



REPUBLIK INDONESIA
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA

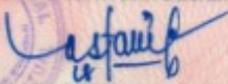
SURAT PENCATATAN CIPTAAN

Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta yaitu Undang-Undang tentang perlindungan ciptaan di bidang ilmu pengetahuan, seni dan sastra (tidak melindungi kekayaan intelektual lainnya), dengan ini menerangkan bahwa hal-hal tersebut di bawah ini telah tercatat dalam Daftar Umum Ciptaan:

- I. Nomor dan tanggal permohonan : C28201604387, 02 November 2016
- II. Pencipta
Nama : **Prof. Dr. YULIANTO KADJI, M.Si.**
Alamat : Jalan Sawit Rt.001 Rw.001, Kel. Tuladenggi
Kec. Duingi, Kota Gorontalo, Gorontalo.
Kewarganegaraan : Indonesia
- III. Pemegang Hak Cipta
Nama : **Prof. Dr. YULIANTO KADJI, M.Si.**
Alamat : Jalan Sawit Rt.001 Rw.001, Kel. Tuladenggi
Kec. Duingi, Kota Gorontalo, Gorontalo.
Kewarganegaraan : Indonesia
- IV. Jenis Ciptaan : Karya Tulis
- V. Judul Ciptaan : **MODEL IPO-APPROACH DALAM EVALUASI
KEBIJAKAN PUBLIK**
- VI. Tanggal dan tempat diumumkan
untuk pertama kali di wilayah
Indonesia atau di luar wilayah
Indonesia : 13 Juli 2015, di Gorontalo
- VII. Jangka waktu perlindungan : Berlaku selama hidup Pencipta dan terus berlangsung
hingga 70 (tujuh puluh) tahun setelah Pencipta
meninggal dunia.
- VIII. Nomor pencatatan : 083633

Pencatatan Ciptaan atau produk Hak Terkait dalam Daftar Umum Ciptaan bukan merupakan pengesahan atas isi, arti, maksud, atau bentuk dari Ciptaan atau produk Hak Terkait yang dicatat. Menteri tidak bertanggung jawab atas isi, arti, maksud, atau bentuk dari Ciptaan atau produk Hak Terkait yang terdaftar. (Pasal 72 dan Penjelasan Pasal 72 Undang-undang Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta)

a.n. MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA
DIREKTUR JENDERAL KEKAYAAN INTELEKTUAL
u.b.
DIREKTUR HAK CIPTA DAN DESAIN INDUSTRI


Dr. Dra. Erni Widhyastari, Apt., M.Si.
NIP. 196003181991032001

MODEL IPO-*Approach* DALAM EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK

Oleh : Prof.Dr.Yulianto Kadji,M.Si
Guru Besar Kebijakan Publik Universitas Negeri Gorontalo

1. Pengantar

Kebijakan publik (*public policy*) sebagai suatu istilah yang seringkali menimbulkan berbagai macam tafsir dikalangan ilmuwan pada umumnya. Oleh karena itu pula, perlu dibedakan istilah “kebijakan” dengan “kebijaksanaan” dalam aktivitas keseharian kita. Istilah “kebijakan” menunjukkan adanya serangkaian alternatif yang siap dipilih berdasarkan prinsip-prinsip tertentu, sedangkan “kebijaksanaan” berkenaan dengan suatu keputusan yang memperbolehkan sesuatu yang sebenarnya dilarang berdasarkan alasan-alasan tertentu seperti pertimbangan kemanusiaan, keadaan darurat, dsb. (Keban, 2004 : 55). Disini kita melihat bahwa “kebijaksanaan” selalu mengandung makna melanggar segala sesuatu yang pernah ditetapkan karena alasan tertentu, sementara “kebijakan” merupakan suatu hasil analisis yang mendalam terhadap berbagai alternatif yang bermuara kepada keputusan alternatif terbaik.

Public Policy dapat dilihat sebagai konsep filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja. Sebagai suatu konsep *filosofis*, menurut Keban (2004 : 55) kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan; sebagai suatu *produk*, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi; dan sebagai suatu *proses*, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya; dan sebagai suatu *kerangka kerja*, kebijakan merupakan suatu proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya.

Kebijakan publik dalam aktivitasnya paling tidak ada tiga dimensi utama kebijakan publik, yaitu 1) Formulasi Kebijakan (*Policy of formulation*), 2) Implementasi Kebijakan (*Policy of implementation*), dan 3) Evaluasi Kebijakan (*Policy of implementation*). Dan dalam kajian ini difokuskan pada satu dimensi, yakni : Evaluasi Kebijakan (*Policy of Evaluation*), yang lebih khusus membahas tentang : **“Model IPO-Approach dalam Evaluasi Kebijakan Publik”**.

2. Model IPO-Approach dalam Evaluasi Kebijakan Publik

2.1. Tinjauan atas beberapa pendapat tentang Evaluasi Kebijakan Publik

ebuah kebijakan publik tidak bisa dilepas begitu saja, tanpa dilakukan evaluasi. Evaluasi kebijakan publik dilakukan untuk menilai sejauhmana keefektifan kebijakan publik untuk dipertanggungjawabkan kepada publiknya dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Evaluasi dibutuhkan untuk melihat kesenjangan antara *harapan* dan *kenyataan*. Sofyan Efendi menegaskan bahwa : ”Sesungguhnya evaluasi kebijakan publik mempunyai tiga makna; i) evaluasi perumusan kebijakan, ii) evaluasi implementasi kebijakan, dan iii) evaluasi lingkungan kebijakan. Oleh karena itu, ketiga komponen tersebutlah yang menentukan apakah kebijakan akan berhasil-guna atau tidak. Sementara William Dunn (1999) mengemukakan bahwa istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*).

Evaluasi berkenaan dengan produksi informasi tentang nilai atau manfaat hasil kebijakan. Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik; evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang

mendasari pemilihan tujuan dan target; dan evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk masalah dan rekomendasi.

Jadi, evaluasi kebijakan lebih berkenaan dengan kinerja kebijakan, khususnya melihat sejauhmana proses implementasi kebijakan publik. Evaluasi pada perumusan dilakukan pada sisi *post-tindakan*, yaitu lebih kepada proses perumusan daripada muatan kebijakan yang biasanya hanya menilai apakah prosesnya sudah sesuai dengan prosedur yang sudah ditetapkan. Menurut Samodra Wibawa evaluasi kebijakan publik memiliki empat fungsi:

- 1) Eksplanasi. Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generaliasi 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 standard 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, dan
- 4) Accounting. Aktivitas *accounting* dimaksudkan agar dengan evaluasi tersebut dapat diketahui apa akibat sosial ekonomi dari kebijakan tersebut.

Berkenaan dengan evaluasi formulasi kebijakan, perlu diketahui beberapa persyaratan untuk dilaksanakan dalam rangka evaluasi kebijakan, yaitu:

- 1) Menggunakan pendekatan yang sesuai dengan masalah yang hendak diselesaikan, karena setiap masalah publik memerlukan model formulasi kebijakan publik yang berlainan,
- 2) Mengarah kepada permasalahan inti, karena setiap pemecahan masalah harus benar-benar mengarah kepada inti permasalahannya,
- 3) Mengikuti prosedur yang diterima secara bersama, baik dalam rangka keabsahan maupun juga dalam rangka kesamaan dan keterpaduan langkah perumusan, dan
- 4) Mendayagunakan sumber daya yang ada secara optimal, baik dalam bentuk sumber daya waktu, dana, manusia, dan kondisi lingkungan strategis.

Kembali Sofyan Effendi menegaskan bahwa tujuan dari evaluasi implementasi kebijakan publik adalah untuk mengetahui variasi dalam indikator-indikator kinerja yang digunakan untuk menjawab tiga pertanyaan pokok, yaitu: 1) bagaimana kinerja implementasi kebijakan publik? Jawabannya berkenaan dengan kinerja implementasi publik (variasi dari *outcome*) terhadap variabel independent tertentu, 2) faktor-faktor apa saja yang menyebabkan variasi itu? Jawabannya berkenaan dengan faktor kebijakan itu sendiri, organisasi implementasi kebijakan, dan lingkungan implementasi kebijakan yang mempengaruhi variasi *outcome* dari implementasi kebijakan.

Dalam hal melakukan evaluasi kebijakan, Tangkilisan (2003:1-2) mengemukakan lima unsur pokok evaluasi kebijakan, yaitu:

- 1) Tujuan (*goals*), termasuk kendala normative dan pertimbangan relatif untuk mencapai tujuan,
- 2) Kebijakan, program, proyek, keputusan, pilihan, sarana, atau alternatif lain yang tersedia untuk mencapai tujuan,
- 3) Hubungan antara kebijakan dan tujuan, termasuk hubungan yang terbentuk oleh intuisi, kewenangan, statistik, pengamatan, deduksi, perkiraan, atau sarana lain,

- 4) Penarikan kesimpulan tentatif sebagai kebijakan atau kombinasi kebijakan yang mana paling baik untuk diadopsi dalam hal tujuan, kebijakan, dan hubungan, dan
- 5) Menentukan apa yang akan dilakukan untuk memetakan alternatif kebijakan.

Evaluasi kebijakan publik dibagi tiga tahapan kegiatan, yaitu sebelum dilaksanakan, pada waktu dilaksanakan, dan sesudah dilaksanakan kebijakan itu. Evaluasi sebelum pelaksanaan yang disebut Willian Dunn (1999) sebagai *evaluasi summatif*. Evaluasi pada waktu pelaksanaan biasanya disebut *evaluasi proses*. Evaluasi setelah kebijakan yang juga disebut sebagai evaluasi konsekuensi (*output*) kebijakan dan/atau evaluasi impact/pengaruh/dampak (*outcome*) kebijakan. Secara spesifik, Dunn mengembangkan tiga pendekatan evaluasi implementasi kebijakan, yaitu: 1) evaluasi semu, 2) evaluasi formal, dan 3) evaluasi keputusan teoritis.

Sebagai pembanding, James P. Lester dan Joseph Steward, Jr. (2000) mengelompokkan evaluasi implementasi kebijakan menjadi *evaluasi proses*, yaitu evaluasi yang berkenaan dengan proses implementasi; *evaluasi impac*, yaitu evaluasi berkenaan dengan hasil dan/atau pengaruh dari implementasi kebijakan; *evaluasi kebijakan*, yaitu apakah benar hasil yang dicapai mencerminkan tujuan yang dikehendaki; dan *evaluasi metaevaluasi* yang berkenaan dengan evaluasi dari berbagai implementasi kebijakan-kebijakan yang ada untuk menemukan kesamaan-kesamaan tertentu.

Sementara Ernest R. House membuat taksonomi evaluasi yang cukup berbeda, yang membagi model evaluasi menjadi:

- 1) Model sistem, dengan indikator utama adalah efisiensi,
- 2) Model perilaku, dengan indikator utama produktivitas dan akuntabilitas,
- 3) Model formulasi keputusan, dengan indicator utama adalah keefektifan dan keterjagaan kualitas,

- 4) Model tujuan-bebas (*goal free*), dengan indikator utama adalah pilihan pengguna dan manfaat sosial,
- 5) Model kekritisian seni (*art criticism*), dengan indikator utama adalah standar yang semakin baik dan kesadaran yang semakin meningkat,
- 6) Model review professional, dengan indikator utama adalah penerimaan profesional,
- 7) Model kuasi-legal (*quasi-legal*), dengan indikator utama adalah resolusi, dan
- 8) Model studi kasus, dengan indikator utama adalah pemahaman atas diversitas.

Edward A.Sushman mengemukakan enam langkah praktis dalam evaluasi kebijakan, yaitu: 1) mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi, 2) analisis terhadap masalah, 3) deskripsi dan standardisasi kegiatan, 4) pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi, 5) menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain, dan 6) beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

Berkenaan dengan evaluasi kebijakan, Kadji (2008:30-31) menegaskan bahwa terdapat empat aktivitas Evaluasi Kebijakan (*Policy of Evaluation*), yakni:

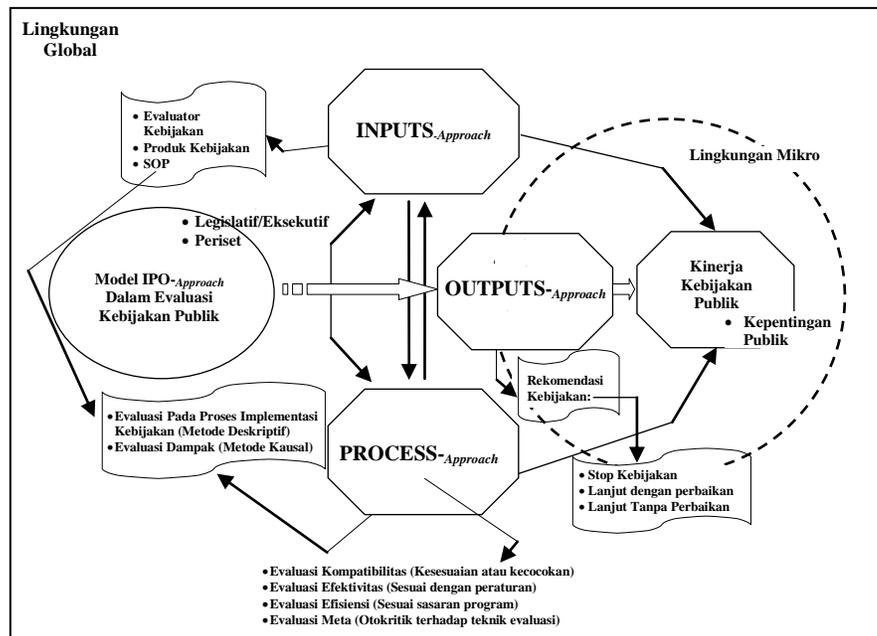
- 1) **Evaluasi Kompatibilitas** (kesesuaian atau kecocokan), yaitu melakukan penilaian apakah kebijakan yang ditetapkan tersebut memang tepat, sesuai atau cocok untuk dipertahankan, perlukah diganti dengan kebijakan lain, dan apakah kebijakan ini tepat, sesuai atau cocok dilakukan oleh Pemerintah Daerah, pihak Swasta atau oleh Sivil Society (Perguruan Tinggi, Pers dan Komunitas masyarakat lainnya);
- 2) **Evaluasi Efektivitas**, yaitu melakukan penilaian apakah kebijakan yang dilaksanakan telah menghasilkan output dan dampak sesuai dengan tujuan dari kebijakan publik tersebut; juga akan melihat apakah program

kebijakan yang dilaksanakan sudah sesuai dengan peraturan dan perundangan yang berlaku;

- 3) **Evaluasi Efisiensi**, yaitu melakukan penilaian berdasarkan tolok ukur ekonomis yaitu seberapa jauh tingkat manfaat dibandingkan dengan biaya dan sumber daya yang dikeluarkan pada saat kebijakan itu diimplementasikan. Atau dengan kata lain apakah input yang digunakan sebanding dengan output yang diharapkan. Dan apakah cukup efisien penggunaan keuangan publik dan sumber daya dalam mencapai dampak kebijakan; dan juga akan melihat apakah program kebijakan yang dilaksanakan telah memberi dampak dan manfaat bagi sasaran kebijakan tersebut;
- 4) **Evaluasi Meta**, yaitu melakukan penilaian terhadap proses evaluasi itu sendiri atau sifatnya otokritik terhadap teknik evaluasi yang dilakukan. Apakah evaluasi yang dilakukan lembaga berwenang dan profesional? Apakah evaluasi yang dilakukan tersebut sensitif terhadap kondisi sosial, kultural, dan lingkungan? Apakah evaluasi tersebut menghasilkan produk riset yang dapat mempengaruhi kebijakan publik selanjutnya?.

2.2. Deskripsi Model IPO-Approach dalam Evaluasi Kebijakan Publik

Perkembangan Model Evaluasi Kebijakan Publik yang disebut dengan Model IPO-Approach dalam Evaluasi Kebijakan Publik dapat diilustrasikan pada gambar berikut ini:



Gambar 1.
Model IPO-Approach Dalam Evaluasi Kebijakan Publik

Model IPO-Approach memiliki formula sebagai berikut:

$$\text{INPUTS-Approach} + \text{PROCESS-Approach} + \text{OUTPUTS-Approach} = \text{KINERJA KEBIJAKAN PUBLIK}$$

Model IPO-Approach ini sebagai model pendekatan dalam perspektif lokal ke-Indonesia-an, setelah mengkaji berbagai model Evaluasi Kebijakan Publik, maka penulis menggagas mengembangkan model yang disebut dengan **Model IPO-Approach**.

Untuk menghasilkan Kinerja kebijakan publik benar-benar untuk Kepentingan Publik, maka dibutuhkan suatu rangkaian Evaluasi Kebijakan

Publik dengan Model IPO IPO-*Approach* (INPUTS-*Approach*, PROCESS-*Approach*, dan OUTPUTS -*Approach*,) yang dapat dijelaskan berikut ini:

a. Dimensi INPUTS-*Approach*

Dalam dimensi ini eksistensi *Government* (penyelenggara pemerintahan daerah) yaitu: Eksekutif dan Legislatif, sebagaimana ditegaskan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 pasal 57 bahwa : “Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah”. Tegastlah, bahwa pemerintah dimaksud disini adalah Kepala Daerah (Eksekutif) dan DPRD (Legislatif). Dalam perspektif ini, maka yang menjadi Evaluator Kebijakan Publik Leading Sectornya ada di Legislatif, walaupun demikian pihak Eksekutif juga bisa sebagai Evaluator Kebijakan Publik secara internal. Dalam perspektif akademik, maka Periset atau peneliti dapat juga bertindak sebagai Evaluator Kebijakan Publik.

Dalam dimensi INPUTS-*Approach* yang menjadi indikator perhatian adalah : (i) **Evaluator kebijakan**, (ii) Produk kebijakan publik yang mendasari pelaksanaan program yang akan dievaluasi, dan (iii) **Standard Operating Prosedur (SOP)** tentang pelaksanaan evaluasi kebijakan publik.

b. Dimensi PROCESS-*Approach*

Dimensi ini menjelaskan tentang proses pelaksanaan evaluasi kebijakan publik, yang paling tidak meliputi : (i) **Evaluasi Pada Proses Implementasi Kebijakan** dengan menggunakan **Metode Deskriptif**, dan indikator yang dilihat antara lain adalah: a) Pelaksana evaluasi, b) Swot Analysis, b) Tujuan Evaluasi, dan (ii) **Evaluasi Dampak** dengan menggunakan **Metode Kausal**, dan indikator yang dilihat antara lain adalah : a) Pelaksana evaluasi, b) Tujuan Evaluasi, c) Hasil dan dampak kebijakan program.

Dalam proses evaluasi dapat juga dilakukan dengan pendekatan : (1) Evaluasi Kompatibilitas (Kesesuaian atau kecocokan), (ii) Evaluasi Efektivitas (Sesuai dengan peraturan), (iii) Evaluasi Efisiensi (Sesuai

sasaran dan tujuan program), dan (iv) Evaluasi Meta (Otokritik terhadap teknik evaluasi)

c. Dimensi **OUTPUTS** -*Approach*

Dimensi ini menegaskan bahwa evaluasi kebijakan publik melahirkan rekomendasi kebijakan, dengan indikatornya : a) Kebijakan program dihentikan, b) program diteruskan dengan beberapa saran perbaikan, dan c) kebijakan program dilanjutkan tanpa perbaikan. Apapun indikator yang direkomendasikan, maka harus dapat diukur standard keberhasilan kebijakan bahwa setiap kebijakan itu berpihak kepada kepentingan publik. Dalam rangkaian proses dan tahapan Model IPI-*Approach* semestinya juga memperhatikan faktor lain yang mempengaruhi baik langsung maupun tidak langsung yakni apa yang disebut dengan : (i) **Lingkungan Mikro** dan (ii) **Lingkungan Global**, sehingga secara utuh dapat dilihat sejauhmana efektif tidaknya sebuah kebijakan program yang diimplementasikan, yang bermuara pada pencapaian kinerja kebijakan publik yang ideal sesuai tujuan dan sasaran yang dirumuskan bersama.

3. Penutup

Evaluasi kebijakan, menempatkan sebuah produk kebijakan pada saat proses dan endingnya implementasi perlu di evaluasi untuk memperoleh umpan balik, apakah produk kebijakan itu perlu diteruskan dengan perbaikan atau tanpa perbaikan, atau bahkan kebijakan itu perlu ditinjau kembali dan tidak dilanjutkan dimasa-masa mendatang.

Untuk maksud tersebut maka penulis mengembangkan Model Evaluasi Kebijakan Publik yang disebut dengan Model IPO-*Approach* Dalam Evaluasi Kebijakan Publik.

