat diketahui apakah suatu kebijakan yang telah dibuat dan dilaksanakan telah berhasil atau gagal mencapai tujan awal dibuatnya kebijakan tersebut dan berdampak sesuai dengan apa yang diinginkan. Dengan evaluasi pula maka akan terlihat seberapa jauh manfaat yang ditimbulkan dari kebijakan tersebut.

Evaluasi diperlukan untuk mengetahui dampak positif dan negatif atas dikeluarkannya suatu kebijakan, dan evaluasi dilakukan untuk menilai manfaat serta tujuan dibuatnya kebijakan tersebut oleh para pihak yang berkewajiban mengevaluasi kebijakan tersebut.

Sementara itu Suharsimi Arikunto memberikan definisi mengenai pengertian evaluasi, yaitu:

> "Evaluasi adalah kegiatan untuk mengumpulkan informasi tentang bekerjanya sesuatu, yang selanjutnya informasi tersebut digunakan untuk menentukan alternatif yang tepat dalam mengambil keputusan. Fungsi utama evaluasi dalam hal ini adalah menyediakan informasi-informasi yang berguna bagi pihak *decision maker* untuk menentukan kebijakan yang akan diambil berdasarkan evaluasi yang telah dilakukan" (Suharsimi Arikunto, 2004: 1).

Definisi diatas menjelaskan bahwa evaluasi diperlukan untuk menghasilkan suatu informasi yang menyangkut terhadap efektivitas suatu kebijakan yang telah dibuat. Dengan informasi tersebut para pihak yang terlibat dalam proses evaluasi kebijakan tersebut dapat menentukan kebijakan yang akan diambil selanjutnya berdasarkan pertimbangan-pertimbangan dan informasi yang diperoleh dari berbagai pihak.

Worthen dan Sanders mengemukakan pendapatnya mengenai evaluasi, mengatakan bahwa:

> "Evaluasi adalah mencari sesuatu yang berharga (*worth*). Sesuatu yang berharga tersebut dapat berupa informasi tentang suatu program, produksi serta alternatif prosedur tertentu. Karenanya evaluasi bukan merupakan hal baru dalam kehidupan manusia sebab hal tersebut senantiasa mengiringi kehidupan seseorang. Seorang manusia yang telah mengerjakan suatu hal, pasti akan menilai apakah yang dilakukannya tersebut telah sesuai dengan keinginannya semula" (Worthen dan Sanders**,** 1979: 1).

Evaluasi tidak hanya menyangkut suatu proses, evaluasi merupakan cara untuk mengetahui mengenai sesuatu yang berharga dan merupakan tolak ukur atas hasil

dari sesuatu yang telah dilakukan/dibuat. Evaluasi dapat mengukur apakah suatu kebijakan yang telah dibuat telah mencapai tujuan yang diharapkan dan sesuai dengan tujuan awal dibuatnya kebijakan tersebut. Dengan evaluasi kita dapat membenahi suatu kebijakan agar lebih baik dan bermanfaat bagi para pelaksana kebijakan tersebut, sehingga kebijakan tersebut dapat berjalan secara efektif dan efisien.

Riant Nugroho memberikan definisinya mengenai pengertian evaluasi sebagai berikut:

> "Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauhmana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Dalam hal ini evaluasi bukanlah hal untuk menyalah-nyalahkan melainkan untuk melihat seberapa besar kesenjangan sistem pencapaian dan harapan dari suatu kebijakan public" (Nugroho, 2003:184).

Evaluasi merupakan salah satu aspek yang vital dalam melakukan pengawasan terhadap suatu kebijakan, dengan evaluasi dapat diketahui segala penyimpangan serta kemajuan ataupun hasil dari kegiatan yang telah berjalan.

William N. Dunn dalam bukunya yang berjudul"Pengantar Analisis Kebijakan Publik" mendefinisikan bahwa:

> "Istilah evaluasi dapat disamakan dengan penafsiran (*apprasial*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*). Evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai hasil atau manfaat hasil kebijakan.evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan yang telah dicapai" (Dunn, 2003: 608-610).

Evaluasi dapat membantu pada tahap penilaian kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan. Evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah yang telah terselesaikan, melainkan menyumbang pada

klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan. Dan membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah.

2.1.2 Pengertian Kebijakan

Kata kebijakan secara etimologis berasal dari bahasa Inggris yaitu dari kata *policy* sedangkan kebijaksanaan berasal dari kata *Wisdom*. Kebijakan diciptakan untuk mengatur kehidupan masyarakat untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama.

Kebijakan publik memiliki pengertian yang beraneka ragam, namun pada intinya sama yaitu memiliki penekanan pada segala keputusan yang dibuat oleh pemerintah dalam rangka pemenuhan kebutuhan masyarakat yang beraneka ragam dan terus berkembang akibat dari tingkat pendidikan yang lebih tinggi yang diperoleh dengan adanya perkembangan teknologi.

Menurut Inu Kencana Syafie dalam bukunya yang berjudul "Pengantar Ilmu Pemerintahan" mengutip pendapat Harold Laswell bahwa kebijakan adalah:

> "Tugas intelektual pembuatan keputusan meliputi penjelasan tujuan, penguraian kecenderungan, penganalisaan keadaan, proyeksi pengembangan masa depan dan penelitian, penilaian dan penelitian, serta penilaian dan pemilihan kemungkinan"(Laswell dalam Syafie, 1992: 35).

Kebijakan sebenarnya telah sering kita dengar dalam kehidupan sehari-hari, istilah kebijakan seringkali disamakan dengan istilah kebijaksanaan. Jika diuraikan terdapat perbedaan antara kebijakan dengan kebijaksanaan. Adapun pengertian kebijaksanaan lebih ditekankan kepada pertimbangan dan kearifan seseorang yang berkaitan dengan dengan aturan-aturan yang ada. Sedangkan kebijakan mencakup

seluruh bagian aturan-aturan yang ada termasuk konteks politik, karena pada dasarnya proses pembuatan kebijakan sesungguhnya merupakan suatu proses politik.

M.Irfan Islamy juga mengemukakan pengertian kebijakan dalam bukunya yang berjudul "Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara" adalah: "Kebijakan adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah"(Islamy, 1997: 14).

Menurut Anderson dalam Tachjan mengatakan mengenai kebijakan yakni, bahwa:

> "Kebijakan adalah serangkaian kebijakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan" (Anderson dalam Tachjan, 2006: 19).

Sesuai dengan penjelasan diatas maka dapat diketahui bahwa kebijakan merupakan sesuatu yang dibuat untuk mencapai maksud dan tujuan tertentu. Kebijakan dibuat untuk kemudian dilaksanakan oleh pihak-pihak tertentu yang berhubungan dengan isi dari kebijakan yang telah dibuat/dirumuskan.

Sedangkan Menurut Carl Friedrich yang dikutip dalam Wahab mengatakan bahwa:

> "Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang untuk mencapai tujuan yang diinginkan" (Wahab, 2001: 10).

Kajian tentang kebijakan dalam arti yang luas sebagai usaha pengadaan informasi yang diperlukan untuk menunjang proses pengambilan kebijakan telah ada sejak manusia mengenal organisasi dan tahu arti keputusan. Kajian ini dilakukan

mulai dari cara yang paling sederhana dan irasional sampai dengan cara-cara yang bersifat kombinasi kuantitatif dan kualitatif sekarang ini.

Said Zainal Abidin, alumni University of Pittsburgh, Pennsylvania, US. Mengatakan Kebijakan merupakan:

> "Kebijakan publik biasanya tidak bersifat spesifik dan sempit, tetapi luas dan berada pada strata strategis. Sebab itu kebijakan publik berfungsi sebagai pedoman umum untuk kebijakan dan keputusan-keputusan khusus di bawahnya"(Said Zainal Abidin, 2004: 23).

Suatu kebijakan publik mempunyai sifat yang luas dan berada pada strata strategis. Kebijakan publik mempunyai fungsi sebagai pedoman untuk kebijakan atau keputusan-keputusan khusus yang berada dibawahnya. Suatu efektivitas kebijakan publik dapat dilihat dari sejauhmana suatu kebijakan yang dibuat telah dapat berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat, serta dapat menyelesaikan suatu permasalahan dengan mengacu kepada kebijakan tersebut.

Wiliiam N.Dunn menyebut istilah kebijakan publik dalam bukunya yang berjudul "Pengantar Analisis Kebijakan Publik" adalah:

> "Kebijakan publik (*public policy*) adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintahan"(Dunn, 2003: 132).

Kebijakan publik tidak hanya menyangkut suatu pedoman. Kebijakan publik dibuat oleh pemerintah untuk membatasi suatu tindakan-tindakan yang keluar dari aturan/norma yang telah ditentukan untuk dipatuhi. Kebijakan publik merupakan suatu pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung. Dengan adanya suatu kebijakan publik maka diharapkan dapat membawa perubahan kearah yang lebih baik dan positif bagi masyarakat.

Dalam perannya untuk pemecahan masalah, William N. Dunn (1990:30) berpendapat bahwa tahap penting dalam pemecahan masalah publik melalui kebijakan adalah:

a. Penetapan Agenda Kebijakan (*agenda setting*)
b. Formulasi Kebijakan (*policy formulation*)
c. Adopsi Kebijakan *(policy adoption*)
d. Implementasi Kebijakan (*policy implementation*)
e. Penilaian Kebijakan (*poliy assesment*)

(Willdunn, 1990:30).

Berdasarkan penjelasan diatas maka dapat diketahui bahwa dalam perannya untuk memecahkan suatu permasalahan publik, kebijakan mempunyai beberapa tahapan yang perlu dilalui agar kebijakan tersebut dapat menjadi sebuah acuan yang ditaati dan dipatuhi.

2.1.2.1 Syarat-Syarat Pelaksanaan Kebijakan

Pelaksanaan kebijakan merupakan salah satu bagian dari proses kebijakan. Menurut Hoogerwerf (1990: 47) merumuskan pelaksanaan kebijakan sebagai berikut: “pengunaan sarana-sarana yang dipilih untuk tujuan-tujuan yang dipilih dan pada urutan waktu yang dipilih”.

Pelaksanaan kebijakan merupakan salah satu tahap yang sulit karena terlibat banyak pihak atau aktor yang kemungkinan berbeda kepentingan dan aspirasinya. Untuk mengetahui sejauhmana suatu pelaksanaan kebijakan pemerintah itu mencapai tujuannya (efektif) maka perlu dicarikan faktor penyebab yang mempengaruhi atau menentukan berhasil tidaknya suatu pelaksanaan kebijakan, yang oleh Irfan Islamy (1998: 98) disebut syarat-syarat pelaksanaan kebijakan, syarat-syarat tersebut ada 4 (empat) macam yaitu:

1. Isi kebijakan:
   Isi kebijakan yang akan dilaksanakan dapat mempersulit pelaksanaannya dengan berbagai cara, pertama-tama samarnya isi kebijakan yaitu tidak terperincinya tujuan-tujuan, sarana-sarana, dan penetapan prioritas program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada.
2. Informasi kebijakan:
   Pelaksanaan suatu kebijakan memperkirakan atau yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu untuk dapat memainkan perannya dengan baik.
3. Dukungan kebijakan:
   Pelaksanaan suatu kebijakan akan sangat dipersulit jika para pelaksana tidak cukup dukungan untuk kebijakan, karena disini terkait kepentingan pribadi dan tujuan pelaksana, juga pengharapan-pengharapan tentang efektifitas sarana yang dipilih, keunggulan situasi masalah, latar belakang histories, tradisi dan kebiasaan rutin serta pendapat mengenai cara bagaimana pelaksanaan diorganisasi.
4. Pembagian potensi kebijakan:
   Mencakup tingkat diferensiasi tugas dan wewenang, masalah koordinasi, terutama jika kepentingan terwakili sangat berlainan, timbulnya masalah pengawasan ataupun timbulnya pergeseran tujuan, struktur organisasi pelaksana kebijakan, bila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas, atau ditandai pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.
   (Islamy, 1992: 98).

Berdasarkan penjelasan di atas dapat terlihat bahwa syarat-syarat pelaksanaan kebijakan merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan dalam upaya menghindari kegagalan-kegagalan dalam pelaksanaan kebijakan. Sehingga pelaksana kebijakan dapat melaksanakan tugasnya dapat berrjalan sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

2.1.3 Pengertian Evaluasi Kebijakan

Sebuah kebijakan publik tidak bisa lepas begitu saja, kebijakan harus diawasi. Dan salah satu mekanisme pengawasan tersebut ialah evaluasi kebijakan. Evaluasi kebijakan dapat diartikan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak.

Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Dunn mengemukakan pendapatnya tentang pengertian fungsi evaluasi kebijakan, bahwa:

> "Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan, dan yang paling penting evaluasi memberikan informasi yang *valid* dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dicapai" (Dunn, 2003: 609).

Sesuai dengan pendapat diatas, maka dapat diketahui bahwa evaluasi kebijakan memiliki banyak fungsi dan dengan melakukan evaluasi kebijakan akan dapat diketahui informasi yang sesuai dan dapat di petanggung jawabkan mengenai hasil dari kebijakan yang telah dibuat dan dicapai.

Sementara itu menurut Samodra Wibawa (1994:10-11) mengatakan evaluasi kebijakan publik memiliki 4 (empat) fungsi, yaitu:

1. Eksplanasi. Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan 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.

Evaluasi implementasi kebijakan dibagi tiga menurut timming evaluasi, yaitu sebelum dilaksanakan, pada waktu pelaksanaan dan setelah dilaksanakan. Evaluasi sebelum pelaksanaan yang disebut "Willam Dunn (1999)" sebagai sumber *summative*. Evaluasi pada waktu pelaksanaan biasanya disebut *evaluasi procces*.evaluasi setelah kebijakan yang juga disebut evaluasi konsekuensi (*output*) kebijakan dan evaluasi pengaruh (*outcome*) kebijakan.

Terlepas dari berbagai permasalahan seputar fungsi evaluasi kebijakan, pada hakekatnya evaluasi kebijakan ini harus dilakukan dalam konteks organisasi yang menyeluruh dengan tujuan dan target yang jelas, prioritas yang jelas serta sumber daya pendukung yang jelas pula untuk mengetahui dan menilai sejauhmana suatu kinerja kebijakan berjalan.

Hessel Nogi Tangkilisan dalam bukunya "Evaluasi Kebijakan Publik" menjelaskan mengenai pengertian evaluasi kebijakan publik yaitu:

> "Evaluasi kebijakan publik merupakan salah satu dari tahapan proses kebijakan yang kritis dan penting, karena proses ini melibatkan bukan hanya evaluator dari kalangan akademisi dan praktisi, namun juga melibatkan komponen masyarakat lainnya, sehingga tercipta kondisi dimana tidak adajarak antara kebijakan publik dengan masyarakat."(Tangkilisan,2003:7)

Kata evaluasi yang dibicarakan disini adalah evaluasi kebijakan pemerintah, maka kalanga akademis maupun praktisi yang dimaksud diatas adalah pemerintah sebagai pihak yang berwenang dalam menetapkan adanya suatu kebijakan.

Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti akan menguraikan teori yang dipilih untuk dijadikan acuan dalam penulisan laporan Skripsi ini, sesuai judul yang peneliti pilih. Berikut adalah pengertian evaluasi kebijakan yang diungkap oleh William N. Dunn dalam bukunya yang berjuduI "Pengantar Analisis Kebijakan Publik", yaitu:

“Evaluasi kebijakan pada prinsipnya adalah “proses yang dilakukan untuk menilai sebuah kinerja kebijakan yang dihasilkan setelah kebijakan tersebut dibuat dan dilaksanakan” William N. Dunn (2003: 158).

Sesuai dengan pengertian evaluasi kebijakan yang di ungkap oleh William N. Dunn diatas, maka Dunn mengemukakan beberapa hal mengenai kriteria yang diperlukan dalam proses evaluasi kebijakan publik, yaitu:

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

(William N. Dunn, 2003: 158).

Kriteria yang pertama adalah **Efektivitas** *(effectiveness)* berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan atau mencapai tujuannya dari diadakannya tindakan. Efektivitas, yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneternya. Kriteria ini memiliki 2 (dua) indikator, yaitu Harapan Masyarakat dan Realisasi Kebijakan.

Harapan masyarakat menurut Conyers (1991:200) adalah “saran, usulan dan keinginan masyarakat setempat atas pembangunan maupun hasil kebijakan yang dibuat”. Sementara itu Realisasi kebijakan adalah “suatu perwujudan nyata yang dilakukan atas ditetapkannya suatu kebijakan publik guna penyelenggaraan pemerintahan”.

Kriteria yang kedua adalah **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. Kriteria ini memiliki 2 (dua) indikator yaitu Sumber Daya serta Optimalisasi.

Menurut Edward III "Sumber Daya merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan". Tanpa sumber daya, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berupa sumber daya manusia, maupun sumber daya finansial. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya akan tinggal di kertas menjadi dokumen saja. Sementara itu Optimalisasi menurut Conyers (1991:210) adalah suatu proses untuk mencapai hasil yang ideal atau maksimal (nilai efektif yang dapat dicapai).

Kriteria yang ketiga adalah **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. Kriteria ini memiliki 2 (dua) indikator, yaitu Kinerja Aparatur dan Kepuasan Masyarakat.

Menurut Hasibuan (2003: 94) "Kinerja apatur adalah suatu hasil kerja yang dicapai seorang aparatur publik dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman dan kesungguhan serta waktu". Sedangkan Kepuasan masyarakat adalah "Respon, evaluasi dan tingkat emosi masyarakat terhadap pelayanan publik yang telah dinikmati pada tingkat hasil (*outcome*) sama atau melewati batas penilaian persepsi masyarakat".

Kriteria yang keempat adalah **Perataan** *(equity)* erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara

kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada perataan adalah kebijakan yang pada akibatnya (misalnya, unit pelayanan atau manfaat moneter) atau usaha (misalnya biaya moneter) secara adil didistribusikan. Kriteria ini memiliki 2 (dua) indikator, yaitu Pencapaian Sasaran serta Transparansi dan Akuntabilitas Publik.

Pencapaian sasaran menurut Branch (1999:85) adalah "pernyataan tentang kehendak yang sudah diidentifikasi, dianalisis, dan diekspresikan secara spesifik untuk menunjukkan bagaimana hal itu dapat dicapai dalam waktu dan sumberdaya yang tersedia". Sementara itu "Transparansi dan Akuntabilitas Publik adalah Memberikan informasi yang terbuka dan jujur kepada masyarakat dan mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada entitas pelaporan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik.

Kriteria yang kelima adalah **Responsivitas** *(responsiveness)* berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, prefensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya, yaitu efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan. Responsivitas dikatakan masih gagal jika belum menanggapi kebutuan actual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan. Kriteria ini memiliki 2 (dua) indikator, yaitu Respon Aparatur dan Respon Masyarakat.

Menurut Sarlito (1987) "Respon merupakan gerakan-gerakan yang terkoordinasi oleh persepsi seseorang terhadap peristiwa-peristiwa luar dalam

lingkungan sekitar". Yang membedakan respon disini adalah Respon aparatur selaku pelaksana kebijakan serta Respon Masyarakat selaku penerima kebijakan.

Kriteria yang keenam adalah **Ketepatan** *(appropriateness)* adalah kriteria ketepatan secara dekat yang berhubungan dengan rasionalitas substantive, karena pertanyaan tentang ketepatan kebijakan tidak berkenaan dengan satuan kriteria individu tetapi dua atau lebih kriteria secara bersama-sama. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan-tujuan kebijakan dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan tersebut. Kriteria ini memiliki 2 (dua) indikator, yaitu Dampak bagi Aparatur dan Dampak bagi Masyarakat.

Menurut Hari Sabari, "Dampak adalah sesuatu yang muncul setelah adanya suatu kejadian/tindakan". Hanya yang membedakannya disini adalah dampak yang timbul dari segi Aparatur selaku pemberi layanan publik dan Masyarakat selaku penerima ayanan publik.

2.1.3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial.

Hubungan industrial adalah hubungan yang terjadi antara pekerja dengan pengusaha/ serikat pekerja dengan serikat pengusaha. Menimbang bahwa hubungan industrial yang harmonis, dinamis, dan berkeadilan perlu diwujudkan secara optimal sesuai dengan nilai-nilai pancasila. Serta bahwa dalam era industrialisasi, masalah perselisihan hubungan industrial menjadi semakin meningkat dan kompleks, sehingga diperlukan institusi dan mekanisme penyelesaian perselisihan hubungan industrial yang cepat, tepat, adil, dan murah.

Menimbang bahwa Undang-udang nomor 22 tahun 1957 tentang penyelesaian perselisihan perburuhan dan Undang-undang nomor 12 tahun 1964 tentang pemutusan hubungan kerja di perusahaan swasta sudah tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat, bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut maka perlu ditetapkan Undang-undang yang mengatur tentang penyelesaian perselisihan hubungan industrial.

Dan akhirnya dengan persetujuan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) Dengan Presiden Republik Indonesia memutuskan untuk menetapkan Undang-undang Tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial. Dalam UU. Nomor 2 Tahun 2004 ada 2 cara yang dapat dipilih untuk dapat melakukan penyelesaian perselisihan hubungan industrial yakni:

1. Pengadilan Hubungan Industrial yang berada dalam lingkungan Pengadilan Negeri.
2. Penyelesaian diluar Pengadilan yang terdiri dari 4 cara yang dapat dipilih oleh para pihak yang berselisih yakni :
    a. Perundingan Bipartit adalah perundingan antara pekerja/buruh atau serikat pekerja/serikat buruh dengan pengusaha untuk menyelesaikan perseliishan hubungan industrialnya hanya dalam satu perusahaan.
    b. Mediasi adalah penyelesaian perselisihan hubungan indutrial yang dilakukan oleh mediator yang berada di setiap kantor instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan Kabupaten/Kota.

c. Konsiliasi adalah penyelesaian perselisihan hubungan industrial yang dilakukan oleh konsiliator yang terdaftar di setiap kantor instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan Kabupaten/Kota.

d. Arbitrase adalah penyelesaian perselisihan hubungan industrial yang dilakukan oleh arbiter yang terdaftar di setiap kantor instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan Kabupaten/Kota.

Dalam Undang-undang ini mengatur pula mengenai tata cara penyelesaian perselisihan yang terdiri dari:

1. Perselisihan Hubungan Industrial adalah perbedaan pendapat yang mengakibatkan pertentangan antara pengusaha atau gabungan pengusaha dengan pekerja/buruh atau serikat pekerja/serikat buruh karena adanya perselisihan mengenai hak, perselisihan kepetingan, perselisihan pemutusan hubungan kerja dan perselisihan antar serikat pekerja/serikat buruh dalam satu perusahaan.
2. Perselisihan Hak adalah perselisihan yang timbul karena tidak dipenuhinya hak, akibat adanya pebedaan pelaksanaan atau penafsiran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, perjanjian kerja, peaturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama.
3. Perselisihan Kepentingan adalah perselisihan yang timbul dalam hubungan kerja karena tidak adanya kesesuaian pendapat mengenai pembuatan, dan/perubahan syarat-syarat keja yang ditetapkan dalam perjanjian kerja, atau peraturan perusahaan, atau perjanjian keja bersama.

4. Perselisihan Pemutusan Hubungan Kerja adalah perselisihan yang timbul karena tidak adanya kesesuaian pendapat mengenai pengakhiran hubungan kerja yang dilakukan oleh salah satu pihak.
5. Perselisihan Antar Serikat Pekerja/Serikat Buruh adalah perselisihan antara serikat buruh/serikat pekerja dengan serikat buruh/serikat pekerja lain hanya dalam satu perusahaan, karena tidak adanya persesuaian paham mengenai keanggotaan, pelaksanaan hak, dan kewajiban keserikatpekerjaan.

(Sumber: Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2004 Tentang PPHI)

2.2 Kerangka Pemikiran

Dalam penelitian ini peneliti mengikuti dari teori William N. Dunn tentang definisi evaluasi kebijakan yang mengandung makna sejauh mana Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung dapat menyelesaikan perselisihan hubungan industrial khususnya yang terjadi di Kota Bandung melalui proses mediasi.

Dalam menyelesaikan perselisihan hubungan industrial tentu para pihak yang berselisih membutuhkan suatu kebijakan untuk dijadikan acuan yang dapat membantu mereka dalam menyelesaikan perselisihan hubungan industrial yang mereka hadapi. Dengan adanya UU. Nomor 2 tahun 2004 tentang penyelesaian perselisihan hubungan industrial, pemerintah berupaya agar dapat menanggulangi permasalahan hubungan industrial khususnya yang ada di Kota Bandung.

Pelaksanaan kebijakan yang telah dilaksanakan haruslah diukur melalui evaluasi agar hasil yang dicapai dapat diketahui, apakah hasil tersebut sudah sesuai

dengan apa yang diharapkan, atau hasil tersebut jauh menyimpang dari harapan yang telah dilaksanakan sebelumnya.

Untuk menilai sejauhmana Evaluasi Kebijakan penyelesaian perselisihan hubungan industrial dapat diukur dengan beberapa indikator yang ada. Dengan segala faktor keberhasilan evaluasi maka dapat dipahami bahwa faktor-faktor tersebut saling mempengaruhi dan berkesinambungan untuk tercapainya hasil yang maksimal atas kebijakan penyelesaian perselisihan hubungan industrial di Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung.

Faktor yang pertama adalah **Efekivitas.** Dalam kebijakan penyelesaian perselisihan hubungan industrial efektivitas berupa perilaku yang dilakukan oleh Aparatur Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung melalui pelaksanaan mediasi untuk mencapai hasil dan tujuan yang diinginkan oleh para pihak yang berselisih yakni pekerja serta pengusaha dalam menyelesaikan perselisihan hubungan industrialnya. Efektivitas dapat berupa rasionalitas teknis yang selalu diukur dari unit produk atau layanan dan nilai moneternya yang kemudian dilihat berdasarkan harapan masyarakat serta realisasi kebijakannya.

Faktor yang kedua adalah **Efisiensi**. Dalam kebijakan penyelesaian perselisihan hubungan industrial efisiensi dilakukan untuk meningkatkan tingkat efektivitas melalui pelaksanaan mediasi agar kebijakan penyelesaian perselisihan hubungan industrial dapat berjalan dengan efisien dan dapat dinilai berdasarkan optimalisasi dan sumber daya, baik sumber daya manusia mapun sarana dan prasana yang ada di Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung.

Faktor berikutnya adalah **Kecukupan** yang berkenaan dengan seberapa jauh tingkat efektifitas kebijakan penyelesaian perselisihan hubungan industrial dalam pelaksanaan mediasi dapat memuaskan kebutuhan, nilai serta menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan penyelesaian perselisihan hubungan industrial sehingga memperoleh hasil yang diharapkan oleh para pihak yang berselisih khususnya di Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung, dan dapat dilihat melalui kinerja aparatur serta kepuasan masyarakat atas adanya pelaksanaan mediasi sesuai yang tercantum dalam UU. Nomor 2 Tahun 2004.

Selanjutnya adalah **Perataan** yang erat hubungannya dengan rasionalitas legal dan sosial. Kebijakan yang berorientasi pada perataan merupakan kebijakan yang pada akibatnya atau usahanya secara adil di distribusikan guna menerangkan kepada masyarakat umumnya atau pekerja serta pengusaha khususnya mengenai tata cara penyelesaian perselisihan hubungan industrial melalui mediasi dan dapat dinilai melalui pencapaian sasaran serta transparansi dan akuntabilitas publik atas pelaksanaan kebijakan tersebut.

Responsivitas berkenaan dengan seberapa jauh kebijakan penyelesaian perselisihan hubungan industrial dapat memuaskan kebutuhan para pelaksana kebijakan penyelesaian perselisihan hubungan industrial melalui mediasi. Responsivitas sangat penting karena dapat mempengaruhi dari keseluruhaan hasil kebijakan. Responsivitas dinilai melalui respon aparatur dan respon masyakakt/pekerja serta pengusaha.

Faktor yang terakhir adalah **Ketepatan,** kriteria ketepatan secara dekat merujuk pada nilai atau harga dari tujuan dibuatnya kebijakan penyelesaian perselisihan

hubungan industrial dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan dibuatnya kebijakan tersebut sehingga dapat berpengaruh terhadap proses penyelesaian perselisihan hubungan industrial melalui mediasi di Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung yang dapat dilihat dari dampak bagi masyarakat serta dampak bagi aparatur.

Oleh karena itu dalam kebijakan penyelesaian perselisihan hubungan industrial di Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung, Evaluasi merupakan salah satu tahapan/proses yang sangat diperlukan, karena berhasil atau tidaknya suatu kebijakan dapat dinilai melalui hasil akhir dari perumusan kebijakan tersebut.

Evaluasi Kebijakan Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Di Dinas Tenga Kerja Kota Bandung dilakukan untuk mengetahui sejauhmana kebijakan tersebut dapat berpengaruh pada proses penyelesaian perselisihan hubungan industrial melalui mediasi yang dilakukan di Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung dan untuk mengetahui kinerja aparatur serta hasil dari dibuatnya kebijakan UU nomor 2 tahun 2004 tentang penyelesaian perselisihan hubungan industrial yang di analisis dan dideskripsikan dengan menggunakan enam dimensi evaluasi kebijakan publik yang dikemukakn oleh William N. Dunn diatas.

Berdasarkan penjelasan-penjelasan diatas, maka peneliti mengemukakan Definisi Operasional sebagai berikut:

1. Evaluasi adalah penilaian hasil pelaksanaan penyelesaian perselisihan hubungan industrial melalui mediasi.

2. Kebijakan adalah aturan yang ditetapkan dan kemudian dilaksanakan oleh Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung yang mempunyai tujuan atau berorientasi bagi kepentingan pekerja serta pengusaha.
3. Evaluasi kebijakan sebagai variabel mandiri yang merupakan suatu usaha untuk mengukur dan membandingkan hasil pelaksanaan kebijakan penyelesaian perselisihan hubungan industrial dengan sasaran kebijakan secara objektif dilihat dari kriteria sebagai berikut:
    1. Efektivitas adalah suatu hal yang berkenaan dengan sejauhmana kebijakan penyelesaian perselisihan hubungan industrial telah mencapai hasil yang diharapkan. Kriteria ini memiliki 2 (dua) indikator, yaitu:
        a. Harapan Masyarakat adalah usulan dan keinginan pekerja serta pengusaha terhadap penyelesaian perselisihan hubungan industrial melalui pelaksanaan mediasi.
        b. Realisasi adalah tujuan terhadap pelaksanaan kebijakan penyelesaian perselisihan hubungan industrial melalui mediasi di Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung.
    2. Efisiensi adalah usaha yang dilakukan untuk mencapai hasil yang diinginkan dari dibuatnya kebijakan penyelesaian perselisihan hubungan industrial. Kriteria ini memiliki 2 (dua) indikator, yaitu:
        a. Sumber Daya adalah sarana dan prasarana yang terdapat di Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung yang digunakan dalam menjalankan kebijakan penyelesaian perselisihan hubungan industrial melalui mediasi.

b. Optimalisasi adalah proses untuk mencapai hasil yang paling maksimal dari kebijakan penyelesaian perselisihan hubungan industrial melalui mediasi.

3. Kecukupan adalah tingkat efektifitas aparatur Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung yang dapat memuaskan kebutuhan pekerja serta pengusaha. Kriteria ini memiliki 2 (dua) indikator, yaitu:
   a. Kepuasan Masyarakat adalah tingkat emosi yang merupakan penilaian pekerja serta pengusaha terhadap kebijakan penyelesaian perselisihan hubungan industrial melalui pelaksanaan mediasi.
   b. Kinerja Aparatur adalah hasil kerja yang dicapai aparatur Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung dalam menjalankan kebijakan penyelesaian perselisihan hubungan industrial melalui proses mediasi.
4. Perataan adalah rasionalitas legal dan sosial serta menunjuk pada distribusi akibat adanya kebijakan penyelesaian perselisihan hubungan industrial. Kriteria ini memiliki 2 (dua) indikator, yaitu:
   a. Pencapaian Sasaran adalah petunjuk bagaimana pelaksanaan kebijakan penyelesaian perselisihan hubungan industrial melalui mediasi dapat dicapai dalam waktu dan sumberdaya yang tersedia di Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung.
   b. Transparasi dan Akuntabilitas Publik adalah informasi yang terbuka dan mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya dalam

kebijakan penyelesaian perselisihan hubungan industrial pada pelaksanaan mediasi secara periodik.

5. Responsivitas adalah seberapa jauh kebijakan penyelesaian perselisihan hubungan industrial dapat memuaskan para pelaksana kebijakan. Kriteria ini memiliki 2 (dua) indikator, yaitu:
   a. Respon Masyarakat adalah persepsi atau tanggapan pekerja serta pengusaha terhadap kebijakan penyelesaian perselisihan hubungan industrial melalui mediasi di Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung.
   b. Respon Aparatur adalah persepsi atau tanggapan aparatur Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung terhadap kebijakan penyelesaian perselisihan hubungan industrial melalui mediasi.
6. Ketepatan adalah kuatnya asumsi yang melandasi tujuan dibuatnya kebijakan penyelesaian perselisihan hubungan industrial. Kriteria ini memiliki 2 (dua) indikator, yaitu:
   a. Dampak bagi Masyakat adalah sesuatu yang timbul bagi pekerja serta pengusaha setelah adanya penyelesaian perselisihan hubungan industrial melalui mediasi.
   b. Dampak bagi Aparatur adalah sesuatu yang timbul bagi aparatur Dinas Tenaga Kerja Kota Bandung setelah adanya kebijakan penyelesaian perselisihan hubungan industrial melalui mediasi.

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas, maka peneliti menggambarkan alur pemikiran yang digunakan dalam melakukan penelitan ini dengan model kerangka pemikiran sebagai berikut:

Gambar 2.1

Model Kerangka Pemikiran

