

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kebijakan Publik

##### 1. Pengertian Kebijakan

Istilah *policy* di Indonesia sendiri dapat diartikan menjadi Kebijakan ataupun Kebijaksanaan. Dua istilah ini sering digunakan bergantian ataupun biasanya penulis memilih salah satu dari istilah tersebut. Harold D. Lasswell dan Abraham Kaplan dalam Ismy (2007:15) memberi arti kebijaksanaan sebagai “*a projected program of goals, value and practices*” (suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai, dan praktek-praktek yang terarah).

James E. Anderson dalam Abdul Wahab (2008:2) merumuskan kebijaksanaan sebagai “Perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu”. Carl J. Frederick mendefinisikan kebijaksanaan sebagai berikut

“kebijaksanaan 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-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan” (Abdul Wahab, 2008:3).

Kebijaksanaan menurut United Nations, dalam Abdul Wahab (2008:2) merupakan “Suatu deklarasi mengenai suatu pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana”. Cunningham seorang mantan pegawai tinggi pada pemerintahan Inggris

memberikan pengertian pada kebijakan bahwa *“Policy is rather like the elephant you recognize it when you see it but cannot easily define it”* (kebijakan itu agak mirip dengan seekor gajah, anda hanya bisa menyadari kehadirannya kalau anda melihatnya, sekalipun anda tidak mudah mendefinisikannya) (Abdul Wahab, 2008:40).

## 2. Pengertian Kebijakan Publik

Menurut Parker dalam Abdul Wahab (2008:51) kebijakan publik adalah “Suatu tujuan tertentu, atau serangkaian asas tertentu atau tindakan yang dilaksanakan oleh pemerintah pada suatuwaktu tertentu dalam kaitannya dengan suatu subyek atau sebagai respon terhadap suatu keadaan yang krisis”. Suatu wilayah atau bidang tertentu dari tindakan-tindakan pemerintah sebagai subyek telaah perbandingan dan telaah yang kritis, yang meliputi antara lain berbagai tindakan dan prinsip-prinsip yang berbeda dan menganalisis secara cermat kemungkinan hubungan sebab dan akibat dalam kontak suatu disiplin berfikir tertentu, semisal ekonomi, sains atau politik. Pada pihak lain, Thomas R.Dye merumuskan kebijakan publik sebagai “Semua pilihan atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah”. Oleh sebab itu, dari sudut pandang Dye, kebijakan publik itu menyangkut pilihan-pilihan apapun yang dilakukan pemerintah, baik untuk melakukan sesuatu ataupun untuk tidak berbuat sesuatu (Abdul Wahab, 2008:4).

David Easton dalam Islamy (2007:19) memberikan arti kebijakan publik sebagai

*“the authoritative allocation of values for the whole society”* (pengalokasian nilai-nilai secara paksa (syah) kepada seluruh anggota masyarakat). Dengan dasar definisi ini, Easton menegaskan bahwa hanya pemerintahlah yang secara syah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu tersebut dirupakan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai pada masyarakat.

Dari banyaknya pengertian mengenai kebijakan publik tersebut menurut Islamy (2007:20) ada implikasi dari pengertian kebijakan publik dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah
2. Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan akan tetapi dilaksanakan dalam bentuknya yang nyata
3. Bahwa kebijakan publik baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu
4. Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Ditegaskan disini bahwa tugas administrator publik bukan membuat kebijaksanaan negara atas nama kepentingan publik tetapi benar-benar bertujuan untuk mengatasi masalah dan memenuhi keinginan dan tuntutan seluruh anggota masyarakat (Islamy, 2007:21).

### **3. Ciri-ciri Kebijakan Publik**

Ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijaksanaan-kebijaksanaan negara bersumber pada kenyataan bahwa kebijaksanaan itu dirumuskan David Easton

sebagai “Orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik, yakni para tetua adat, para ketua suku, para eksekutif, para legislator, para hakim, para administrator, para monarki dan lain sebagainya”. Mereka inilah yang menurut Easton merupakan orang-orang yang dalam kesehariannya terlibat dalam urusan-urusan politik dari sistem politik dan dianggap oleh sebagian besar warga sistem politik itu sebagai pihak yang bertanggung jawab atas urusan-urusan politik tadi dan berhak untuk mengambil tindakan-tindakan tertentu sepanjang tindakan-tindakan tersebut masih berada dalam batas-batas peran dan kewenangan mereka (Abdul Wahab, 2008:5).

Penjelasan yang baru dikemukakan di atas membawa implikasi tertentu terhadap konsep kebijaksanaan negara. Implikasi yang pertama adalah kebijaksanaan negara lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan dari pada sebagai perilaku atau tindakan yang secara acak dan kebetulan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan negara dalam sistem-sistem politik modern pada umumnya bukanlah merupakan tindakan yang serba kebetulan, melainkan tindakan yang direncanakan. Kedua, kebijaksanaan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri. Misalnya kebijaksanaan tidak hanya mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu, melainkan pula diikuti dengan keputusan-keputusan yang bersangkutan dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuannya. Ketiga, kebijaksanaan bersangkutan dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-

bidang tertentu, misalnya dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau menggalakkan program perumahan rakyat bagi golongan masyarakat berpenghasilan rendah dan bukan hanya sekedar apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tersebut. Keempat, kebijaksanaan negara kemungkinan berbentuk positif, mungkin pula berbentuk negatif. Dalam bentuk yang positif kebijaksanaan negara mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu, sementara dalam bentuk yang negatif, ia kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak, atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan.

Kebijakan negara paling tidak dalam bentuknya yang positif, pada umumnya dibuat berlandaskan hukum dan kewenangan tertentu. Para warga masyarakat dengan demikian menerima sebagai sesuatu yang absah. *Public policy* sebagaimana demikian memiliki daya ikat yang kuat terhadap masyarakat secara keseluruhan dan memiliki daya paksa tertentu yang tidak dimiliki oleh kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dibuat oleh organisasi-organisasi swasta (Abdul Wahab, 2008:7).

#### **4. Implementasi Kebijakan**

Implementasi dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah,

keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden) Abdul Wahab (2008:64). Proses implementasi sebagai

*“Those actions by public or private individuals (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions”*

(tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan) Van Meter dan Van Horn, dalam Abdul Wahab (2008:65).

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier mendefinisikan bahwa makna

“Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau yang dirumuskan”. Fokus perhatian

implementasi kebijakan yaitu kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian (Abdul Wahab, 2008:65).

Dari berbagai definisi diatas disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administrative yang menyangkut perilaku administrative yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program yang menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik ekonomi dan sosial. Perilaku dari semua pihak yang terlibat, yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

## **B. Dampak Kebijakan**

### **1. Pengertian Dampak Kebijakan**

Suatu kebijakan dapat dikatakan atau dinilai berhasil jika kebijakan tersebut menghasilkan dampak seperti yang diinginkan. William Dunn dalam Wibawa (1994:5) menyebutkan “Dampak kebijakan adalah perubahan kondisi fisik maupun sosial sebagai akibat dari *output* kebijakan”. Output adalah barang, jasa atau fasilitas lain yang diterima oleh sekelompok masyarakat tertentu, baik kelompok sasaran maupun kelompok lain yang dimaksud untuk disentuh oleh kebijakan. Sedangkan output dan dampak itu sendiri merupakan sebuah konsekuensi dari suatu kebijakan. Selanjutnya, suatu kebijakan dapat menimbulkan dampak segera maupun dampak jangka panjang. Dampak bersifat agregatif, dalam arti dampak yang dirasakan secara individual akan diserap pada perubahan masyarakat. Weiss dalam Wibawa (1994:39) mengatakan bahwa ada tiga persoalan yang perlu diperhatikan dalam melihat dampak kebijakan. Pertama, wilayah program, apakah program berlingkup nasional, propinsi, kota, kecamatan, atau desa. Kedua, ukuran program, berapa jumlah individu yang dilayani untuk setiap satuan wilayah program. Ketiga, kebaruan program, apakah dampak yang diharapkan oleh program itu dianggap baru.

Rossi dan Freeman dalam Parsons (2008:604) mengungkapkan definisi dampak kebijakan sebagai berikut:

“Penilaian atas dampak adalah untuk memperkirakan apakah intervensi menghasilkan efek yang diharapkan atau tidak. Perkiraan seperti ini tidak menghasilkan jawaban yang pasti tapi hanya beberapa jawaban yang mungkin masuk akal. Tujuan dasar dari penilaian dampak adalah untuk memperkirakan “efek bersih” dari sebuah intervensi, yakni perkiraan dampak intervensi yang tidak dicampuri oleh pengaruh dari proses dan

kejadian lain yang mungkin juga mempengaruhi perilaku atau kondisi yang menjadi sasaran suatu program yang sedang dievaluasi itu”.

Evaluasi kebijakan public banyak dilakukan untuk mengetahui dampak kebijakan atau *policy outcomes*, bukan hanya hasil atau *policy outputs* dari sebuah kebijakan public. Maka disini perlu ditegaskan bahwa hasil kebijakan berbeda dengan dampak kebijakan. Hasil kebijakan adalah apa-apa yang telah dihasilkan dengan adanya sebuah kebijakan public, sedangkan dampak kebijakan adalah akibat-akibat dari konsekuensi yang ditimbulkan dengan dilaksanakannya sebuah kebijakan public (Islamy, 2007:114).

Adapun metode yang dapat diterapkan dalam upaya mengetahui dampak kebijakan antara lain:

1. Membandingkan problem/situasi/kondisi dengan apa yang terjadi sebelum intervensi
2. Melakukan eksperimen untuk mengkaji dampak suatu program terhadap suatu area atau kelompok dengan membandingkan dengan apa yang terjadi di area atau kelompok lain yang belum menjadi sasaran intervensi
3. Membandingkan biaya dan manfaat yang dicapai sebagai hasil dari intervensi
4. Menggunakan model untuk memahami dan menjelaskan apa yang terjadi sebagai akibat dari kebijakan masa lalu
5. Pendekatan kualitatif dan *judgemental* untuk mengevaluasi keberhasilan/kegagalan kebijakan dan program
6. Membandingkan apa yang sudah terjadi dengan tujuan atau sasaran tertentu dari sebuah program atau kebijakan
7. Menggunakan pengukuran kinerja untuk menilai apakah tujuan atau targetnya sudah terpenuhi (Parson, 2008:604).

Dampak kebijakan mempunyai beberapa dimensi, dimensi itu harus dipertimbangkan dengan seksama dalam melakukan penilaian atas kebijakan public. Menurut Anderson (dalam Islamy, 2007:115) dimensi dampak kebijakan public tersebut antara lain:

1. Dampak kebijaksanaan yang diharapkan (*intended consequencex*) atau tidak diharapkan (*untended consequencex*) baik pada problemnya maupun pada masyarakat.
2. Limbah kebijaksanaan terhadap situasi atau orang-orang (kelompok) yang bukan menjadi sasaran/tujuan utama dari kebijaksanaan tersebut, ini biasanya disebut "*externalities*" atau "*spillover effects*". Limbah kebijaksanaan ini bisa positif atau negative.
3. Dampak kebijaksanaan dapat terjadi atau berpengaruh pada kondisi sekarang atau kondisi yang akan datang.
4. Dampak kebijaksanaan terhadap "biaya" langsung (*direct costs*). Menghitung biaya pemerintah (*economic costs*) relative lebih mudah dibandingkan menghitung biaya-biaya lain yang bersifat kualitatif (*social costs*)
5. Dampak kebijaksanaan terhadap "biaya" tidak langsung (*indirect costs*) sebagaimana yang dialami oleh anggota-anggota masyarakat. Seringkali biaya seperti ini jarang dinilai, hal ini sebagian disebabkan karena sulitnya hal tersebut dikuantifikasikan (diukur).

Penilaian terhadap kebijaksanaan negara seringkali menunjukkan bahwa kebijaksanaan negara tersebut tidak mencapai hasil atau memperoleh dampak yang diharapkan. Tidak tercapainya tujuan kebijaksanaan ini disebabkan oleh adanya faktor-faktor sebagai berikut:

1. Sumber-sumber yang terbatas, baik tenaga, biaya, material, waktu dan sebagainya, sehingga dampak yang diharapkan tidak tercapai
2. Kesalahan dalam pengadministrasian kebijaksanaan-kebijaksanaan negara
3. Problema-problema publik seringkali timbul karena adanya berbagai macam faktor, sedangkan kebijaksanaan seringkali dirumuskan hanya atas dasar salah satu dan sejenis kecil faktor-faktor tersebut
4. Masyarakat memberi respon atau melaksanakan kebijaksanaan negara dengan cara-caranya sendiri sehingga dapat mengurangi atau menghilangkan dampaknya. Atau dengan kata lain, kalau implementasi kebijaksanaan negara itu dilaksanakan tidak sesuai dengan petunjuk-petunjuk pelaksanaannya, maka dampaknya akan semakin jauh dari yang diharapkan
5. Adanya beberapa kebijaksanaan negara yang mempunyai tujuan bertentangan satu sama lain
6. Adanya usaha-usaha untuk memecahkan beberapa masalah tertentu yang memakan biaya lebih besar dari masalah-masalahnya sendiri
7. Banyaknya problema-problema publik yang tidak dapat dipecahkan secara tuntas

8. Terjadinya perubahan sifat permasalahan kebijaksanaan sedang dirumuskan atau dilaksanakan

9. Adanya masalah-masalah baru yang lebih menarik dan dapat mengalihkan perhatian orang dari masalah-masalah yang telah ada (Islamy, 2007:117).

Menurut Islamy (2007:108) berhasil tidaknya suatu kebijakan tidak hanya disebabkan oleh faktor yang berasal dari organisasi pelaksana saja. Kelompok sasaran juga menjadi faktor yang menentukan dalam keberhasilan suatu kebijakan. Kemauan dan kepatuhan masyarakat dalam melaksanakan kebijakan akan sangat berdampak besar pada keberhasilan suatu kebijakan. Hal tersebut sangat dipengaruhi oleh factor- factor antara lain:

1. Sebab-sebab anggota masyarakat mematahui dan melaksanakan kebijakan negara, yaitu:
  - a) Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan pemerintah
  - b) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan
  - c) Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah
  - d) Adanya kepentingan pribadi
  - e) Adanya hukuman-hukuman apabila tidak melaksanakan kebijakan
  - f) Masalah waktu
2. Sebab-sebab anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan kebijakan negara, yaitu:
  - a) Kebijakan yang bertentangan dengan sistem nilai masyarakat
  - b) Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukuman
  - c) Keanggotaan seseorang dalam suatu perkumpulan atau kelompok
  - d) Keinginan untuk mencari untung dengan cepat
  - e) Adanya ketidakpastian hukum.

Sehubungan dengan hal-hal tersebut, dukungan dan peranan dari lembaga-lembaga pelaksana sangatlah diperlukan untuk mendorong dan membina masyarakat agar sadar untuk ikut melaksanakan kebijakan

## 2. Unit-unit Sosial Pedampak

Unit-unit sosial pedampak adalah unit-unit yang terkena dampak (*impact*) sebagai akibat dilaksanakannya kebijakan tersebut. Unit-unit yang terkena dampak dari suatu kebijakan meliputi individu, rumah tangga, kelompok atau organisasi masyarakat dan lembaga serta sistem sosial. Dampak terhadap unit-unit bisa bersifat satu kesatuan, berbalasan, dan terpisah satu sama lain. Dampak kebijakan terhadap individu atau rumah tangga akan merembet pada kelompok, tetapi sebaliknya dampak yang langsung mengenai suatu organisasi atau kelompok dapat merembet pada individu dan rumah tangga. Jadi dampak kebijakan dapat berlangsung secara sekuensial maupun resiprokal, yang keduanya bersifat akumulatif. Wibawa (1994:54) menyatakan bahwa unit-unit sosial pedampak terdiri dari:

1. Dampak individual, yaitu dampak yang menyentuh aspek-aspek biologis/fisik, psikis, lingkungan hidup, ekonomi, sosial dan personal. Pertama, dampak psikis, dapat berupa alienansi yaitu hilangnya kelekatan (identifikasi) psikologis individu terhadap kelompok, pemerintah, atau unit social lain. Jika ada suatu proyek pembangunan dan para individu tidak mampu menolaknya serta tidak memiliki akses untuk mempengaruhi kebijakannya, maka mereka akan mengalami perasaan *powerlessness*. stres dapat terjadi tidak saja sebagai respon terhadap dampak yang mengecewakan melainkan juga terhadap dampak yang menyenangkan. Kedua, dampak lingkungan, misalnya seperti keharusan berpindahnya seseorang dari lingkungan tertentu karena adanya suatu proyek. Ditempat tinggal yang baru seseorang harus menghabiskan tidak sedikit biaya untuk membangun interaksi dengan orang lain. Ketiga, dampak ekonomi, tidak saja menyentuh para pekerja tetapi juga para pemilik modal dan bahkan konsumen. Dampak ekonomi terhadap para pekerja dapat berupa naik atau turunnya penghasilan karena kondisi pekerjaan mereka yang berubah, sementara dampak terhadap para pemilik modal adalah turunya keuntungan yang mereka peroleh dan terhadap konsumen dampak tersebut berupa naik turunnya harga serta kualitas produk yang mereka dapatkan. Keempat, dampak social dan personal, meliputi banyak dimensi atau aspek. Dampak posisi sebagai seorang teman, dampak ini dapat berbentuk hilang atau

timbulnya rasa simpatik. Sementara individu-individu yang menjadi anggota organisasi mengalami dampak yang berupa kurang atau bertambahnya kegiatan organisatoris mereka.

2. Dampak organisasional, suatu kebijakan dapat menimbulkan dampak terhadap organisasi atau kelompok, baik secara langsung maupun tidak langsung. Dampak yang langsung adalah berupa terganggu atau terbantunya organisasi atau kelompok dalam mencapai tujuannya, artinya seberapa jauh suatu kebijakan dapat membantu atau mengganggu pencapaian tujuan-tujuan suatu organisasi.

3. Dampak terhadap masyarakat, masyarakat bukanlah unit sosial yang *goal-oriented* seperti organisasi. Mereka adalah unit yang melayani para anggotanya. Dampak suatu kebijakan terhadap masyarakat menunjuk pada sejauhmana kebijakan tersebut mempengaruhi kapasitas masyarakat dalam melayani anggotanya. Evaluasi terhadap dampak masyarakat ini dapat menggunakan kerangka berpikir sistematis. Dalam hal ini masyarakat dilihat sebagai input yang menyediakan sumber daya dan sekaligus menampung tuntutan, sedangkan kualitas hidup para anggotanya merupakan output. Sebagai contoh adalah kebijakan yang mengatur bahwa suatu pusat perbelanjaan harus dibuat dengan partisipasi anggota masyarakat. Kebijakan ini menjadikan berlangsungnya proses partisipasi dalam pembuatan pusat perbelanjaan. Ini berarti ada perubahan struktur kegiatan pembuatan keputusan. Jika sebelumnya masyarakat dalam keadaan tenang, maka perubahan struktur pengambilan keputusan dapat menimbulkan berbagai macam friksi, karena tidak dijamin kesepakatan bulat terhadap suatu persoalan dalam pembangunan pusat perbelanjaan tersebut. Dengan kata lain, kebijakan tersebut menimbulkan dampak berkurangnya harmoni masyarakat. Tapi karena para anggota masyarakat menjadi mengenal satu sama lain secara lebih dekat, maka dalam jangka panjang interaksi social dan pertemanan akan meningkat. Lebih dari itu, partisipasi dalam pembuatan keputusan akan menjadikan para anggota masyarakat memiliki akses yang tinggi terhadap produk-produk yang dijual oleh pusat perbelanjaan tersebut.

4. Dampak terhadap lembaga dan sistem social. Perubahan yang terjadi dalam lembaga dan sistem social merupakan akibat atau dampak dari sebuah kebijakan. Dalam mengevaluasi dampak ini dikenal dengan dua perspektif yang dominan, yaitu fungsionalisme dan teori konflik. Perspektif fungsionalisme mengamati cara sistem social mengadaptasi perubahan dengan tetap menjaga strukturnya. Menurut pendekatan ini, jika sistem lembaga dan social tertuntut untuk melakukan perubahan structural, nilai dasar, dan organisasi masyarakatnya tetap dijaga. Sementara itu, teori konflik melihat perubahan sistem social sebagai respon terhadap kelompok-kelompok penting dalam masyarakat. Jadi, teori konflik banyak mengamati apa kebutuhan kelompok-kelompok masyarakat dan bagaimana mereka berkonflik satu sama lain. Sistem lembaga dan social yang eksis disuatu waktu mencerminkan cara konflik itu dikelola.

Ketika merespon terhadap dampak kebijakan yang baru saja ditetapkan seorang individu dapat melakukan berbagai macam reaksi. Menurut Mubyarto dalam Wibawa (1994:60) "Respon terhadap kebijakan yang baru saja ditetapkan juga beragam, seperti skeptis (tidak yakin akan apa yang dicapai oleh kebijakan tersebut), kritis (mempertanyakan dukungan dan hambatan bagi pelaksanaannya) dan analitis (memberikan sumbang-saran bagi pelaksanaan yang lebih baik)".

Demikian halnya dengan respon individual terhadap dampak kebijakan juga beragam. Selain ketiga respon tersebut, respon individu bisa bersifat reaktif-konfrontatif, bisa pula bersifat adaptif-konformistis, atau diantara keduanya. Secara politis, respon tersebut mungkin dikemukakan secara legal-konstitusional ataupun illegal-konstitusional.

Menurut Lipset dalam Wibawa (1994:61) respon politis bisa pula dikategorikan menjadi lima jenis, yaitu:

1. Apatis (tidak mau tahu, menolak seluruh kebijakan). Jika sikap apatis ini disertai dengan kebencian dan kebanyakan individu dan kebanyakan individu dalam suatu komunitas mengalami perasaan ini, besar kemungkinan akan terjadi mobilisasi massa. Mobilisasi akan bermuara secara ekstern pada gerakan otoriter-totaliter yang mengancam demokrasi.
2. Tekanan politis yang dirasakan secara individu akan mendorong individu yang bersangkutan untuk melakukan lobi dan memanfaatkan media massa guna mengeluarkan responnya.
3. Tekanan politis yang bersifat kolektif dapat direspon dalam bentuk demokrasi dan propaganda.
4. Tindakan hukum. Dalam hal ini individu atau kelompok menggugat pembuat atau pelaksana kebijakan dalam peradilan tata usaha negara
5. Respon terhadap dampak kebijakan dapat berbentuk tindakan politik yang kasar seperti teror, kudeta dan evolusi. Mana diantara kelima jenis respon ini yang akan ditampilkan sehubungan dengan dampak suatu kebijakan seringkali tergantung pada apakah pemerintah adil? Dan apakah pemerintah dianggap representative?

## C. Evaluasi Kebijakan

### 1. Pengertian Evaluasi Kebijakan

Menurut William N. Dunn dalam Nugroho (2009:536) menjelaskan bahwa “Istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran, pemberian angka dan penilaian”. Jadi ini membantu pengambilan kebijakan pada tahap penilaian kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan. Thomas R. Dye dalam Parsons (2008:547) memberikan definisi “Evaluasi kebijakan adalah pemeriksaan yang objektif, sistematis, dan empiris terhadap efek dari kebijakan dan program public terhadap targetnya dari segi tujuan yang ingin dicapai”. Evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah tersebut terselesaikan tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah.

Dari berbagai pemaparan diatas, maka dapat penulis simpulkan bahwa yang dimaksud evaluasi kebijakan adalah penilaian maupun penaksiran terhadap serangkaian proses kebijakan mulai dari perumusan kebijakan, implementasi kebijakan hingga dampak yang ditimbulkan dari adanya kebijakan tersebut yang dilakukan secara sistematis, obyektif dan empiris untuk mewujudkan tujuan yang ingin dicapai.

Weiss dalam Widodo (2009:114) menyatakan bahwa *“the purpose of evaluation research is to measure the effects of a program against the goals it set out to accomplish as a means of contributing to subsequent decision making about the program and improving future programming”*. Riset evaluasi bertujuan untuk mengukur dampak dari suatu program yang mengarah pada pencapaian dan serangkaian tujuan yang telah

ditetapkan dan sebagai sarana untuk memberikan kontribusi (rekomendasi) dalam membuat keputusan dan perbaikan program pada masa mendatang.

Bertumpu pada uraian diatas, evaluasi kebijakan publik menurut Weiss mengandung beberapa unsur penting, yaitu:

1. Untuk mengukur dampak (*to measure the effects*) dengan bertumpu pada metodologi riset yang digunakan
2. Dampak (*effects*) tadi menekankan pada suatu hasil (*out comes*) dari efisiensi, kejujuran, moral yang melekat pada aturan-aturan atau standar
3. Perbandingan antara dampak (*effects*) dengan tujuan (*goals*) menekankan pada penggunaan kriteria (*criteria*) yang jelas dalam menilai bagaimana suatu kebijakan telah dilaksanakan dengan baik
4. Memberikan kontribusi pada pembuatan keputusan selanjutnya dan perbaikan kebijakan pada masa mendatang sebagai tujuan sosial (*the social purpose*) dari evaluasi.

James Anderson dalam Winarno (2007:227). membagi evaluasi kebijakan ke dalam tiga tipe yang masing-masing didasarkan atas pemahaman para evaluator terhadap evaluasi. Tipe pertama, evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri. Tipe kedua, merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi ini akan lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program karena lebih memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program. Kecenderungannya akan menghasilkan informasi yang sedikit mengenai dampak suatu program terhadap masyarakat. Tipe ketiga, adalah tipe evaluasi kebijakan sistematis. Evaluasi sistemis melihat secara objektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana kebijakan tersebut menjawab kebutuhan atau masalah masyarakat.

Hanberg (2001:50) mengungkapkan bahwa ada beberapa pertanyaan untuk menguji evaluasi kebijakan publik, yaitu:

1. *To what extent are the intended goals reached?*(Sejauh mana tujuan dimaksudkan tercapai?)
2. *Are there any unexpected results?*(apa hasil yang tidak diharapkan?)
3. *What are the effects?*(apa efek?)
4. *Who benefits from the policy?*(siapa yang diuntungkan dari kebijakan tersebut?)

Evaluasi merupakan proses yang rumit dan kompleks karena melibatkan berbagai macam kepentingan individu-individu yang terlibat dalam proses evaluasi. Anderson (dalam Winarno, 2007:237) mengidentifikasi bahwa setidaknya ada enam masalah yang akan dihadapi dalam proses evaluasi kebijakan, diantaranya:

1. Ketidakpastian atas tujuan-tujuan kebijakan
2. Kausalitas
3. Dampak kebijakan yang menyebar
4. Kesulitan-kesulitan dalam memperoleh dana
5. Resistensi pejabat
6. Evaluasi mengurangi dampak.

Kebijakan publik di negara-negara Dunia Ketiga seperti Indonesia jarang sekali di evaluasi, sehingga sulit untuk merumuskan kebijakan yang baik untuk masyarakatnya sendiri. Evaluasi kebijakan dan penelitian kebijakan yang dilakukan di negara-negara Dunia Ketiga haruslah dilaksanakan dengan sepengetahuan dan restu pemerintah, dan dalam banyak kasus dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah sendiri. Oleh karena itu transparansi dan akuntabilitas kebijakan publik bukanlah suatu keniscayaan dan bukan bagian integral dari peran politik rakyat. Proses evaluasi di Dunia Ketiga mungkin dianggap dapat memperlemah atau menggoyahkan posisi pemerintah dengan menunjukkan

kesalahan-kesalahan dan kelemahan-kelemahan yang dapat dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang menentang rezim pemerintah tersebut (Abdul Wahab, 2008:231).

## **2. Fungsi dan Tujuan Evaluasi Kebijakan**

Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan. Pertama, dan yang paling penting, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu, seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini, evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu dan target tertentu telah dicapai. Kedua, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoprasikan tujuan dan target. Nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Ketiga, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan. Evaluasi dapat pula menyumbang pada definisi alternatif kebijakan yang baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain.

Fungsi lain dari evaluasi juga dijelaskan Van Dusseldorp dalam Abdul Wahab (2001:11), adalah sebagai berikut:

1. Evaluasi dapat mengemban fungsi pembelajaran, dalam artian bahwa dengan mengidentifikasi kegiatan-kegiatan yang berhasil dan kegiatan-kegiatan yang tidak berhasil dalam mengantarkan pola hasil yang diharapkan serta dengan menemukan apa yang menyebabkan keberhasilan dan kegagalan itu maka akan dimungkinkan penyempurnaan kinerja proyek atau program di masa yang akan datang dan dengan demikian menghindari kesalahan yang telah dibuat dimasa lalu
2. Evaluasi dapat berfungsi sebagai kemudi dan manajemen. Hasil-hasil yang diperoleh dari evaluasi akan memberikan umpan balik dan memungkinkan pihak manajemen mengendalikan proyek tetap pada arahnya sesuai dengan tujuan yang akan dicapai. Hasil-hasil evaluasi juga dapat digunakan untuk melakukan penyesuaian-penyesuaian tertentu mengenai cara bagaimana sebaiknya proyek dioperasikan
3. Evaluasi dapat mengemban fungsi control dan inspeksi, dalam artian bahwa ia dapat digunakan untuk menginformasikan kepada pimpinan puncak atau pihak negara apakah kegiatan-kegiatan yang ditunjukkan dalam dokumen proyek telah dilaksanakan dengan semestinya dan menunjukkan hasil-hasil sebagai yang diharapkan
4. Evaluasi dapat mengemban fungsi akuntabilitas, karena ia memberikan informasi
5. Evaluasi dapat memainkan fungsi kepenasihatan, dalam artian bahwa hasil-hasil evaluasi akan dapat digunakan untuk mendapatkan dana yang lebih banyak, guna membiayai proyek itu atau proyek-proyek sejenis di masa yang akan datang.

Fungsi evaluasi kebijakan menurut Wibawa dalam Nugroho (2009:541)

adalah:

1. Eksplanasi. Melalui eksplanasi 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 standart dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan
3. Audit. Melalui evaluasi dapat diketahui apakah output benar-benar sampai ke tangan sasaran kebijakan atau justru ada kebocoran atau penyipangan

4. Akunting. Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial-ekonomi dari kebijakan tersebut.

Tujuan dari evaluasi menurut Jones (1991:359) dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. *Political Evaluation* (evaluasi yang bersifat politis)
  - a. Apakah program tersebut memberikan manfaat bagi seluruh negara
  - b. Dapatkah hal tersebut ditafsirkan untuk membuka peluang bagi *re-election* (pemilihan kembali), misalnya dalam pemilihan presiden
2. *Organizational Evaluation* (evaluasi yang sifatnya organisasional)
  - a. Apakah program tersebut menimbulkan dukungan bagi badan-badan pelaksana
  - b. Apakah manfaat bagi badan-badan tersebut melebihi biaya yang dihabiskan
3. *Substantive Evaluation* (evaluasi yang sifatnya substantive atau nyata)
  - a. Apakah program tersebut telah mencapai tujuan yang dicanangkan (menurut hukum) ataupun seperti yang diutarakan dalam spesifikasi selanjutnya
  - b. Dampak apakah yang dimiliki program tersebut terhadap permasalahan yang ditujunya.

Meskipun evaluasi dilakukan secara ilmiah namun seringkali masih bersifat politis. Agar hal tersebut bisa diminimalisir maka evaluasi dapat dilakukan oleh pihak luar, misalnya dari pers, televisi, kelompok-kelompok swasta, individu-individu dan para sarjana. Menurut Suchman dalam Jones (1991:377) terdapat enam langkah riset evaluatif antara lain:

1. Mengidentifikasi tujuan-tujuan yang akan dievaluasi
2. Menganalisis permasalahan yang harus diatasi aktifitas tersebut
3. Mendeskripsikan dan menstandarisasi kegiatan tersebut
4. Mengukur tingkat perubahan yang terjadi
5. Menentukan apakah perubahan yang terjadi disebabkan oleh aktivitas tersebut atau karena beberapa sebab lain
6. Mengidentifikasi *durabilitas* (daya tahan) terhadap dampak-dampak actual dari kebijakan.

Menurut Soenarko (2005:214) evaluasi bersifat politis. Hal ini dapat dilihat dari dua sisi pelaku evaluasi kebijakan yaitu:

1. Dilakukan secara teknis rasional (ilmiah) dengan kegiatan-kegiatan:
  - a. Pemilihan-pemilihan objek (*specification*) dengan merinci apa saja yang akan dievaluasi
  - b. Melakukan pengukuran tiap-tiap objek dalam koleksi data beserta menentukan pula ukuran-ukuran yang benar dan cocok untuk setiap obyeknya
  - c. Melakukan analisis dari segenap informasi yang ada
  - d. Memberikan pendapat atau rekomendasi. Rekomendasi ini dapat bersifat *advocative*, diharapkan untuk dapat diikuti untuk dilaksanakan. Hal ini tergantung pada kedudukan formal *authority* pelaku evaluasi.
2. Evaluasi dapat dilakukan secara umum yang dilakukan oleh rakyat dengan berbagai macam kepentingan serta tingkat pengalaman dan pengetahuan yang berbeda. Dalam evaluasi ini seringkali terjadi titik berat penilaian yang berbeda antara satu kelompok masyarakat dan kelompok yang lain. Disamping itu keterkaitan pendapat umum (*public opinion*) seringkali mewarnai kegiatan serta hasil evaluasinya.

Widodo (2009:115) menyatakan bahwa:

“Tujuan utama evaluasi kebijakan public adalah mengetahui tingkat keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan public. Setelah diketahui tingkat keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan, tujuan evaluasi kebijakan berikutnya adalah memberikan rekomendasi kebijakan berupa keputusan tentang masa depan dari kebijakan public tadi. Alternative rekomendasi kebijakan setidaknya sebagaimana telah dikemukakan oleh Weiss antara lain: (a). kebijakan perlu diteruskan atau dihentikan, (b). kebijakan perlu diteruskan namun perlu diperbaiki, baik prosedur maupun penerapannya, (c). perlunya menambah atau mengembangkan strategi dan teknik program-program khusus, (d). perlunya menerapkan kebijakan serupa ditempat lain, dan (e). perlunya mengalokasikan sumber daya langka diantara program yang saling berkompetitif, serta (f). perlunya menolak atau menerima teori atau pendekatan kebijakan program”.

Melihat pendapat diatas, evaluasi sangat bermanfaat untuk melakukan perbaikan-perbaikan strategi kebijakan berikutnya. Hasil evaluasi dapat dijadikan umpan balik kebijakan karena didalamnya menyediakan informasi yang akurat dan sangat dibutuhkan sebagai bahan pertimbangan dalam membuat kebijakan selanjutnya.

### 3. Jenis Evaluasi Kebijakan Publik

Evaluasi kebijakan jika menurut waktu evaluasinya dibagi menjadi tiga.

Seperti yang disebutkan oleh Aji dan Sirait dalam Priyanto (2009:20) bahwa

macam evaluasi kebijakan dapat digolongkan menjadi beberapa tahap, yaitu:

#### 1. Evaluasi pada tahap perencanaan

Kata evaluasi sering digunakan dalam tahap perencanaan dalam rangka mencoba memilih dan menentukan skala prioritas terhadap berbagai macam alternatif dan kemungkinan terhadap cara untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan sebelumnya. Untuk itu diperlukan teknik yang dapat dipakai oleh perencana. Suatu hal yang patut dipertimbangkan dalam kaitan ini adalah bahwa metode-metode yang ditempuh dalam pemilihan prioritas ini tidak selalu sama untuk setiap keadaan, melainkan berbeda menurut hakikat dan permasalahannya sendiri.

#### 2. Evaluasi pada tahap pelaksanaan

Evaluasi pada tahap ini adalah suatu kegiatan untuk menentukan tingkat kemajuan pelaksanaan dibandingkan dengan rencana yang telah ditetapkan di awal. Terdapat perbedaan antara evaluasi menurut pengertian ini dengan pengendalian atau monitoring. Monitoring menganggap bahwa tujuan yang ingin dicapai sudah tepat dan bahwa rencana tersebut sudah tepat untuk mencapai tujuan. Sebaliknya, evaluasi melihat sejauh mana program masih tetap dapat mencapai tujuan, apakah pencapaian hasil tersebut sudah berubah atau dengan kata lain apakah pencapaian hasil program tersebut akan memecahkan masalah

yang ingin dipecahkan. Evaluasi juga mempertimbangkan faktor-faktor luar yang mempengaruhi keberhasilan suatu program.

### 3. Evaluasi pada tahap purna pelaksanaan

Disini pengertian evaluasi hampir sama dengan pengertian evaluasi pada tahap pelaksanaan, hanya perbedaannya yang dinilai dan yang dianalisa bukan lagi tingkat kemajuan pelaksanaan dibandingkan dengan rencana, tetapi hasil pelaksanaan dengan rencana, yaitu apakah dampak yang dihasilkan oleh pelaksanaan kegiatan tersebut sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai.

Aktivitas evaluasi kebijakan apabila dititik beratkan pada kemauan yang kuat untuk mengetahui hasil dari kebijakan yang telah dilaksanakan maka akan selalu berhubungan dengan dampak kebijakan. Dimana dampak kebijakan merupakan salah satu indikator yang penting untuk menentukan apakah program telah mencapai suatu tujuan atau target yang telah ditetapkan atau belum. "Evaluasi memberikan perhatian yang besar kepada *output*" (Wibawa, 1994:29). Penelitian ini mencoba untuk malakukan evaluasi pada tahap purna pelaksanaan. Karena kebijakan pengembangan Terminal Kertosono telah dilaksanakan sejak tahun 1998, dan peneliti ingin mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis dampak yang terjadi.

### 4. Pendekatan dalam Evaluasi Kebijakan Publik

Seperti yang diungkapkan oleh Soeprapto (2000:5) bahwa "Evaluasi harus memfokuskan pada tujuan program dan efek yang ditimbulkan dan juga

ditambahkan bahwa dalam melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan suatu kebijakan atau program juga harus memperhatikan proses dan hasil dari pelaksanaan kebijakan tersebut". Ada beberapa pendekatan dalam evaluasi kebijakan yang dikemukakan oleh para ahli kebijakan publik. Namun dalam penelitian ini, peneliti memilih untuk memfokuskan pada pendekatan yang dikemukakan oleh Dunn dalam Nugroho (2009:538) mengemukakan ada tiga pendekatan dalam evaluasi kebijakan, yaitu:

#### 1. Evaluasi semu

Evaluasi semu (*pseudo evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, tanpa berusaha untuk menanyakan tentang manfaat atau nilai dan hasil-hasil tersebut terhadap individu, kelompok, atau masyarakat secara keseluruhan. Asumsi utama dari evaluasi semu adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti sendiri (*self ovident*) atau tidak kontroversial.

Dalam evaluasi semu peneliti secara khusus menerapkan bermacam-macam metode (rancangan eksperimental semu, kuisisioner, random sampling, teknik statistik) untuk menjelaskan variasi hasil kebijakan sebagai produk dari variabel masukan dan proses. Namun setiap hasil kebijakan yang ada diterima begitu saja sebagai tujuan yang tepat. Bentuk-bentuk dari evaluasi mencakup berbagai pendekatan untuk pemantauan eksperimen sosial, akuntansi sistem sosial, pemeriksaan sosial dan sintesis penelitian dan praktik.

## 2. Evaluasi formal

Evaluasi formal (*formal evaluation*) merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan tetapi mengevaluasi hasil tersebut atas dasar tujuan program kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrator program. Asumsi utama dari evaluasi formal adalah bahwa tujuan dan target dirumuskan secara formal adalah merupakan ukuran yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan program.

Dalam evaluasi formal peneliti menggunakan berbagai macam metode yang sama seperti yang dipakai dalam evaluasi semu dan tujuannya adalah identik untuk menghasilkan informasi mengenai variasi-variasi hasil kebijakan dan dampak yang dapat dilacak dari masukan dan proses kebijakan. Meskipun demikian, perbedaannya adalah bahwa pada evaluasi formal menggunakan Undang-Undang, dokumen-dokumen program, dan wawancara dengan pembuat kebijakan dan administrator untuk mendefinisikan tujuan dan target kebijakan.

Dalam evaluasi formal tipe-tipe kriteria evaluative yang paling sering digunakan adalah efektivitas dan efisiensi.

## 3. Evaluasi keputusan teoritis

Evaluasi keputusan teoritis (*decision theoretic evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipertanggung jawabkan mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan. Evaluasi keputusan teoritis berusaha untuk memunculkan dan membuat eksplisit tujuan dan target dari

pelaku kebijakan, baik yang tersembunyi maupun dinyatakan. Ini berarti bahwa tujuan dan target pembuat kebijakan merupakan salah satu sumber nilai, karena semua pihak yang mempunyai andil dalam memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan dilibatkan dalam merumuskan tujuan dan target dimana kinerja nantinya akan diukur.

Salah satu tujuan utama dari evaluasi keputusan teoritis adalah untuk menghubungkan informasi mengenai hasil-hasil kebijakan dengan nilai-nilai dari berbagai pelaku kebijakan. Asumsi dari evaluasi keputusan teoritis adalah bahwa tujuan dan sasaran dari pelaku kebijakan baik yang dinyatakan secara formal maupun secara tersembunyi merupakan ukuran yang layak terhadap manfaat atau nilai kebijakan dan program.

Dari tiga macam pendekatan evaluasi kebijakan yang dikemukakan oleh Dunn diatas, maka peneliti memilih untuk menggunakan pendekatan evaluasi keputusan teoritis. Hal ini karena dari ketiga macam pendekatan evaluasi yang dikemukakan oleh Dunn, maka pendekatan evaluasi keputusan teoritis inilah mempunyai kelebihan yang tidak dimiliki oleh dua pendekatan lainnya, yaitu pendekatan evaluasi semu dan pendekatan evaluasi formal.

## **5. Pengukuran dan Kriteria Evaluasi Kebijakan Publik**

Menurut Parsons (2008:548) evaluasi mempunyai sejumlah pendekatan atau teknik, yaitu:

1. Teknik yang mengukur sejumlah pendekatan.

2. Teknik yang mengukur kinerja.

3. Teknik yang menggunakan eksperimen untuk mengevaluasi kebijakan dan program.

Bingham dan Felbinger dalam Nugroho (2009:478) membagi evaluasi menjadi empat jenis, yaitu:

1. Evaluasi proses. Yang berfokus pada bagaimana proses implementasi suatu kebijakan.
2. Evaluasi dampak. Yang berfokus 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 terkait.

Dari keempat jenis evaluasi tersebut, peneliti mengambil teori evaluasi dampak atau dampak dari kebijakan, dimana fokus evaluasi adalah *outcome* atau hasil akhir dari suatu kebijakan. Jenis evaluasi dampak dari kebijakan ini diperlukan untuk mengukur keberhasilan proses implementasi dan dampak-dampak yang ditimbulkan dari suatu kebijakan, baik secara positif maupun negatif.

Secara umum William Dunn dalam Nugroho (2009:537) menggambarkan kriteria-kriteria evaluasi kebijakan publik sebagai berikut:

**Tabel 1 Kriteria Evaluasi**

TIPE KRITERIA	PERTANYAAN
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?
Perataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?

*Sumber : William N Dunn dalam Nugroho (2009:537)*

Selanjutnya, Howlett dan Ramesh dalam Nugroho (2009:542) menyatakan bahwa secara umum evaluasi kebijakan dapat digolongkan dalam tiga kategori, yaitu Evaluasi administratif yang berkenaan dengan evaluasi sisi administrasi, anggaran, efisiensi biaya dari proses kebijakan di dalam pemerintah. Evaluasi yudisial yaitu evaluasi yang berkenaan dengan isu keabsahan hukum tempat kebijakan diimplementasikan, termasuk kemungkinan pelanggaran terhadap konstitusi, sistem hukum, etika, aturan administrasi negara, hingga hak asasi manusia. Sedangkan evaluasi politik berusaha menilai sejauh mana penerimaan konstituen politik terhadap kebijakan public yang diimplementasikan.

Selain berusaha memberikan penjelasan tentang berbagai fenomena kebijakan, evaluasi kebijakan dimaksudkan untuk memberikan rekomendasi

kepada pemerintah selaku pembuat kebijakan tentang tindakan apa yang perlu diambil terhadap kebijakan yang dievaluasi. Evaluator kebijakan harus mengetahui secara jelas aspek-aspek apa yang perlu dikajinya. Disamping itu harus mengetahui sumber-sumber informasi yang perlu dikejanya untuk memperoleh data yang valid. Selain mengetahui teknik analisis yang tepat untuk melakukan evaluasi.

Sejumlah metode dapat digunakan untuk membantu dalam mengevaluasi kebijakan, namun hampir semua teknik yang ada dapat juga digunakan dalam hubungannya dengan metode-metode evaluasi lainnya. Berbagai macam teknik dapat digunakan dengan lebih dari satu metode analisis kebijakan, ini menunjukkan sifat saling ketergantungan dari perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan dan evaluasi di dalam analisis kebijakan.

Dari beberapa pendapat para pakar di atas, maka dapat diartikan bahwa evaluasi kebijakan merupakan kegiatan untuk mengumpulkan informasi tentang bekerjanya sesuatu, yang selanjutnya informasi tersebut digunakan untuk menentukan alternatif yang tepat dalam mengambil sebuah keputusan. Berbagai macam keputusan dapat diambil atas dasar evaluasi yang dilakukan beberapa diantaranya yaitu (1) meneruskan dan mengakhiri program, (2) memperbaiki praktek dan prosedur administrasi, (3) menambah atau mengurangi strategi dan teknik implementasi, (4) melembagakan program ke tempat lain, (5) mengalokasikan sumber daya ke program lain dan (6) menerima dan menolak pendekatan/teori yang dipakai. Dari kelima keputusan yang diambil atas dasar evaluasi dilihat dari jenis kebijakan yang dievaluasi. Penetapan suatu kebijakan

dalam pelaksanaan program bermaksud untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

Oleh karena itu evaluasi harus dapat menjelaskan seberapa jauh kebijakan dan implementasinya telah dapat mendekati tujuan. Dengan adanya evaluasi diharapkan akan ditemukan beberapa hal yang membuat tidak efektifnya pelaksanaan kebijakan.

## 6. Evaluasi Dampak Kebijakan Publik

Wahab (2001:38) menyebutkan bahwa “Evaluasi dampak berusaha menilai apakah realisasi tujuan (*objective*) memberikan kontribusi terhadap tujuan yang lebih tinggi (*goal*)”. Dalam kepustakaan evaluasi dampak juga digunakan untuk menunjukkan relevansi atau signifikansi dari sebuah proyek atau program. Oleh karena itu, logis jika dikatakan bahwa hanya akan ada dampak jika sebuah proyek telah membuahkan akibat-akibat tertentu, baik yang dikehendaki maupun yang tidak dikehendaki. Hal ini mengandung makna bahwa dampak hanya dapat diukur melalui evaluasi akhir yang dilaksanakan beberapa tahun sesudah proyek tersebut dinyatakan selesai. Pengecualiannya adalah pada proyek atau program yang berdurasi panjang di mana selama proses implementasi telah tersedia waktu yang cukup guna memungkinkan dilaksanakannya penilaian dampak.

Wibawa (1994:29) menjelaskan bahwa “Evaluasi dampak kebijakan memberikan perhatian yang lebih besar kepada *output* dan dampak kebijakan dibandingkan kepada proses pelaksanaannya”. Dalam kaitannya dengan dampak, yaitu dampak yang diharapkan dan dampak yang tidak diharapkan. Dampak yang

diharapkan mengandung pengertian bahwa ketika kebijakan dibuat, pemerintah telah menentukan atau memetakan dampak apa saja yang akan terjadi. Diantara dampak-dampak yang diduga akan terjadi tersebut, ada dampak yang diharapkan dan yang tidak diharapkan.

#### **D. Otonomi Daerah**

##### **1. Konsep Otonomi Daerah**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, dalam ketentuan umum disebutkan bahwa yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Menurut Priyatmoko dalam Mogrid (2000:15) menjelaskan beberapa karakteristik otonomi daerah sebagai berikut:

1. Rakyat atau masyarakat setempat memiliki kesempatan untuk berpartisipasi dan melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan
2. Pemerintah atau pemegang kekuasaan politik akan lebih responsiv dan akomodatif terhadap tuntutan rakyat, lebih bertanggung jawab dan transparan dalam menjalankan kekuasaannya
3. Pemerintah rela berbagi kekuasaan dengan rakyat atau berbagai komponen dalam masyarakat
4. Terbuka kesempatan untuk saling belajar dan saling mengkoreksi kearah penyelenggaraan *good and clean governance*
5. Rakyat dan aparat pemerintah harus lebih aktif dan kreatif mencari jalan untuk mewujudkan kehidupan bersama
6. Penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan serta pengelolaan sumber daya daerah hendaknya menjadi lebih efisien dan efektif.

“Otonomi daerah adalah mekanisme pemberdayaan masyarakat daerah, dengannya daerah mempunyai kekuasaan untuk mengontrol dirinya melalui pembuatan kebijakan” (Fitriyah, 2001:111). Adanya aspek positif keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik, yaitu menjadikan masyarakat merasa memiliki dan ikut bertanggung jawab atas kebijakan publik, disamping itu otonomi daerah lebih menjamin terakomodasinya berbagai kepentingan lokal, karena pemerintah daerah tidak bisa begitu saja mengabaikan aspirasi dan kepentingan masyarakat lokal.

Otonomi daerah merupakan upaya untuk memperlancar pelaksanaan tugas-tugas pemerintah di daerah dalam rangka pembangunan nasional. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah disebutkan bahwa tujuan pemberian otonomi adalah dalam rangka peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan antara pemerintah dan daerah serta antar daerah dan daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Kushandajani (2000:64), “Otonomi diarahkan untuk mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat”. Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan urusan kepada pemerintah daerah antara lain untuk menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan. Memberikan otonomi kepada daerah, khususnya kabupaten/kota ditempuh dalam rangka

pengembalian harkat dan martabat masyarakat di daerah, memberikan peluang pendidikan politik dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di daerah, peningkatan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik di daerah dan pada akhirnya diharapkan pula dapat tercipta tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Dengan demikian, hakekat otonomi daerah berkaitan dengan hak dan kewajiban daerah mengurus rumah tangganya sendiri dan lebih menitikberatkan tanggung jawab dalam melaksanakan pembangunan di daerah dan pelayanan masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pembangunan fisik dan ketertiban.

## 2. Peran Pemerintah Daerah

Peran pemerintah daerah dalam memberikan layanan publik dapat tercermin dari penggunaan instrumen kebijakannya, dengan penggunaan instrumen kebijakan dapat diketahui bagaimana karakter pemerintah daerah itu sendiri. Terdapat tiga instrument yang terdiri dari instrument wajib, bersifat mengarahkan tindakan warga dan lembaga swasta, pemerintah menggunakan otoritasnya untuk memerintah atau mengatur warga, mendirikan perusahaan untuk fungsi tertentu dan memberikan pelayanan melalui birokrasi. Semua tindakan bersifat memaksa, karena pemerintah dapat menjalankan apapun yang diinginkan dalam koridor konstitusi yang luas ruang lingkupnya. Namun penggunaan instrument ini justru seringkali membatasi ruang gerak pihak lain seperti individu, kelompok ataupun organisasi di luar pemerintah seperti mekanisme pasar atau organisasi swasta

lainnya. Instrument yang terakhir adalah campuran yang menggabungkan karakter dari kedua instrument sebelumnya, yaitu pemerintah terlibat pada tingkatan tertentu seperti penyampaian informasi, subsidi, pelepasan hak, pajak dan retribusi.

Menguatnya peran pemerintah bukan berarti pelayanan yang diberikan oleh pemerintah juga tidak bermasalah. Kegagalan pemerintah dalam memberikan pelayanan masih kurang efisien, merata dan memuaskan disebabkan karena beberapa faktor yaitu, tidak ada kaitan langsung antara biaya dan pendapatan yang menyebabkan kurangnya insentif pencapaian efisiensi yang lebih besar.

Setidaknya indikator kinerja membuat organisasi sektor publik dapat mengembangkan tujuan-tujuan yang kurang produktif bagi pelayanan masyarakat, selain itu segala tindakan pemerintah yang dapat memicu (*negative externalities*) efek samping yang tidak dikehendaki.

## **E. Pembangunan**

### **1. Pengertian Pembangunan**

Menurut Suryono (2001:51) Pembangunan didefinisikan sebagai

“Pembangunan yang dilakukan negara-negara berkembang secara umum merupakan suatu proses kegiatan yang direncanakan dalam upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi, perubahan sosial dan modernisasi bangsa untuk mencapai peningkatan kualitas hidup manusia dan kesejahteraan rakyat”.

Pengertian pembangunan menurut Siagian (2005:4) diartikan sebagai “Suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan

dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa”. Apabila pembangunan didefinisikan secara sederhana, maka akan memunculkan paling sedikit tujuh ide pokok, yaitu:

1. Pembangunan merupakan suatu proses yang berarti bahwa pembangunan merupakan rangkaian kegiatan yang berlangsung secara berkelanjutan dan terdiri dari tahap yang di satu pihak bersifat independen, akan tetapi di lain pihak merupakan bagian dari sesuatu yang bersifat tanpa akhir
2. Pembangunan merupakan upaya yang secara sadar ditetapkan sebagai sesuatu yang bersifat tanpa akhir
3. Pembangunan dilakukan secara terencana, baik dalam arti jangka panjang, jangka menengah, dan jangka pendek
4. Rencana pembangunan mengandung makna pertumbuhan dan perubahan
5. Pembangunan mengarah pada modernitas yang diartikan sebagai cara hidup yang baru dan lebih baik daripada sebelumnya, cara berfikir yang rasional dan sistem budaya yang kuat tetapi fleksibel
6. Modernisasi yang ingin dicapai melalui berbagai kegiatan pembangunan per definisi bersifat multidimensional yang artinya modernitas tersebut mencakup seluruh segi kehidupan berbangsa dan bernegara, dapat menjangkau dalam bidang politik, ekonomi, sosial budaya, serta pertahanan dan keamanan
7. Semua hal yang telah tersebut di atas ditujukan kepada usaha pembinaan bangsa sehingga negara bangsa yang bersangkutan semakin kukuh fondasinya dan semakin mantab keberadaannya sehingga menjadi negara bangsa yang sejajar dengan bangsa-bangsa lain di dunia karena mampu menciptakan situasi yang membuatnya berdiri sama tinggi dan duduk sama rendah dengan negara bangsa lain tersebut (Siagian, 2005:4-5).

Pembangunan harus memenuhi komponen dasar yang dijadikan sebagai basis konseptual dan pedoman praktis, dalam memahami pembangunan yang paling hakiki yaitu kecukupan (*sustainability*) memenuhi kebutuhan pokok, meningkatkan kebutuhan pokok, meningkatkan rasa harga diri atau jati diri (*self esteem*), serta kebebasan (*freedom*) untuk memilih. Pembangunan harus diselenggarakan secara merata bagi masyarakat dan bukan ditujukan untuk kepentingan suatu golongan

atau kelompok tertentu. Hasil pembangunan harus benar-benar dirasakan oleh seluruh rakyat dalam bentuk peningkatan taraf hidup dan kualitas kehidupan manusia dan masyarakat. Dalam pembangunan, manusia merupakan titik sentral, yang berarti bahwa seluruh kegiatan pembangunan harus diarahkan untuk meningkatkan harkat dan martabat bangsa.

## **2. Kebijakan Pembangunan Ekonomi**

Yang dimaksud dengan kebijakan dasar pembangunan adalah usaha untuk memberikan gambaran tentang perkembangan yang hendak ditempuh. Hal ini seringkali disebut juga sebagai perumusan atau penentuan strategi pembangunan, yaitu penetapan tujuan dan cara yang terbaik dalam mencapai tujuan itu berdasarkan sumber daya dan dana yang ada serta mampu dikerahkan. Dalam penentuannya tergantung pada nilai politik, sosial dan ekonomi yang dianut oleh suatu masyarakat bangsa tertentu. Selanjutnya yang berpengaruh adalah pilihan-pilihan dari berbagai alternatif-alternatif yang fundamental. Misalnya mengenai tujuan apakah ditekankan pada laju pertumbuhan yang tinggi atau keadilan social dan sebagainya. Lebih jelas lagi, kebijakan yang dimaksud disini adalah suatu alat untuk mencapai tujuan pembangunan.

Kebijakan dasar pembangunan di Indonesia, khususnya yang mengenai cara pembangunan bidang ekonomi adalah Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan secara skematis kebijakan dasar pembangunan Indonesia digambarkan sebagai berikut:

1. Tujuan nasional rumusannya adalah seperti apa yang telah tersebut dalam pembukaan UUD 1945, ini dianggap sebagai tujuan terus menerus bangsa Indonesia
2. Tujuan pembangunan nasional secara singkatnya adalah masyarakat adil dan makmur, merata spiritual dan material berdasarkan Pancasila
3. Sebagai orientasi pencapaian tujuan pembangunan nasional itu dirumuskan pula arah pembangunan jangka panjang
4. Pembangunan jangka panjang tersebut dilakukan secara tertutup dengan sasaran tercapainya landasan kuat untuk tumbuh dan berkembang atas kekuatan sendiri
5. Titik berat pembangunan diletakkan pada pembangunan ekonomi
6. Pembangunan diluar bidang ekonomi dilaksanakan seiring dengan kemajuan-kemajuan yang dicapai dalam bidang ekonomi
7. Dalam pelaksanaan pembangunan diberi perhatian pula terhadap orientasi keadilan, pemerataan pembangunan, perluasan lapangan kerja dan partisipasi masyarakat
8. Tata penyelenggaraan pembangunan didasarkan pada demokrasi ekonomi. Dalam hal ini masyarakat harus memegang peranan aktif dalam pembangunan. Pemerintah berkewajiban memberikan pengarahan dan bimbingan serta menciptakan iklim yang sehat
9. Dalam rangka usaha pembangunan itu tetap diusahakan suatu stabilitas yang dinamis (Tjokroamidjojo, 1984:79-85).

Kebijakan pembangunan perlu dirumuskan dan dilaksanakan untuk meningkatkan produksi nasional, pemerataan pembangunan, pembinaan dunia usaha, perluasan kesempatan kerja, perubahan struktur ekonomi, pembinaan potensi nasional dan mengusahakan stabilitas. Serta usaha untuk mengarahkan dan menggairahkan perkembangan kegiatan disektor swasta dan memperluas keterlibatan masyarakat dalam kegiatan usaha pembangunan.

### **3. Pembangunan Transportasi**

Pembangunan transportasi merupakan bagian yang sangat penting dalam pembangunan nasional. Sarana dan prasarana transportasi berperan sebagai kegiatan pendukung kegiatan ekonomi dan berfungsi untuk menyediakan jasa

pelayanan bagi arus pergerakan-pergerakan orang dan barang khususnya dalam distribusi barang dan jasa dari sumber bahan baku ke tempat produksi serta ke lokasi pemasarannya baik di tingkat lokal, regional, maupun internasional.

Kamaluddin (2003:147) “Tujuan pembangunan sarana dan prasarana transportasi adalah meningkatkan jasa pelayanan transportasi secara efisien, handal, berkualitas, aman, harga terjangkau dan mewujudkan sistem transportasi secara terpadu yang mampu memberikan pelayanan dan manfaat bagi masyarakat luas”.

Pembangunan sektor transportasi juga ditujukan untuk meningkatkan dan memantapkan penyediaan jasa transportasi yang makin merata dan terpadu agar dapat menjadi salah satu landasan yang mantab pelaksanaan pembangunan selanjutnya. “Transportasi dapat didefinisikan sebagai pemindahan barang dan manusia dari tempat asal ke tempat tujuan” Nasution (2004:15). Pembangunan transportasi diarahkan untuk menjembatani kesenjangan antar wilayah dan mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan. Transportasi antar wilayah akan membuka peluang kegiatan perdagangan antar wilayah dan mengurangi perbedaan harga antar wilayah, meningkatkan mobilitas tenaga kerja untuk mengurangi konsentrasi keahlian dan ketrampilan pada beberapa wilayah, sehingga mendorong terciptanya kesempatan melaksanakan pembangunan antar wilayah.

Penyelenggaraan transportasi, diperlukan beberapa kebijakan. Berdasarkan Kebijakan Umum Departemen Perhubungan, pembangunan dan penyelenggaraan transportasi meliputi hal-hal sebagai berikut (Triana, 2009:36):

1. Dalam penyelenggaraan transportasi, pelaksanaan fungsi penunjang (*servicing function*) dilakukan pada daerah yang telah berkembang dan

maju. Kebijakan pelayanan pada daerah yang telah berkembang atau maju antara lain memberikan peluang bagi keterlibatan swasta untuk melaksanakan pelayanan dengan prinsip *least cost economy* terutama pada segmen usaha yang mampu mencapai *cost recovery*, sedangkan untuk segmen usaha yang tidak mampu mencapai *cost recovery*, pembangunan fasilitas pelayanan dilakukan oleh pemerintah. Untuk daerah terisolasi, terpencil, terbelakang dan kawasan perbatasan, pemerintah memberikan pelayanan transportasi melalui pelaksanaan fungsi pendorong (*promoting function*)

2. Pembangunan perhubungan mendukung kebijakan otonomi daerah melalui penyediaan jasa perhubungan yang memberikan kontribusi terhadap pemberdayaan daerah. Disamping itu memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada daerah untuk melakukan perencanaan, pembangunan dan pengoperasian fasilitas perhubungan sesuai dengan kewenangannya
3. Pembangunan perhubungan mendukung kelancaran mobilitas, distribusi dan pembangunan terutama pada sektor-sektor berbasis sumber daya alam yang dapat diperbaharui dan sektor-sektor strategis lainnya, yang pada akhirnya turut menciptakan stabilitas dan pertumbuhan ekonomi serta pemerataan pembangunan yang berkesinambungan
4. Kebijakan pembangunan perhubungan berkelanjutan dilakukan dengan pembangunan teknologi transportasi yang ramah lingkungan, hemat energi serta meningkatkan kinerja keselamatan dan pelayanan, sehingga pelayanan sektor perhubungan dapat dilakukan secara efisien
5. Pembangunan sarana dan prasarana perhubungan dilakukan dengan melibatkan partisipasi swasta dan melakukan restrukturisasi pada bidang usaha sesuai dengan tuntutan pasar domestik dan pasar global serta sesuai dengan semangat perdagangan bebas. Untuk itu diperlukan reposisi kelembagaan dan revisi peraturan perundang-undangan serta peningkatan kualitas SDM.

#### **a. Terminal**

Untuk memperlancar arus transportasi, maka diperlukan infrastruktur yang menunjang, salah satunya adalah pembangunan terminal. Menurut Juknis LLAJ Tahun 1995, terminal dapat diartikan sebagai:

1. Titik simpul dalam jaringan transportasi jalan yang berfungsi sebagai pelayanan umum
2. Tempat pengendalian, pengawasan, pengaturan dan pengoperasian lalu lintas

3. Prasarana angkutan yang merupakan bagian dari sistem transportasi untuk melancarkan arus penumpang dan barang

4. Unsur tata ruang yang mempunyai peranan penting bagi efisiensi kehidupan kota

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan disebutkan bahwa:

“terminal merupakan salah satu sarana dan prasarana umum yang sangat diperlukan sebagai pelayanan umum, antara lain adalah pangkalan Kendaraan Bermotor Umum yang digunakan untuk mengatur kedatangan dan keberangkatan, menaikkan dan menurunkan orang dan/atau barang, serta perpindahan moda angkutan”.

Jenis terminal sendiri juga berdasarkan Juknis LLAJ Tahun 1995 dibedakan berdasarkan jenis angkutan, menjadi:

1. Terminal penumpang, adalah prasarana transportasi jalan untuk keperluan menaikkan dan menurunkan penumpang, perpindahan intra dan/atau antar moda transportasi serta pengaturan kedatangan dan keberangkatan kendaraan umum
2. Terminal barang, adalah prasarana transportasi jalan untuk keperluan membongkar dan memuat barang serta perpindahan intra dan/atau antar moda transportasi.

Sedangkan berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan No 31 Tahun 1995, terminal penumpang berdasarkan fungsi pelayanannya dibagi lagi menjadi:

1. Terminal Penumpang Tipe A, berfungsi melayani kendaraan umum untuk angkutan antar kota dalam/antar propinsi, angkutan kota dan angkutan pedesaan
2. Terminal Penumpang Tipe B, berfungsi melayani kendaraan umum untuk angkutan antar kota dalam propinsi, angkutan kota dan/atau angkutan pedesaan
3. Terminal Penumpang Tipe C, berfungsi melayani kendaraan umum untuk angkutan pedesaan.

Sehingga dari pengertian di atas, dapat dipastikan bahwa terminal kertoso adalah terminal dengan klasifikasi sebagai terminal tipe B karena berfungsi

melayani kendaraan umum dengan tujuan untuk angkutan antar kota dalam propinsi dan angkutan pedesaan.

## 1. Fungsi Terminal

Sebagai fasilitas umum, terminal tidak hanya berfungsi melayani penumpang tetapi juga bagi pemerintah dan operator atau pengusaha (Abubakar, 1997:93).

### a. Fungsi Terminal Bagi Penumpang

“Dalam sistem pergerakan, terminal merupakan titik konsentrasi penumpang” (Dephub, 1998:58). Berkaitan dengan hal tersebut, terminal merupakan tempat akumulasi penumpang dari segala arah untuk melakukan pergantian moda angkutan. Selanjutnya dari terminal tersebut penumpang dikelompokkan atau dibagi menurut tujuan perjalanan mereka. Pada umumnya penumpang melakukan pergantian moda angkutan karena memiliki tujuan di sekitar terminal, atau akan melanjutkan perjalanan ke tujuan lain setelah berganti moda angkutan di terminal.

Karena merupakan tempat konsentrasi penumpang, maka terminal harus terletak pada lokasi yang potensial sebagai asal dan tujuan perjalanan. Fungsi lain terminal bagi penumpang adalah untuk kenyamanan menunggu, kenyamanan perpindahan dari suatu moda atau kendaraan ke moda atau kendaraan lain, tempat fasilitas-fasilitas informasi dan fasilitas kendaraan pribadi.

#### b. Fungsi Terminal Bagi Operator Kendaraan

Salah satu kepentingan operator kendaraan terhadap terminal adalah kemudahan memperoleh penumpang. Lokasi terminal harus sedemikian sehingga mampu menghasilkan bangkitan perjalanan yang cukup tinggi. Kemudahan memperoleh penumpang tersebut secara tidak langsung akan menghasilkan efisiensi operator kendaraan. Selain itu, terminal harus dapat menjamin kelancaran pengaturan operasi bus, penyediaan fasilitas istirahat dan informasi bagi awak bus, dan sebagai fasilitas pangkalan. Fungsi lain terminal bagi operator adalah sebagai tempat untuk fasilitas kebaikan dan perawatan ringan bagi kendaraannya. Karena itu terminal bus harus dekat dengan bengkel dan pompa bensin untuk menjamin perawatan kendaraan.

#### c. Fungsi Terminal Bagi Pemerintah

Bagi pemerintah, keberadaan terminal diharapkan mampu memberikan keuntungan, baik bersifat manfaat maupun keuntungan keuangan atau ekonomi. Dari aspek ekonomi terminal diharapkan dapat berperan sebagai salah satu sumber pemungutan retribusi dan pajak-pajak yang memungkinkan peningkatan pendapatan daerah. Jadi kepentingan pemerintah dengan adanya terminal tersebut berkaitan dengan kemungkinan pengambilan investasi. Selain itu pengembangan dan pembangunan terminal merupakan salah satu usaha meningkatkan pelayanan transportasi. Terminal diharapkan mampu membantu mengurangi masalah lalu lintas dalam kota seperti kemacetan dan beban jalan yang berlebihan dengan meletakkannya dipinggiran kota. Selain itu, ada aspek politik yang dipertimbangkan pemerintah dengan meletakkan lokasi terminal di daerah

pinggiran tersebut, yaitu adanya kemungkinan pemerataan pembangunan. Agar terminal dapat berfungsi atau memberikan pelayanan secara optimal tersebut maka dalam proses pembangunannya harus dipertimbangkan antara lain faktor lokasi, arahan penggunaan lahan atau tata ruang, kapasitas, kepadatan lalu lintas dan keterpaduannya dengan moda transportasi lainnya.

## 2. Kriteria Lokasi Terminal

Kegiatan pemilihan lokasi terminal merupakan salah satu kegiatan penting yang melibatkan dan mempertimbangkan beberapa variabel terkait secara komprehensif karena kegiatan ini akan sangat menentukan kemampuan terminal tersebut untuk berfungsi secara optimal. Lokasi terminal antara lain harus terletak pada titik pertemuan antara rute angkutan umum dan mudah diakses dari jalur dan jalan arteri atau jalur jalan utama kota serta sebisa mungkin terletak pada daerah yang tidak padat karena akan mempengaruhi efektivitas aktifitas mobilitas serta untuk mewujudkan prinsip pergerakan yang aman, cepat dan murah.

Dalam Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Perhubungan, Menteri Pekerjaan Umum dan Menteri Dalam Negeri juga disebutkan tentang kriteria penentuan lokasi terminal penumpang, yaitu:

- a. Terminal harus dapat menjamin ketepatan dan kelancaran arus penumpang. Dalam hal ini lokasi terminal harus dapat memenuhi beberapa persyaratan, yaitu:
  1. Sebagai tempat pemindahan yang menyangkut arus naik dan turunnya penumpang.
  2. Sebagai tempat pertukaran jenis angkutan.
  3. Sebagai sarana pengendali, pengawas dan pengatur arus kendaraan umum yang baik.

- b. Dari segi tata ruang kota, hendaknya lokasi terminal sesuai dengan arahan rencana tata ruang pengembangan kota.
- c. Lokasi terminal hendaknya tidak sampai mengganggu lingkungan hidup yang berada di wilayah sekitarnya.
- d. Lokasi terminal hendaknya dapat menjamin penggunaan dan operasi kegiatan terminal yang efektif dan efisien.
- e. Lokasi terminal hendaknya tidak sampai menyebabkan timbulnya gangguan pada kelancaran arus kendaraan maupun keamanan lalu lintas dalam kota.

Kebijakan pembangunan subuah terminal ada hubungannya dengan perkembangan pembangunan disebuah kota. Perkembangan kota sendiri menurut Duldjoeni (1985:13) berpendapat bahwa

“Perkembangan masyarakat kota didorong oleh banyak factor. Factor-faktor pendorong tersebut antara lain pertumbuhan penduduk kota itu sendiri, penemuan mesin tenaga uap ditambah lagi dengan penggunaan modal yang besar dalam usaha dagang dan industri, peranan transportasi, kesempatan kerja yang luas, fasilitas kebutuhan yang lebih banyak tersedia.

## **F. Pendapatan Asli Daerah**

Pendapatan asli daerah merupakan pendapatan yang berasal dari pemanfaatan potensi yang dimiliki daerah. Dalam era otonomi daerah, daerah dituntut untuk mencari alternative lain yang dapat dimanfaatkan dengan baik guna meningkatkan pendapatan asli daerahnya. Menurut Mardiasmo (2002:132) “Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan daerah dari sector pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah”. Sedangkan menurut Muluk (2006:77) “Pendapatan daerah atau *locally raised revenue* merupakan pendapatan yang ditentukan dan dikumpulkan secara local”.

Disebutkan dalam Pasal 1 ayat 18 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, Pendapatan Asli Daerah, selanjutnya disebut PAD adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dapat disimpulkan bahwa Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan yang diperoleh daerah dengan mengusahakan dan mengelola sendiri sumber-sumber pendapatan yang dimiliki oleh daerah untuk dimanfaatkan dan dioptimalkan penerimaannya, sehingga dapat menunjang dan menambah pendapatan daerah. Dengan kata lain PAD adalah pendapatan yang bersumber dari daerah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan daerah.

Pendapatan Asli Daerah merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Kelompok pendapatan Asli Daerah dipisahkan menjadi empat jenis, yaitu:

1. Pajak daerah
2. Retribusi daerah
3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
4. Lain-lain pendapatan daerah yang sah

Dasar hukum bagi daerah untuk melaksanakan pemungutan pajak dan retribusi diatur oleh UU Nomor 28 Tahun 2009 dan diteruskan dengan peraturan pelaksanaan berupa PP Nomor 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan PP Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

Keuangan daerah yang berhasil adalah yang mampu meningkatkan penerimaan daerah secara berkesinambungan seiring dengan perkembangan

penerimaan (pendapatan masyarakat) tanpa memperburuk alokasi faktor-faktor produksi dan keadilan serta dengan jumlah biaya administrasi tertentu. Beberapa hal penting yang bisa diambil dari kriteria keuangan daerah tidak tersebut adalah bahwa keuangan daerah tidak dirancang berdasarkan suatu waktu yang satatis namun terdapat harapan berkesinambungan yang berarti perkembangannya positif atau meningkat dari waktu ke waktu.

### **1. Pajak Daerah**

Pajak daerah merupakan penerimaan daerah yang berasal dari pajak.

Mardiasmo (2006:12) mendefinisikan

“Pajak daerah sebagai iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada kepala daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah”.

Pajak daerah dibagi menjadi dua bagian, yaitu pajak provinsi dan pajak Kabupaten/Kota.

Jenis pajak provinsi yang dapat dipungut sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Pasal 2 Ayat 1 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah terdiri atas:

1. Pajak Kendaraan Bermotor
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
4. Pajak Air Permukaan, dan

## 5. Pajak Rokok

Sedangkan jenis pajak kabupaten/kota yang dapat dipungut sesuai dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Pasal 2 Ayat 2 Tentang Pajak dan

Retribusi Daerah adalah:

1. Pajak Hotel
2. Pajak Restoran
3. Pajak Hiburan
4. Pajak Reklame
5. Pajak Penerangan Jalan
6. Pajak Mineral Bahan Logam dan Batuan
7. Pajak Parkir
8. Pajak Air Tanah
9. Pajak Sarang Burung Walet
10. Pajak Bumi dan Bangunan Perdesaan dan Perkotaan
11. Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan

Pajak daerah yang selanjutnya disebut pajak, menurut Undang-Undang Nomor 28

Tahun 2009 Pasal 1 Ayat 10 tentang Pajak dan Retribusi Daerah adalah kontribusi

wajib kepada Daerah terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat

memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan

secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya

kemakmuran rakyat.

## 2. Retribusi Daerah

Selain sektor pajak yang memberikan sumbangan yang besar terhadap penerimaan Pendapatan Asli Daerah adalah retribusi. Retribusi daerah merupakan penerimaan daerah yang berasal dari retribusi daerah. Retribusi daerah menurut Mardiasmo (2006:14) merupakan “Pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan pribadi atau badan”.

Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 Pasal 1 Ayat 64 tentang Pajak dan Retribusi Daerah juga dinyatakan bahwa yang disebut sebagai retribusi daerah yang selanjutnya disebut retribusi adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Definisi tersebut menunjukkan adanya imbal balik langsung antara pemberi dan penerima jasa. Hal ini berbeda dengan pajak, yaitu iuran wajib yang dilakukan oleh orang atau pribadi atau badan kepala daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintah daerah dan pembangunan daerah.

Obyek retribusi daerah adalah jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah.

Jasa adalah kegiatan pemerintah daerah berupa usaha dan pelayanan yang menyebabkan barang, fasilitas, atau kemanfaatan lainnya yang dapat dinikmati

oleh orang pribadi atau badan. Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009

Pasal 108 tentang Pajak dan Retribusi Daerah terdiri dari:

1. Jasa umum, yaitu jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah

untuk tujuan kepentingan atau kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Jenis retribusi jasa umum adalah:

- a. Retribusi Pelayanan Kesehatan
- b. Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan
- c. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil
- d. Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Penguburan Mayat
- e. Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum
- f. Retribusi Pelayanan Pasar
- g. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor
- h. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran
- i. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta
- j. Retribusi Penyediaan dan/atau Penyedotan Kakus
- k. Retribusi Pengolahan Limbah Cair
- l. Retribusi Pengolahan Tera/tera Ulang
- m. Retribusi Pelayanan Pendidikan
- n. Retribusi Pengendalian Menara Telekomunikasi

2. Jasa Usaha, yaitu pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan

menganut prinsip komersial yang meliputi:

- a. Pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal dan/atau
- b. Pelayanan oleh pemerintah daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta

Jenis retribusi usaha adalah:

- a. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah
- b. Retribusi Pasar Grosir dan/atau Pertokoan
- c. Retribusi Tempat Pelelangan
- d. Retribusi Terminal
- e. Retribusi Tempat Khusus Parkir
- f. Retribusi Tempat Penginapan/Pasanggrahan/Villa
- g. Retribusi Rumah Potong Hewan
- h. Retribusi Pelayanan Kepelabuhan
- i. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga
- j. Retribusi Penyeberangan di Air
- k. Retribusi Pejualan Produksi Usaha Daerah

3. Perijinan tertentu, yaitu pelayanan perizinan tertentu oleh pemerintah daerah kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, pemanfaatan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan. Jenis retribusi dan perizinan tertentu adalah:

- a. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan

b. Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol

c. Retribusi Izin Gangguan

d. Retribusi Izin Trayek

e. Retribusi Izin Usaha Perikanan

Penetapan jenis-jenis retribusi jasa umum, jasa usaha dan perijinan tertentu

dimaksudkan untuk tercipta ketertiban dalam penerapannya, sehingga dapat

memberikan kepastian bagi masyarakat dan disesuaikan dengan kebutuhan nyata

daerah yang bersangkutan. Dapat disimpulkan juga bahwa retribusi sebagai

pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu, yang khusus disediakan atau

diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

