

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Indonesia adalah negara dengan sistem politik desentralisasi. Melalui desentralisasi inilah pemerintah daerah mempunyai wewenang untuk mengurus urusan pemerintahannya sendiri berdasarkan prinsip otonomi yang seluas – luasnya. Pemberian otonomi yang luas kepada daerah dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya masyarakat di daerah yang sejahtera melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta atau partisipasi masyarakat dalam setiap pengambilan keputusan. Undang – Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah mengamanatkan setiap daerah baik tingkat provinsi maupun kabupaten/ kota untuk mengurus urusan daerahnya sendiri sehingga, hal ini memungkinkan pemerintah daerah dan masyarakat di daerah menjadi lebih berdaya serta diharapkan terciptanya kemandirian daerah.

Desentralisasi juga memberikan kewenangan kepada setiap pemerintah daerah untuk dapat merumuskan kebijakan di bawah kepemimpinan kepala daerah. Munculnya kebijakan publik di daerah merupakan wujud hadirnya pemerintah untuk memenuhi kebutuhan serta mengatasi berbagai permasalahan masyarakat yang ada di daerah. Kebutuhan atau permasalahan yang dimaksud adalah kebutuhan publik, bukan kepentingan orang per orang atau kelompok tertentu. Kebijakan publik termasuk di dalamnya adalah aktivitas untuk mengelola interaksi antara pemerintah dengan rakyatnya. Pemerintah dengan kekuasaan yang melekat pada

nya memiliki kuasa untuk mengelola segala sumber daya yang ada untuk kepentingan masyarakatnya.

Pemerintah Kabupaten Wonogiri di bawah pemerintahan Bupati Joko Sutopo merumuskan kebijakan panca program unggulan. Kebijakan panca program unggulan merupakan terjemahan atas visi misi bupati yang terdiri dari lima skala prioritas program peningkatan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan panca program unggulan juga dapat dimaknai sebagai rencana kerja bupati untuk lima tahun yang terhitung dari tahun 2016 sampai dengan tahun 2020 sebagaimana yang diatur di dalam Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2016 yang memuat Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Wonogiri. Kebijakan panca program unggulan tersebut berfokus pada lima sasaran program pembangunan daerah yang terdiri dari program pembangunan dan perbaikan infrastruktur jalan, pembangunan pasar tradisional, peningkatan kualitas kesehatan, program pendidikan gratis, serta pembangunan pertanian.

Tujuan utama dirumuskannya kebijakan panca program unggulan salah satunya yaitu untuk menanggulangi tingginya angka kemiskinan di Kabupaten Wonogiri yang telah lama menjadi perhatian pemerintah daerah. Pada rentang waktu 2014 sampai 2016 presentase kemiskinan di Kabupaten Wonogiri masih diatas 12% dan pada tahun 2016 Kabupaten Wonogiri menempati peringkat ke 16 dari 35 Kabupaten/ Kota di Jawa Tengah dengan jumlah penduduk miskin yang paling banyak. Berikut data kemiskinan di Kabupaten Wonogiri dari tahun 2014 – 2016:

**Tabel 1. 1**  
**Jumlah Penduduk Miskin Kabupaten Wonogiri Tahun 2014 – 2016**

<b>Tahun</b>	<b>Jumlah Penduduk Miskin (ribu jiwa)</b>	<b>Persentase Penduduk Miskin (%)</b>
2014	123.850	13,09
2015	122.980	12,98
2016	124.800	13,12

Sumber : BPS Kabupaten Wonogiri, 2018.

Berdasarkan data tabel dari BPS Kabupaten Wonogiri di atas menunjukkan jika angka kemiskinan di Kabupaten Wonogiri masih cukup tinggi yang mana hal ini mencerminkan rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat. Salah satu hal yang menyebabkan tingginya angka kemiskinan di Kabupaten Wonogiri yaitu karena rendahnya tingkat pendidikan penduduk. Berdasar pada data dari BPS Kabupaten Wonogiri tahun 2016, sebanyak 40,68 persen penduduk Kabupaten Wonogiri hanya mampu menamatkan pendidikan pada tingkat Sekolah Dasar (SD).

Permasalahan lain yang menjadi agenda program prioritas adalah perbaikan kualitas dan pemerataan pendidikan. Pelaksanaan otonomi daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengurus urusan pendidikan. Berdasarkan UUD 1945 setiap warga negara memiliki kesempatan atau hak yang sama untuk menempuh pendidikan. Namun karena keterbatasan biaya menyebabkan tidak semua masyarakat mendapatkan akses untuk memperoleh pendidikan. Pada awal tahun 2015 sebelum dirumuskannya kebijakan panca program unggulan, angka putus sekolah di Kabupaten Wonogiri masih cukup tinggi. Hal ini terjadi karena

tingginya biaya pendidikan yang harus ditanggung oleh masyarakat. Berikut angka putus sekolah di Kabupaten Wonogiri tahun 2015 – 2016:

**Tabel 1. 2**  
**Angka Putus Sekolah di Kabupaten Wonogiri Tahun 2015 - 2016**

Tahun	Angka Putus Sekolah menurut Jenjang Pendidikan (Persen)	
	SMP	SMA
2015	49,73	96,40
2016	38,44	49,19

Sumber : BPS Provinsi Jawa Tengah, 2017.

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui, pada jenjang Sekolah Menengah Pertama tahun 2015 dari setiap 100 penduduk yang sedang atau pernah bersekolah terdapat 49 anak yang putus sekolah. Kemudian angka ini pada tahun 2016 turun menjadi, dari setiap 100 penduduk yang sedang atau pernah bersekolah terdapat 38 anak yang putus sekolah. Pada jenjang Sekolah Menengah Atas tahun 2015 dari setiap 100 penduduk yang sedang atau pernah bersekolah terdapat 96 anak yang putus sekolah. Angka tersebut juga mengalami penurunan di tahun 2016 menjadi, dari setiap 100 penduduk yang sedang atau pernah bersekolah terdapat 49 anak yang putus sekolah.

Tingginya angka kemiskinan dan serta rendahnya sumber daya manusia masyarakat Kabupaten Wonogiri di periode tahun 2014 – 2020 menyebabkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) masih di bawah rata – rata. Rendahnya angka IPM ini menunjukkan jika pembangunan di Kabupaten Wonogiri pada periode tahun tersebut belum mampu menyentuh kebutuhan masyarakat. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *Human Development Index* (HDI) juga merupakan indikator yang digunakan untuk mengukur kualitas Sumber Daya

Manusia (SDM). IPM menjelaskan bagaimana masyarakat dapat mengakses hasil pembangunan dalam tiga dimensi utama yaitu kesehatan, pendidikan, dan standar hidup layak. Dimensi kesehatan dapat diukur dengan angka harapan hidup, dimensi pendidikan diukur dengan rata – rata lama sekolah dan harapan lama sekolah, dimensi standar hidup layak dapat diukur dengan kemampuan daya beli masyarakat untuk memenuhi kebutuhan pokok yang dihitung melalui pengeluaran perkapita (BPS Kabupaten Wonogiri). Berikut adalah data IPM di Kabupaten Wonogiri tahun 2014 – 2016:

**Tabel 1. 3**  
**Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten Wonogiri Tahun 2014 - 2016**

Tahun	Indeks Pembangunan Manusia (IPM)
2014	66,77
2015	66,76
2016	68,23

Sumber : BPS Kabupaten Wonogiri, 2021.

Berdasarkan data di atas Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kabupaten Wonogiri pada tahun 2014 – 2016 masih berada pada kategori sedang. Indeks Pembangunan manusia berdasarkan standar *United Nations Development Program* (UNDP), terdiri dari kriteria, yakni IPM >80 kategori sangat tinggi, IPM 70 – 79 kategori tinggi serta IPM 60 – 69 kategori sedang.

Di bidang pembangunan infrastruktur kebijakan panca program unggulan hadir melalui beberapa program yaitu pembangunan jalan, fasilitas kesehatan hingga pembangunan pasar tradisional. Program pembangunan infrastruktur jalan bertujuan untuk memperbaiki infrastruktur jalan di wilayah Wonogiri yang telah lama dikenal berkondisi buruk. Berdasarkan data yang diperoleh dari Kabupaten

Wonogiri Dalam Angka 2017, kondisi jalan di Kabupaten Wonogiri pada tahun 2016 sepanjang 537,7 km jalan di Wonogiri berada pada kondisi baik; 289,06 km pada kondisi sedang, 200,81 km rusak dan sisanya 10,9 km kondisinya rusak berat. Pembangunan dan perbaikan infrastruktur bertujuan untuk memperbaiki kondisi jalan di Kabupaten Wonogiri agar memudahkan akses antar wilayah.

Pelayanan kesehatan menjadi kebutuhan dasar yang wajib dipenuhi oleh pemerintah. Peningkatan kualitas kesehatan menjadi salah satu dari lima program prioritas kebijakan panca program unggulan. Pada awal tahun 2016 kualitas pelayanan kesehatan di Kabupaten Wonogiri masih belum memenuhi unsur standar minimal, sarana infrastruktur kesehatan seperti puskesmas juga banyak yang berkondisi kurang layak, serta permasalahan tingginya biaya kesehatan yang harus ditanggung masyarakat juga masih memberatkan dan hal ini apabila tidak segera disentuh oleh kebijakan pemerintah maka akan semakin meningkatkan angka kemiskinan di Kabupaten Wonogiri (<https://dishub.wonogirikab.go.id>, 2019). Kondisi inilah yang mendasari dirumuskannya kebijakan panca program unggulan melalui program “Sehat Wargane” yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan melalui pembangunan sarana dan prasarana kesehatan serta memperluas cakupan kepemilikan jaminan kesehatan terutama bagi masyarakat kurang mampu.

Kemudian untuk mendukung pertumbuhan ekonomi masyarakat, kebijakan panca program unggulan memiliki program prioritas pembangunan pasar tradisional. Peran pasar tradisional dalam menyumbang Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Wonogiri cukup besar akan tetapi hal ini bertolak belakang

dengan kondisi fisik bangunan serta sarana prasarana pasar itu sendiri. Keberadaan pasar tradisional sebagai pusat kegiatan ekonomi masyarakat menjadi hal yang tidak dapat terpisahkan dalam pengembangan ekonomi pedesaan. Namun keberadaan pasar tradisional di Kabupaten Wonogiri pada tahun 2015 atau sebelum adanya kebijakan panca program unggulan kurang di perhatikan oleh pemerintah. Hal ini menyebabkan banyak pasar tradisional di Kabupaten Wonogiri yang berkondisi kurang layak.

Di bidang pertanian, kelangkaan pupuk, kurangnya benih padi serta alat – alat penunjang pertanian menjadi permasalahan yang banyak di hadapi petani di Kabupaten Wonogiri. Kabupaten Wonogiri merupakan daerah dengan mayoritas penduduknya bekerja sebagai petani. Sektor pertanian menjadi tumpuan utama bagi penduduk untuk memenuhi kebutuhan hidup dan menunjang perekonomian. Namun akibat permasalahan yang dihadapi selama ini menyebabkan tingkat produktifitas pertanian di Kabupaten Wonogiri masih rendah. Kondisi ini menyebabkan hasil pertanian belum mampu membawa masyarakat kepada tingkat kesejahteraan yang lebih baik atau dalam kata lain belum mampu mengentaskan masyarakat dari jurang kemiskinan.

Kebijakan panca program unggulan merupakan bagian dari kebijakan publik sehingga perlu untuk dievaluasi agar dapat diketahui ketercapaiannya dalam menjawab persoalan yang ada di Kabupaten Wonogiri. Evaluasi kebijakan merupakan kegiatan untuk menilai sejauh mana suatu kebijakan dapat memenuhi tujuan dan target yang telah ditetapkan. Dengan demikian, melalui evaluasi kebijakan dapat diketahui apakah suatu kebijakan dapat menyentuh kebutuhan

masyarakat atau tidak (Handoyo, 2012:135). Evaluasi kebijakan merupakan tahapan terakhir dari kebijakan publik yang penting untuk dilakukan serta berfungsi sebagai penanda bagi para stakeholder tentang apa yang telah dilakukan dengan apa yang seharusnya terjadi. Melihat hal inilah maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang “Evaluasi Kebijakan Panca Program Unggulan Bupati Joko Sutopo di Kabupaten Wonogiri Tahun 2016 – 2020”.

Jika dilihat dari penelitian terdahulu yang dilakukan beberapa peneliti, maka dari penelitian terdahulu tersebut dapat dijadikan sebagai dasar acuan atau sumber referensi untuk memperoleh gambaran mengenai evaluasi dari kebijakan yang di jalankan oleh pemerintah. Selain itu, penelitian terdahulu juga digunakan untuk mengetahui persamaan dan perbedaan dari penelitian – penelitian yang sudah pernah dilakukan sehingga dapat dijadikan sebagai pembanding dengan penelitian yang sedang dilaksanakan oleh penulis. Menurut Ila Asmara (2017) di dalam penelitiannya yang berjudul “Evaluasi Pembangunan dan Implementasi Panca Program Unggulan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Wonogiri 2016 – 2021” memaparkan bahwa Panca Program Unggulan Kabupaten Wonogiri memiliki keterkaitan dengan RPJMD dimana program – program tersebut telah terimplementasi dalam program kerja pemerintah tahun 2016 – 2021. Anggaran di masing – masing program kerja juga sudah terealisasi berdasarkan target anggaran yang telah disesuaikan. Penelitiannya tersebut menggunakan metode penelitian kualitatif atau analisis isi dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara. Persamaan penelitian sebelumnya dengan penelitian yang dilakukan peneliti saat ini adalah, sama – sama memfokuskan

penelitian pada kebijakan panca program unggulan Bupati Wonogiri Tahun 2016 – 2021. Jenis dan metode penelitian yang digunakan juga sama – sama menggunakan metode penelitian kualitatif. Sedangkan perbedaan penelitian sebelumnya dengan penelitian peneliti saat ini adalah penelitian sebelumnya dilakukan pada tahun 2017 atau satu tahun setelah kebijakan panca program dirumuskan, sementara penelitian peneliti dilakukan setelah kebijakan tersebut sudah diimplementasikan hingga tahun 2020. Penelitian sebelumnya lebih menekankan pembahasan pada implementasi panca program unggulan sementara penelitian ini menekankan pembahasan pada evaluasi kebijakan panca program unggulan. Teori yang digunakan pada penelitian sebelumnya adalah sistem perencanaan pembangunan daerah sedangkan penelitian ini menggunakan teori evaluasi kebijakan publik.

Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Anna dan Krzysztof (2020) dengan judul “Measuring the Integrated Effectiveness of Regional Development : Directions for Regional Government” di dalam penelitiannya dijelaskan salah satu syarat efektif dan efisiennya pelaksanaan kebijakan pembangunan daerah adalah terselenggaranya sistem evaluasi atas pelaksanaan strategi, program, kegiatan dan proyek pembangunan di daerah. Persamaan penelitian tersebut dengan penelitian peneliti adalah sama – sama membahas mengenai evaluasi program pembangunan daerah. Sedangkan perbedaannya terletak pada indikator atau parameter yang digunakan untuk mengevaluasi kebijakan pembangunan di daerah. Penelitian sebelumnya hanya menggunakan indikator efektivitas yaitu efektivitas kebijakan (strategi) pembangunan daerah yang diukur dari perubahan fenomena dan proses dalam sistem sosial ekonomi, efektivitas implementasi konsep pembangunan

berkelanjutan yang diukur dari konsistensi kebijakan daerah dengan konsep pembangunan berkelanjutan dan yang terakhir efektivitas proyek yang dilaksanakan. Sementara penelitian yang peneliti lakukan saat ini menggunakan kriteria evaluasi yang dikembangkan William N. Dunn yang meliputi efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan. Metode yang digunakan dalam penelitiannya menggunakan metode kuantitatif, penelitian saat ini menggunakan metode kualitatif. Lokasi penelitian yang menjadi latar penelitian juga berbeda, penelitian sebelumnya dilakukan di Provinsi Opole, Polandia sedangkan penelitian peneliti berlokasi di Kabupaten Wonogiri Jawa Tengah Indonesia.

Selanjutnya penelitian dari Buhaerah et al., (2017) dengan judul “Tinjauan Perencanaan Pembangunan Daerah Berdasarkan Prinsip Hak Asasi Manusia” didalam penelitiannya dijelaskan bahwa Hak Asasi Manusia (HAM) haruslah menjadi fokus utama dalam pembuatan kebijakan pembangunan. Hal ini harus menjadi perhatian karena HAM dan pembangunan memiliki hubungan yang saling menguatkan yang pada akhirnya akan mengarahkan upaya menuju pembangunan yang lebih berkualitas. Persamaan penelitian tersebut dengan penelitian peneliti adalah sama – sama membahas kebijakan pembangunan daerah. Selain itu, metode penelitian yang digunakan juga sama – sama menggunakan metode kualitatif. Sedangkan yang menjadi aspek pembeda antara penelitian sebelumnya dengan penelitian peneliti adalah sudut pandang dalam melihat kebijakan pembangunan daerah. Penelitian sebelumnya memfokuskan pembahasan pada pentingnya adopsi nilai – nilai HAM dalam perencanaan pembangunan daerah sedangkan penelitian

peneliti lebih menekankan pembahasan pada pengukuran keterlaksanaan kebijakan pembangunan daerah.

Berdasarkan penelitian terdahulu tersebut, peneliti ingin meneliti lebih dalam lagi mengenai kebijakan pembangunan di daerah yang dilihat dari sudut pandang yang berbeda atau dalam hal ini kebijakan panca program unggulan yang ada di Kabupaten Wonogiri.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan:

Bagaimana kebijakan panca program unggulan Bupati Joko Sutopo di Kabupaten Wonogiri tahun 2016 – 2020 dilihat dari kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan?.

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan fokus permasalahan yang diuraikan tersebut, maka tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini yaitu:

Menjelaskan dan menganalisa kebijakan panca program unggulan Bupati Joko Sutopo di Kabupaten Wonogiri tahun 2016 – 2020 dilihat dari kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Secara teoretis penelitian ini diharapkan mampu dijadikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan teori evaluasi kebijakan publik dalam ilmu pemerintahan. Selain itu, penulis juga berharap penelitian ini dapat memberikan

pengetahuan dan wawasan bagi masyarakat berkaitan dengan hasil evaluasi kebijakan panca program unggulan di Kabupaten Wonogiri.

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

##### a. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pemahaman masyarakat, sehingga masyarakat mengetahui bagaimana hasil evaluasi kebijakan panca program unggulan di Kabupaten Wonogiri.

##### b. Bagi Pemerintah Kabupaten Wonogiri

Memberikan sumbangan pemikiran bagi pemerintah Kabupaten Wonogiri serta dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi terhadap kebijakan panca program yang telah berjalan.

##### c. Bagi peneliti selanjutnya

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai sumber rujukan untuk menambah referensi mengenai penelitian dengan topik yang sama.

### **1.5 Kerangka Teori**

#### **1.5.1 Kebijakan Publik**

Kebijakan (*policy*) merupakan suatu istilah yang sering digunakan untuk merujuk perilaku aktor atau sejumlah aktor (pejabat pemerintah, maupun suatu kelompok/ badan pemerintah) dalam melakukan suatu kegiatan atau program tertentu. Sementara kata “publik” biasanya menunjuk pada banyak orang atau dalam hal ini dapat dimaknai sebagai masyarakat luas. Dalam konteks ilmu pemerintahan, kebijakan publik dideskripsikan sebagai penjelasan tentang sebab dan akibat dari kegiatan pemerintah. Kebijakan publik pada intinya merupakan wujud kehadiran pemerintah dalam menanggapi tuntutan – tuntutan atau masalah

publik. Ada banyak sekali ahli yang memberikan pengertian tentang kebijakan publik (*public policy*). Dye (2017:1) memberikan pengertian kebijakan publik sebagai pilihan yang dipilih pemerintah untuk melakukan maupun tidak melakukan sesuatu. Dari pengertian Dye ini dapat dipahami pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu merupakan bentuk kebijakan yang mana keduanya memiliki konsekuensi yang sama.

Kemudian Anderson (1997:3) memberikan penafsiran tentang kebijakan publik sebagai rangkaian tindakan yang memiliki tujuan serta diikuti oleh seorang aktor atau sekumpulan aktor dalam menangani suatu masalah atau masalah yang menjadi perhatian. Kebijakan publik juga dapat dimaknai sebagai tindakan atau perilaku yang dilakukan pemerintah dengan tujuan untuk mengatasi permasalahan atau memperbaiki kondisi masyarakat. Kebijakan publik juga merujuk pada apa yang dilakukan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan warganya seperti meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pemenuhan hak – hak publik di bidang pendidikan, kesehatan, pertahanan dan keamanan, dan sebagainya. Cakupan kebijakan publik telah meluas karena pemerintah memiliki banyak urusan. Di dalam perkembangannya, ilmu politik menggunakan berbagai model konseptual untuk membantu menjelaskan atau memahami kebijakan publik, yang diantaranya yaitu (Dye, 2017):

1. Model proses (kebijakan sebagai aktivitas politik) memandang pembuatan kebijakan sebagai rangkaian kegiatan politik. Model proses di dalamnya di jelaskan berbagai aktivitas yang terlibat dalam pembuatan kebijakan yang terdiri dari identifikasi masalah (mendefinisikan masalah dalam masyarakat

yang perlu mendapat perhatian publik), *agenda setting* (menarik perhatian pembuat kebijakan), formulasi kebijakan (merencanakan dan memilih opsi kebijakan), melegitimasi kebijakan (mengembangkan dukungan politik), implementasi kebijakan (pelaksanaan kebijakan, melalui birokrasi pemerintah, penggunaan anggaran, regulasi), dan mengevaluasi kebijakan (mengukur keberhasilan kebijakan yang telah diimplementasikan).

2. Model elit memandang kebijakan publik sebagai preferensi dan nilai – nilai elit penguasa pemerintah. Model ini memandang bahwa suatu kebijakan publik bukan ditentukan oleh tuntutan atau kebutuhan publik, melainkan merupakan tindakan yang sepenuhnya lahir dari kepentingan penguasa.
3. Model kelembagaan (kebijakan sebagai output kelembagaan) memusatkan perhatian pada pengaruh politik dan pemerintahan di lembaga – lembaga terhadap kebijakan publik.
4. Teori pilihan publik, mendefinisikan kebijakan publik sebagai bentuk pengambilan keputusan kolektif. Model ini menerapkan analisis ekonomi pada studi kebijakan publik yang mengasumsikan individu yang terlibat dalam pembuatan kebijakan publik adalah sarana mereka untuk mengejar kepentingan pribadi.
5. Model rasional (kebijakan merupakan bentuk keuntungan sosial) menyiratkan bahwa pemerintah harus memilih kebijakan yang memaksimalkan keuntungan masyarakat dan meminimalkan biaya.

6. Model inkremental memandang kebijakan publik sebagian besar sebagai kelanjutan dari aktivitas pemerintah di masa lalu dengan hanya melakukan modifikasi tambahan.

Pemerintah dalam menetapkan suatu kebijakan tidak terlepas dari adanya pengalokasian sumber daya yang disajikan dalam bentuk program atau kegiatan yang dirancang untuk menanggapi masalah atau tantangan publik yang membutuhkan tindakan pemerintah sebagai solusinya. Kebijakan publik hakikatnya dirumuskan dengan mengarah kepada kepentingan publik sehingga kebijakan yang ditetapkan/ dikeluarkan pemerintah harus mencerminkan opini publik sebagai bentuk representasi dari kepentingan publik. Berdasarkan pengertian – pengertian tersebut maka dapat ditarik kesimpulan yang dimaksud dengan kebijakan publik yaitu tindakan yang berurutan atau perilaku yang dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah, baik yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang untuk mencapai suatu tujuan tertentu yang berorientasi pada kepentingan masyarakat.

### **1.5.2 Evaluasi Kebijakan Publik**

Evaluasi adalah tahap akhir dari siklus kebijakan publik. Evaluasi merupakan kegiatan untuk menilai sejauh mana tujuan dari suatu kegiatan dapat terealisasikan. Evaluasi kebijakan dalam prakteknya menerapkan prinsip dan metode evaluasi untuk mengkaji isi, implementasi, atau dampak dari suatu kebijakan. Evaluasi merupakan aktivitas di mana kita mengembangkan pemahaman tentang manfaat, nilai, dan kegunaan suatu kebijakan. Dunn (2003:608) mendefinisikan evaluasi sebagai kegiatan yang berkaitan dengan produksi informasi mengenai nilai manfaat dari suatu program atau kebijakan. Ketika hasil

pelaksanaan kebijakan mempunyai nilai maka dapat dikatakan kebijakan tersebut telah mampu menjawab permasalahan yang tengah diatasi. Lebih lanjut Wirawan (dalam Muh. Firyal Akbar dan Widya Kurniawati, 2018:16) memberikan pemahaman bahwa evaluasi merupakan kegiatan mengkaji, menganalisa, mengumpulkan, serta menyajikan informasi yang berguna tentang objek evaluasi, menilainya dengan memberikan perbandingan dan hasilnya digunakan untuk mengambil keputusan mengenai objek evaluasi.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan evaluasi memberikan kontribusi bagi terciptanya tata kelola pemerintahan yang sehat (OECD, 2020). Hal ini berarti evaluasi dapat membantu pemerintah dalam meningkatkan desain dan implementasi kebijakan publik yang pada akhirnya dapat mengarah pada kemakmuran dan kesejahteraan bagi masyarakatnya. Adanya evaluasi kebijakan juga merupakan bagian dari pertanggungjawaban pemerintah kepada rakyatnya. Evaluasi kebijakan berkontribusi untuk meningkatkan akuntabilitas publik, pembelajaran dan peningkatan efektivitas sektor publik melalui pengambilan keputusan yang lebih baik. Evaluasi mempunyai beberapa karakteristik, seperti diantaranya:

- a. Fokus nilai, kegiatan evaluasi bukan sekedar usaha untuk mendapatkan informasi tentang hasil dari suatu kebijakan melainkan usaha untuk mengetahui manfaat atau dampak program atau kebijakan.
- b. Interdependensi fakta – nilai, kebijakan atau program dapat dikatakan berhasil apabila manfaat yang diperoleh sasaran kebijakan sesuai dengan bukti nyata yang ada di lapangan.

- c. Orientasi masa kini dan masa lampau, kegiatan evaluasi bukan untuk memprediksi hasil di masa depan tetapi untuk membandingkan kondisi setelah adanya kebijakan dengan sebelum adanya kebijakan.
- d. Dualitas nilai, nilai – nilai yang menjadi dasar evaluasi memiliki kualitas ganda, mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara (Dunn, 2003:608-609).

Evaluasi kebijakan dalam siklus kebijakan publik memiliki tujuan yakni untuk memastikan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dapat mencapai tujuan yang ditetapkan. Menurut Weiss sebagaimana yang dikutip Mulyadi (2016:113) menyatakan bahwa evaluasi bertujuan untuk memberikan pengukuran terhadap dampak suatu program terhadap tujuan yang ditetapkan sebagai sarana untuk berkontribusi pada pengambilan keputusan selanjutnya dan meningkatkan program di masa depan. Evaluasi kebijakan juga dapat dijadikan sebagai bahan rekomendasi bagi kebijakan selanjutnya, karena hasil dari evaluasi dapat digunakan sebagai ukuran untuk melihat kebijakan yang baik itu seperti apa. Hasil dari evaluasi juga dapat digunakan untuk menentukan kebijakan yang telah dilaksanakan dapat berlanjut atau tidak.

Dalam evaluasi kebijakan membutuhkan adanya parameter yang digunakan sebagai tolak ukur dalam menilai suatu program/kegiatan/kebijakan berhasil atau tidaknya. Indikator atau parameter dapat dipahami sebagai ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkatan pencapaian sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan. Dunn (2003:610) mengembangkan kriteria untuk mengukur pencapaian

kebijakan publik. Adapun kriteria evaluasi menurut William N. Dunn adalah sebagai berikut:

**Tabel 1. 4**  
**Kriteria Evaluasi Kebijakan menurut William Dunn**

<b>Kriteria</b>	<b>Pertanyaan</b>
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai?
Efisiensi	Seberapa banyak usaha yang 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 tertentu?
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 Dunn, 2003:610.

Penggunaan indikator dalam evaluasi kebijakan memiliki peranan yang sangat penting utamanya untuk menilai atau mengukur apakah hasil pelaksanaan suatu program/kegiatan/kebijakan telah dilaksanakan sesuai dengan apa yang sudah direncanakan sebelumnya atau tidak. Kemudian, evaluasi apabila dilihat dari apa yang dinilai dibedakan menjadi dua yaitu evaluasi proses (formatif) dan evaluasi hasil (sumatif) (Firyal Akbar. & Widya Kurniati, 2018):

a. Evaluasi Formatif

Evaluasi formatif atau juga disebut sebagai evaluasi proses merupakan evaluasi yang dilakukan ketika program atau kebijakan masih berlangsung. Evaluasi formatif dalam pelaksanaannya didesain dan digunakan untuk memperbaiki suatu objek ketika objek tersebut masih dalam tahap dikembangkan. Tujuan evaluasi formatif:

- a) Mengukur hasil implementasi program atau kebijakan secara berkala. Apakah program tersebut sudah dilaksanakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya atau belum?.
- b) Mengukur hambatan atau kendala dalam pelaksanaan program.
- c) Mengukur sumber daya program seperti anggaran, tenaga, dan peralatan, telah dipergunakan sesuai dengan rencana atau tidak.
- d) Menentukan seberapa besar penyimpangan terjadi.
- e) Melihat penyimpangan positif ketika kegiatan program dapat terlaksana lebih cepat dari yang direncanakan.
- f) Melihat penyimpangan negatif atau penyimpangan yang tidak diharapkan.
- g) Memberikan balikan atau merupakan siklus yang berlangsung terus – menerus.

b. Evaluasi Sumatif

Merupakan evaluasi yang dilaksanakan pada akhir pelaksanaan program untuk dapat diketahui kinerja akhir dari objek yang dievaluasi. Indikator – indikator yang diukur dalam evaluasi sumatif adalah sebagai berikut:

- a) Pengaruh, hasil dan intervensi program.
- b) Mengukur pendapat sasaran penerima program.
- c) Menentukan *cost efficiency*, *cost effectiveness*, dan *cost benefit* program.
- d) Mengukur keberhasilan pelaksanaan program.
- e) Mengukur ketercapaian tujuan umum dan khusus dari program yang dievaluasi.
- f) Melihat manfaat yang diperoleh dari sasaran program.

- g) Melihat komponen yang paling berjalan efektif dari suatu program
- h) Mengantisipasi hal – hal yang tidak terduga dari hasil pelaksanaan suatu program;
- i) Mengkomunikasikan hasil evaluasi kepada para aktor kebijakan;
- j) Menentukan keberlangsungan atau masa depan program yang dievaluasi.

Evaluasi kebijakan di dalam perkembangannya, melahirkan beberapa pendekatan. Dunn mengembangkan tiga pendekatan dalam evaluasi yaitu evaluasi semu, evaluasi formal, dan evaluasi keputusan teoritis (Dunn, 2003:612):

#### 1. Evaluasi Semu

Evaluasi semu merupakan pendekatan yang berfokus untuk menghasilkan informasi yang sebenar – benarnya tentang hasil kebijakan tanpa menanyakan manfaat yang telah dihasilkan. Asumsi utama yang di bangun dari evaluasi semu yaitu ukuran nilai atau manfaat merupakan hal yang dapat terbukti sendiri. Dalam menjelaskan hasil kebijakan evaluasi semu menerapkan beberapa metode untuk menganalisis seperti rancangan eksperimental, kuesioner, random sampling serta teknik statistik.

#### 2. Evaluasi Formal

Evaluasi formal yaitu pendekatan yang berfokus menghasilkan informasi tentang produk kebijakan yang berdasar pada tujuan atau sasaran dari program yang ditetapkan pembuat kebijakan. Metode yang digunakan untuk menganalisis evaluasi formal tidak jauh berbeda seperti yang digunakan dalam evaluasi semu, hanya saja hal yang membedakannya keduanya adalah dalam evaluasi formal menggunakan regulasi atau peraturan perundang – undangan,

naskah program, dan hasil wawancara dengan aktor atau pembuat kebijakan untuk mendefinisikan target dan tujuan kebijakan. Ukuran kriteria yang paling sering digunakan dalam evaluasi formal diantaranya adalah efektifitas dan efisiensi.

### 3. Evaluasi Keputusan Teoritis

Evaluasi keputusan teoritis yaitu pendekatan yang berfokus menghasilkan informasi tentang hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan. Informasi dari pelaku kebijakan mengenai tujuan dan target kebijakan merupakan ukuran yang tepat untuk menentukan kegunaan atau nilai dari kebijakan.

Dari ketiga pendekatan yang telah dijelaskan di atas, pendekatan yang akan peneliti gunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan evaluasi formal. Bisa demikian karena penelitian ini memiliki tujuan untuk menghasilkan informasi mengenai hasil penilaian pelaksanaan kebijakan yang didasarkan atas tujuan atau sasaran dari program yang ditetapkan pembuat kebijakan yang mana dalam hal ini adalah Bappeda. Sementara berdasarkan apa yang dinilai penelitian ini termasuk kedalam evaluasi hasil (sumatif). Hal ini dikarenakan kebijakan panca program unggulan di Kabupaten Wonogiri telah dilaksanakan dari tahun 2016 sampai dengan tahun 2020, sementara penelitiannya dilakukan di tahun 2021 sampai dengan tahun 2022.

#### **1.6 Operasionalisasi Konsep**

Operasionalisasi konsep merupakan suatu proses untuk menjabarkan konsep dalam penelitian menjadi ukuran yang lebih kecil agar memudahkan

pemahaman serta dapat diukur. Dalam penelitian ini terdapat konsep penelitian yang perlu di operasionalisasikan, yaitu:

### **Evaluasi Kebijakan Publik**

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan evaluasi merupakan kegiatan menilai sejauhmana tingkat realisasi atau ketercapaian dari suatu kebijakan. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan indikator evaluasi kebijakan menurut William N. Dunn yang meliputi enam kriteria yaitu efektivitas, efisiensi, kecukupan, perataan, responsivitas, dan ketepatan guna untuk mengetahui capaian dari pelaksanaan kebijakan panca program unggulan di Kabupaten Wonogiri dari tahun 2016 – 2020, dengan fenomena atau indikator sebagai berikut:

<b>Kriteria Evaluasi</b>	<b>Indikator</b>
Efektivitas	Mampu mencapai tujuan
Efisiensi	Anggaran yang digunakan
Kecukupan	Permasalahan yang dipecahkan
Perataan	Hasil kebijakan didistribusikan secara merata dan adil
Responsivitas	Tanggapan dari penerima program
Ketepatan	Tepat sasaran dan tepat pelaksanaan

Melalui keenam indikator evaluasi inilah nantinya hasil akhir dari kebijakan panca program unggulan akan dinilai dan diukur. Efektivitas Apakah kebijakan tersebut berhasil mencapai sasaran serta memberikan dampak yang positif bagi perbaikan pembangunan di Kabupaten Wonogiri atau tidak.

## **1.7 Metode Penelitian**

### **1.7.1 Jenis Penelitian**

Penelitian ini disusun menggunakan jenis penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif dapat dipahami sebagai jenis penelitian yang dilakukan dengan tujuan

untuk memahami secara mendalam mengenai suatu fenomena sosial yang sifatnya kompleks. Creswell (2017:41) memberikan makna penelitian kualitatif sebagai cara untuk menggali dan memahami perilaku individu atau kumpulan individu yang dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan. Kunci penelitian kualitatif terletak pada peneliti itu sendiri. Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif yaitu suatu pendekatan dalam penelitian yang menggambarkan keadaan sebenarnya dari objek yang diteliti. Teknik pengumpulan data didalam penelitian ini dilakukan melalui wawancara, dokumentasi serta tinjauan pustaka/ literatur. Data yang terkumpul kemudian dianalisis secara induktif dan disajikan dalam bentuk deskripsi kata – kata tertulis atau lisan dan bukan dalam bentuk angka – angka. Data yang diperoleh didasarkan pada fakta sebenarnya di lapangan dan kehadiran peneliti tidak diperkenankan untuk mempengaruhi realitas yang ada.

Pada penelitian ini untuk memperoleh gambaran mengenai pelaksanaan kebijakan panca program unggulan maka penulis terjun langsung ke lapangan yang dimaksudkan untuk memperoleh data – data yang didapatkan dari Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Wonogiri

### **1.7.2 Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian merupakan latar dilakukannya sebuah penelitian. Dalam menetapkan lokasi penelitian harus disesuaikan dengan objek yang diteliti agar memudahkan dalam memperoleh data. Lokasi dalam penelitian ini dilakukan di Kantor Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Wonogiri.

### **1.7.3 Subjek Penelitian**

Subjek penelitian atau narasumber merupakan orang yang dimintai keterangan yang kemudian dijadikan sebagai sumber informasi yang dapat

mengungkapkan fakta – fakta yang dibutuhkan oleh peneliti. Kriteria yang menjadi pedoman atau penentuan informasi, yaitu orang – orang yang terlibat langsung dengan persoalan yang diteliti atau mengetahui betul mengenai kebijakan panca program unggulan yang dapat dibuktikan melalui beberapa parameter tertentu. Subjek penelitian yang dijadikan sebagai narasumber atau informan di dalam penelitian ini yaitu:

#### **Informan Kunci**

1. Agus Supriyanto S.Sos., M.M. (Kepala Bidang Bina Program dan Informasi Pembangunan Bappeda Kabupaten Wonogiri)
2. Umi Lailatin, S.Sos., MM (Kepala Sub Bagian Bina Program Bappeda Kabupaten Wonogiri)

#### **Informan Pendukung**

1. Elysa Wahyu Purbondari (Mahasiswa penerima Beasiswa Mapres Kabupaten Wonogiri)
2. Astuti (Masyarakat penerima Program Kesehatan Gratis dan orang tua siswa penerima Program Seragam Gratis)
3. Agus Priyanto (Masyarakat)
4. Sumarni (Pedagang)

### **1.7.4 Sumber dan Jenis Data**

#### **1.7.4.1 Data Primer**

Data primer adalah data yang bersumber langsung dari informan penelitian (Siyoto, 2015:28). Data primer dalam penelitian ini peneliti peroleh melalui wawancara serta studi dokumentasi yang dilakukan kepada narasumber atau informan yang ada di Kantor Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah

Kabupaten Wonogiri serta tempat – tempat lain yang disesuaikan dengan keberadaan narasumber.

#### **1.7.4.2 Data Sekunder**

Data sekunder adalah data yang berasal dari pihak kedua atau ketiga dan biasanya lewat naskah dokumen atau orang lain (Sugiyono, 2013:225). Dalam penelitian ini yang menjadi sumber data sekunder adalah literatur bacaan seperti buku, artikel, jurnal, berita, website resmi pemerintah serta beberapa penelitian terdahulu yang memiliki keterkaitan dengan topik penelitian penulis.

#### **1.7.5 Teknik Pengumpulan Data**

##### **1.7.5.1 Wawancara**

Wawancara merupakan interaksi yang dilakukan antar dua orang atau lebih. Wawancara merupakan kegiatan percakapan antara pewawancara dengan informan untuk saling bertukar informasi dan ide tentang suatu hal. Esterberg dalam Sugiyono (2013:233) mengklasifikasikan wawancara menjadi tiga macam, yaitu wawancara terstruktur, semiterstruktur, dan tidak terstruktur. Penelitian ini menggunakan jenis wawancara terstruktur yaitu jenis wawancara yang berpedoman pada panduan pertanyaan yang sudah disusun sebelumnya. Selain berpedoman pada panduan pertanyaan dalam wawancara ini juga menggunakan instrumen pendukung seperti alat bantu misalnya buku catatan dan telepon genggam yang digunakan untuk merekam hasil wawancara.

##### **1.7.5.2 Dokumentasi**

Dokumentasi merupakan suatu cara untuk mendapatkan data dan informasi yang dilakukan melalui telaah dari dokumen – dokumen tertulis. Dokumen tersebut bisa berbentuk tulisan, gambar, atau karya – karya monumental

dari seseorang (Sugiyono, 2013). Dokumentasi juga dapat dikatakan sebagai sumber data yang sifatnya historis dari objek yang sedang diteliti. Adapun dokumen yang digunakan dalam penelitian ini diantaranya yaitu, Peraturan Daerah Kabupaten Wonogiri Nomor 12 Tahun 2016 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Wonogiri Tahun 2016 – 2021, Dokumen Indikator Kinerja Daerah, LKJIP Kabupaten Wonogiri Tahun 2020. Dokumen – dokumen tersebut digunakan untuk menunjang data – data yang diperlukan peneliti agar data – data yang terkumpul lebih komprehensif dan luas.

#### **1.7.6 Analisis Data**

Analisis data dapat dipahami sebagai proses menganalisa data yang diperoleh dari hasil penelitian di lapangan. Dalam penelitian kualitatif analisis data terbagi kedalam tiga jalur kegiatan dan dilakukan secara bersamaan. Adapun tiga kegiatan tersebut yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi.

##### **1.7.6.1 Reduksi Data**

Mereduksi data merupakan kegiatan merangkum hal – hal yang penting dari data yang diperoleh. Tujuan dari reduksi data ini adalah untuk menyederhanakan data yang diperoleh serta untuk memastikan data yang diolah sesuai dengan fokus kajian masalah yang sedang diteliti.

##### **1.7.6.2 Penyajian Data**

Penyajian data merupakan kegiatan yang dilakukan setelah mereduksi data dimana informasi yang berhasil disusun dimungkinkan dapat ditarik kesimpulan. Pada tahap ini peneliti berupaya untuk mengklasifikasikan dan menyajikan data

sesuai dengan topik permasalahan yang sedang diteliti. Dalam penelitian kualitatif data biasanya disajikan dalam bentuk teks naratif.

### **1.7.6.3 Kesimpulan**

Kesimpulan merupakan tahap akhir dari analisis data pada penelitian kualitatif. Kesimpulan awal pada penelitian kualitatif masih bersifat sementara dan akan berubah seiring dengan ditemukannya bukti – bukti yang dapat memperkuat saat proses pengumpulan data. Penarikan kesimpulan atau verifikasi dalam penelitian dimaksudkan untuk menemukan makna dengan mencari hubungan, persamaan, atau perbedaan dari data yang berhasil dikumpulkan. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif juga bisa dikatakan sebagai jawaban dari rumusan masalah yang telah dirumuskan sejak awal.

### **1.7.7 Validitas Data**

Pengujian validitas atau keabsahan data dalam penelitian ini menggunakan teknik triangulasi. Triangulasi merupakan teknik pemeriksaan keabsahan data yang dilakukan dengan cara membandingkan dan mengecek data serta informasi yang telah diperoleh dengan alat dan waktu yang berbeda. Sugiyono (2013:241) mengartikan triangulasi sebagai teknik pengecekan data yang dilakukan dari berbagai sumber dengan berbagai cara, dan berbagai waktu.

Sugiyono (2013:241) menyatakan ada tiga macam teknik triangulasi, yaitu triangulasi sumber, triangulasi teknik, serta triangulasi waktu. Triangulasi sumber dilakukan dengan cara mengecek data yang diperoleh melalui beberapa sumber berbeda tetapi masih berkaitan satu sama lain. Triangulasi teknik dilakukan dengan cara mengecek data dari sumber yang sama dengan teknik yang berbeda. Kemudian

triangulasi waktu yaitu teknik pengujian kredibilitas data yang dilakukan dengan cara mengumpulkan data pada situasi atau waktu yang berbeda.

Triangulasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah triangulasi sumber. Triangulasi sumber dilakukan dengan cara mengecek data yang diperoleh melalui beberapa sumber yang berbeda. Misalnya data yang diperoleh melalui wawancara dengan pejabat pemerintah kemudian dicek dengan data hasil wawancara dengan masyarakat, lalu dicek kembali dengan data yang bersumber dari media atau berita. Dengan menggunakan teknik triangulasi tersebut maka data yang berhasil dikumpulkan akan dapat ditarik kesimpulan yang utuh serta menyeluruh.