

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kebijakan Publik

2.1.1 Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan terjemahan dari bahasa Inggris, yaitu *public policy*. Kata *policy* diterjemahkan menjadi “kebijakan”. Pandangan pertama menurut para ahli yang memandang kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Menurut Thomas R. Dye (Anggara, 2014:35) mendefinisikan bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, alasan suatu kebijakan harus dilakukan dan manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang positif bagi masyarakatnya dan tidak menimbulkan kerugian, disinilah pemerintah harus memiliki peran yang bijaksana dalam menetapkan sebuah kebijakan.

Dalam United Nation merumuskan kebijakan ialah sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman itu bisa saja amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, atau suatu rencana (Abdul Wahab, 2016:9).

James Anderson menyatakan bahwa kebijakan merupakan arah tindakan yang memiliki tujuan yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan (Lubis, 2015:117). Carl

Friedrich menyatakan bahwa kebijakan itu ialah 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, 2016:10).

Pendapat tersebut semakin dipertegas lagi dengan pendapat Knoepfel dkk (2007) yang mengartikan kebijakan sebagai: *“a series of decisions or activities resulting from structured and recurrent interactions between different actors, both public and private, who are involved in various different ways in the emergence, identification and resolution of a problem defined politically as a public one”* (serangkaian keputusan atau tindakan-tindakan sebagai akibat dari interaksi terstruktur dan berulang di antara berbagai actor, baik publik/pemerintah maupun privat/swasta yang terlibat dalam berbagai cara dalam merespons, mendefinisikan, dan memecahkan suatu masalah yang secara politis didefinisikan sebagai masalah publik) (Abdul Wahab, 2016:10).

Melalui pendapat Friedrich maupun Knoepfel dkk tersebut diatas, maka dapat memperoleh pemahaman baru sebagai berikut:

1. Fokus perhatian dalam mempelajari/menganalisis kebijakan publik itu lebih pada apa yang nyata dilakukan oleh pemerintah, dan bukan sekedar pada apa yang dipikirkan atau ingin dilakukannya.
2. Harus ada pembedaan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dan keputusan (*decision*), dimana yang disebut pertama itu mengandung arti adanya pemilihan di antara sejumlah alternatif yang (*dianggap*) tersedia.

3. Jika ditelusuri semua kebijakan secara normative bersifat problem solving (*pemecahan masalah*). Artinya, setiap kebijakan sejatinya dimaksudkan untuk memecahkan atau setidaknya mengura kerumitan masalah publik, yakni masalah-masalah kolektif yang sempat teridentifikasi dan berhasil masuk dalam agenda pemerintah (*governmental agenda*).

Kebijakan sangat identik kaitannya dengan tindakan yang diambil oleh pemerintah yang mempunyai tujuan–tujuan tertentu dengan peran fungsi pemerintah sesuai dengan kewenangan yang diberikan. Adapun kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah merupakan dasar bagi pembuatan sebuah kebijakan. Peran pemerintah sebagai pemilik kewenangan sangat menentukan dalam penetapan kebijakan serta dalam penyelesaian berbagai permasalahan.

Menurut Wilson kebijakan publik yaitu, “*The action, objectives, and pronouncements of governments on particular matters, the steps they take (or fail to take) to implement them, and the explanations they give for what happens (or does not happen)*” (tindakan-tindakan, tujuan-tujuan, dan pernyataan-pernyataan pemerintah mengenai masalah-masalah tertentu, langkah-langkah yang telah/ sedang diambil (gagal diambil) untuk diimplementasikan, dan penjelasan-penjelasan yang diberikan oleh mereka mengenai apa yang telah terjadi (atau tidak terjadi) (Abdul Wahab, 2016:13).

Menurut Pakar Prancis, Lemiux, kebijakan publik yaitu, “*the product of activities aimed at the resolution of public problems in the environment by political actors whose relationships are structured. The entire process evolves over time*” (produk aktivitas-aktivitas yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah-

masalah publik yang terjadi di lingkungan tertentu yang dilakukan oleh aktor-aktor politik yang hubungannya terstruktur. Keseluruhan proses aktivitas itu berlangsung sepanjang waktu) (Abdul Wahab, 2016:15).

Keban memberikan pengertian dari sisi kebijakan publik , menurutnya bahwa: “*public policy* dapat dilihat dari konsep filosofis, sebagai suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja. Sebagai suatu konsep filosofis, kebijakan merupakan serangkaian prinsip atau kondisi yang diinginkan. Sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai suatu serangkaian kesimpulan atau rekomendasi. 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 merumus isu-isu dan metode implementasinya” (Abdul Wahab, 2016:20-21).

Leo Agustino dalam (Abdul, 2017:3) menyimpulkan beberapa karakteristik utama dari suatu definisi kebijakan publik. Pertama, pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud dan tujuan tertentu dari pada perilaku yang berubah atau acak. Kedua, pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dari pada keputusan yang terpisah-pisah. Ketiga, merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol infasi atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa yang dimaksud atau yang dikerjakan. Keempat, dapat berbentuk positif maupun negatif. Kelima,

kebijakan publik paling tidak secara positif didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

Kebijakan publik adalah keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas public. Sebagai keputusan yang mengikat publik, kebijakan publik harus dibuat oleh otoritas politik, yaitu mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak.

2.1.2 Prinsip-Prinsip Kebijakan Publik

Kebijakan publik dalam praktik ketatanegaraan dan pemerintahan, menurut Nugroho, pada dasarnya berbagai dalam tiga prinsip, yaitu (Anggara, 2014:39):

1. Cara merumuskan kebijakan publik (formulasi kebijakan).
2. Cara kebijakan publik diimplementasikan.
3. Cara kebijakan publik dievaluasika.

2.1.3 Ciri-ciri Kebijakan Publik

Kebijakan publik itu pada hakikatnya merupakan sebuah aktivitas yang khas (*a unique activity*), dalam artian ia mempunyai ciri-ciri tertentu yang tidak dimiliki oleh kebijakan jenis lain, sebagai berikut (Abdul Wahab, 2016:20-24).

1. Kebijakan publik lebih merupakan tindakan sengaja yang dilakukan dan mengarah pada tujuan tertentu, daripada sekadar sebagai bentuk perilaku atau tindakan menyimpang yang serba acak (*at random*), asal-asalan, dan serba kebetulan. Kebijakan-kebijakan publik, semisal kebijakan

pembangunan atau kebijakan sosial dalam sistem-sistem politik modern, bukan merupakan tindakan yang serba kebetulan atau asal-asalan, melainkan tindakan yang direncanakan (*by planned*).

2. Kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola, mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah, dan bukan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri.
3. Kebijakan itu ialah apa yang nyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu.
4. Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif. Dalam bentuknya yang positif, kebijakan publik mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk memengaruhi penyelesaian masalah tertentu. Sementara dalam bentuknya 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 itu sebenarnya justru amat diperlukan.

2.1.4 Konsep Kebijakan Publik

Menurut Anderson konsep Kebijakan publik ini kemudian menimbulkan beberapa akibat(Lubis, 2015:117) yakni:

1. Titik perhatian dalam kebijakan publik berorientasi pada maksud atau tujuan dan bukan perilaku yang didapatkan secara serampangan. Kebijakan publik secara luas dalam sistem politik modern bukan sesuatu

yang terjadi begitu saja melainkan direncanakan oleh faktor-faktor yang berkaitan di dalam sistem politik.

2. Kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat- pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan tersendiri. Suatu kebijakan mencakup tidak hanya keputusan untuk menetapkan.
3. Kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan tersendiri. Suatu kebijakan mencakup tidak hanya keputusan untuk menetapkan undang- undang mengenai suatu hal, tetapi juga keputusan-keputusan beserta implementasinya.
4. Kebijakan adalah apa yang telah dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah itu sendiri.
5. Kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif dan negatif. Secara positif, kebijakan mencakup bentuk tindakan pemerintah yang bertujuan untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu. Kebijakan publik didasarkan pada undang-undang dan bersifat otoritatif. Pelanggaran terhadap kebijakan berarti siap menghadapi risiko denda, hukuman kurungan atau sanksi-sanksi lainnya. Secara negatif, kebijakan mungkin mencakup suatu keputusan oleh pejabat-pejabat pemerintah, tetapi tidak untuk mengambil tindakan sendiri dan tidak untuk melakukan sesuatu

mengenai suatu persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah. Dengan kata lain, pemerintah dapat membuat kebijakan untuk tidak melakukan campur tangan dalam bidang-bidang umum maupun khusus. Kebijakan tidak campur tangan memungkinkan mempunyai konsekuensi besar terhadap masyarakat atau kelompok-kelompok masyarakat.

Dalam rangka mengatasi masalah publik yang dihadapi perlu diterapkan sebuah kebijakan publik. Untuk dapat menghasilkan kebijakan publik yang baik perlu dimengerti beberapa elemen penting yang harus terkandung dalam sebuah kebijakan (Lubis, 2015:118) yaitu:

1. Tujuan kebijakan; tujuan kebijakan atau *the goals of the policy* merupakan elemen paling dasar dari suatu kebijakan. Tujuan kebijakan adalah apa yang akan dicapai dengan terciptanya kebijakan tersebut.
2. Sebab akibat atau *the causal model*; dalam merumuskan kebijakan harus dipertimbangkan faktor sebab akibatnya atau implikasi atas suatu kebijakan. Misalnya untuk kebijakan harga sembako naik apa akibatnya, demikian sebaliknya apabila harga sembako diturunkan juga harus dikaji akibat apa yang ditimbulkan.
3. Instrumen kebijakan atau *the tools of the policy*; instrumen kebijakan terutama dalam mengatasi kausalitas sehingga tujuan menjadi jelas. Dalam hal ini harus dipertimbangkan sebab akibatnya dan ditentukan alat atau instrumen apa yang dibutuhkan.

4. Sasaran kebijakan atau *the targets of the policy*; sasaran atau target dari suatu kebijakan harus ditetapkan secara jelas baik target secara langsung maupun tidak langsung dan terhadap sekelompok kecil orang atau banyak orang.
5. Implementasi kebijakan; implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan kebijakan setelah kebijakan tersebut dimasukkan dalam undang-undang dan peraturan pelaksanaannya.

2.1.5 Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Tahap-tahap kebijakan publik menurut Wiliam Dunn dalam (Anggara, 2014:120-121) adalah sebagai berikut:

1. Penyusunan Agenda

Agenda setting adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realistis kebijakan publik. Dalam proses inilah ada ruang untuk memaknai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik yang dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah public dan mendapatkan prioritas dalam agenda public, isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya public yang lebih daripada isu lain. Dalam agenda setting juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam agenda pemerintah. Penyusunan agenda kebijakan seyogianya dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan *stakeholder*.

2. Formulasi Kebijakan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan, kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut didefinisikan untuk dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan. Dalam tahap perumusan kebijakan, tiap-tiap alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

3. Adopsi/Legitimasi

Kebijakan Legitimasi bertujuan memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Akan tetapi, warga Negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah adalah sah. Dukungan untuk rezim cenderung berdifusi-cadangan dari sikap baik dan nilai baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota menoleransi pemerintahan disonansi. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi symbol-simbol tertentu. Dengan proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

4. Penilaian/Evaluasi

Kebijakan Secara umum, Budi Winarno dalam (Anggara, 2014:121) evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi,

dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan dapat meliputi tahap perumusan masalah kebijakan, program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, dan tahap dampak kebijakan.

2.1.6 Variabel-variabel dalam Menyusun Kebijakan

Variabel-variabel dalam menyusun kebijakan pada dasarnya dapat dikatakan sebagai elemen-elemen dasar kebijakan yang menyangkut hal-hal yang mencerminkan keperluan terhadap adanya suatu pemahaman logis, keterlibatan institusional, dan formulasi dari suatu proses atau mekanisme yang harus ditempuh dalam rangka penyusunan kebijakan.

Menurut pendapat Jones (1979) dalam (Anggara, 2014:49-50) bahwa dalam perspektif konseptual, variabel-variabel yang perlu diperhatikan dalam penyusunan suatu kebijakan adalah sebagai berikut:

1. Persepsi/Definisi. Substansi/materi kebijakan perlu diuraikan secara jelas, termasuk latar belakang dan permasalahan yang mendorong perlunya mengangkat gagasan kebijakan tersebut. Pendefinisian yang jelas dan tegas diharapkan tidak menimbulkan multipersepsi terhadap substansi kebijakan.
2. Agrerasi. Identifikasi ruang lingkup dan kuantitas berbagai pihak yang akan terkena dampak sebuah kebijakan. Materi kebijakan harus mampu

mengakomodasikan berbagai kepentingan *stakeholders* dan *shareholders* secara proporsional dan berkeadilan, urgen, serta prioritas.

3. Organisasi/Lembaga. Dalam hal ini perlu dicermati tentang *record* para pelaku (*policy maker*) yang terlibat dalam pengusulan sebuah kebijakan. Usulan kebijakan hendaknya sesuai dengan wewenang dan otoritas instansi/organisasi pengusul.
4. *Agenda setting*. Tata cara atau prosedur yang ditempuh dalam mencapai status agenda (dari gagasan hingga mencapai status agenda). Sosialisasi dan Internalisasi kepada para *stakeholders* dan *shareholders* hendaknya dilakukan sejak proses perumusan, pembahasan, sampai ditetapkannya suatu kebijakan. Hal ini penting untuk meminimalisasi ketidakpuasan dan pemahaman yang berbeda.
5. Formulasi. Dalam hal ini yang perlu diperhatikan adalah lembaga yang mengusulkan sebuah kebijakan, sumber data/informasi termasuk ketersediaan anggaran, dasar hukum yang dijadikan acuan, dan prosedur penetapan kebijakan. Dalam formulasi kebijakan, kepentingan dan ego sektoral harus diminimalisasi. Lembaga pengusul (*policy maker*) harus mengartikulasikan dan mengagregasikan kepentingan dalam rangka tugas pelayanannya.

2.2 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan publik merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Implementasi kebijakan pada dasarnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Implementasi dilakukan setelah

suatu kebijakan ditetapkan. Secara umum implementasi memiliki makna pelaksanaan Undang-Undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan program-program. Implementasi pada sisi lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*), maupun dampak (*outcome*) (Winarno, 2012:147) .

Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam (Abdul Wahab, 2011:65) memberikan pendapatnya mengenai implementasi kebijakan, yakni pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang hendak dicapai, dan berbagai cara untuk mengatur proses implementasinya.

Menurut Van Meter dan Van Hom, implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu/pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan (Anggara, 2014:232).

Selanjutnya, Van Meter dan Van Hom menyatakan bahwa ada enam variabel (kelompok variabel) yang harus diperhatikan karena dapat memengaruhi keberhasilan implementasi, antara lain sebagai berikut (Anggara, 2014:242-243):

1. Tujuan kebijakan dan standar yang jelas, yaitu perincian mengenai sasaran yang ingin dicapai melalui kebijakan beserta standar untuk mengukur pencapaiannya.
2. Sumber daya (dana atau berbagai intensif yang dapat memfasilitasi keefektifan implementasi).
3. Kualitas hubungan interorganisasional. Keberhasilan implementasi sering menuntut prosedur dan mekanisme kelambagaan yang memungkinkan struktur yang lebih tinggi mengontrol agar implementasi berjalan sesuai dengan tujuan dan standar yang telah ditetapkan.
4. Karakteristik lembaga/organsasi pelaksana (termasuk kompetensi dan ukuran agen pelaksana, tingkat kontrol hierarkis pada unit pelaksana terbawah pada saat implementasi, dukungan politik dari eksekutif dan legislatif serta keterkaitan formal dan informal dengan lembaga pembuat kebijakan).
5. Lingkungan politik, sosial, dan ekonomi (apakah sumber daya ekonomi mencukupi; seberapa besar dan bagaimana kebijakan dapat memengaruhi kondisi sosial ekonomi yang ada; bagaimana tanggapan publik tentang kebijakan tersebut; apakah elite mendukung implementasi).
6. Disposisi/tanggapan atau sikap para pelaksana (termasuk pengetahuan dan pemahaman isi dan tujuan kebijakan, serta atas kebijakan, serta intensitas sikap).

2.3 Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan dalam perspektif alur proses atau siklus kebijakan publik, menempati posisi terakhir setelah implementasi kebijakan sehingga sudah sewajarnya jika kebijakan publik yang telah dibuat dan dilaksanakan lalu dievaluasi. Dari evaluasi ini akan diketahui keberhasilan atau kegagalan sebuah kebijakan dapat dilanjutkan, perlu perbaikan atau harus dihentikan. Evaluasi kebijakan publik (*public policy evaluation*) merupakan kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan publik. dan evaluasi memiliki arti sebagai kegiatan pemberian nilai atas sesuatu. Adapun menurut Mustopadidjaja (Annas, 2017:48) evaluasi kebijakan yaitu suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan publik “membuahkan hasil”, yaitu dengan membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan dan/atau target kebijakan publik yang ditentukan.

Evaluasi kebijakan juga tidak hanya sekedar menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah tersebut dapat diselesaikan, tetapi juga dapat menyumbangkan klarifikasi terhadap nilai-nilai mendasar kebijakan serta dapat membantu dalam penyelesaian dan perumusan kembali masalah kebijakan menurut Dunn (Annas, 2017:49).

Keberhasilan atau kegagalan sebuah kebijakan secara normatif akan mengacu kepada kebijakan yang akan dihasilkan, perlu perbaikan sebelum dilanjutkan, atau kebijakan itu harus dihentikan. Evaluasi juga menilai keterkaitan antara teori (kebijakan) dan praktiknya (implementasi) dalam bentuk dampak kebijakan. Berdasarkan fungsinya, evaluasi sangat dibutuhkan dalam bentuk

pertanggungjawaban publik, terutama dalam kondisi masyarakat yang sangat kritis dalam menilai kinerja pemerintah.

Kajian tentang evaluasi kebijakan adalah merupakan langkah terakhir dari suatu proses kebijakan sebagai contoh salah satu aktivitas fungsional, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan dengan mengikuti aktivitas-aktivitas sebelumnya, yaitu pengesahan (formulasi) dan pelaksanaan (implementasi) kebijakan. Tetapi dapat terjadi pada seluruh aktivitas-aktivitas fungsional yang lain dalam proses kebijakan. Dengan demikian evaluasi kebijakan dapat mencakup tentang isi kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan dampak. Jadi evaluasi kebijakan bisa dilakukan pada fase perumusan, formulasi usulan kebijakan, implementasi kebijakan, legitimasi kebijakan dan seterusnya (Suaib, 2016:107).

Evaluasi kebijakan publik menurut *Howlett* dan *Ramesh* dalam (Mulyadi, 2016:121) mendefinisikan sebagai suatu pengkajian secara sistematis, empiris terhadap akibat-akibat dari suatu kebijaksanaan dan program pemerintah yang sedang berjalan dan kesesuaiannya dengan tujuan-tujuan yang hendak dicapai oleh kebijaksanaan tersebut. Sedangkan *Dunn* dalam (Mulyadi, 2016:121-122) menyamakan evaluasi dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan. Sehingga tujuan evaluasi adalah untuk menilai secara keseluruhan pengaruh dan dampak pada akhir program, yang akan menjadi landasan untuk meningkatkan atau menyempurnakan kebijakan berkenaan dengan program/kebijakan berikutnya, sementara itu, *Siagian* dalam (Mulyadi, 2016:121-122) mendefinisikan evaluasi sebagai proses pengukuran dan perbandingan dari

hasil-hasil pekerjaan yang nyatakan dicapai dengan hasil-hasil yang seharusnya dicapai. Atau menurut Zainal dalam (Mulyadi, 2016:122) evaluasi akan menghasilkan informasi yang bersifat penilaian dalam memenuhi kebutuhan, peluang dan/atau memecahkan permasalahan.

2.3.1 Fungsi Evaluasi Kebijakan Publik

Di dalam analisis kebijakan, evaluasi memiliki beberapa arti penting. Menurut Dunn (Mulyadi, 2016:122) fungsi utama dari evaluasi dalam analisis kebijakan adalah:

1. Hal yang paling penting dari fungsi evaluasi adalah memberikan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan.
2. Memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan sasaran.
3. Evaluasi memberikan sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi.

2.3.2 Tujuan dan Fungsi

a Tujuan Evaluasi

- 1) Mengukur efek suatu program / kebijakan pada kehidupan masyarakat dengan membandingkan kondisi antara sebelum dan setelah adanya program tersebut. Mengukur efek menunjuk pada perlunya metodologi penelitian. Adapun membandingkan efek dengan tujuan mengharuskan penggunaan kriteria untuk mengukur keberhasilan.

- 2) Memperoleh informasi tentang kinerja implementasi kebijakan serta menilai kesesuaian dan perubahan program dengan rencana.
- 3) Memberikan umpan balik bagi manajemen dalam rangka perbaikan/penyempurnaan implementasi.
- 4) Memberikan rekomendasi pada pembuat kebijakan untuk pembuatan keputusan lebih lanjut mengenai program pada masa mendatang. Sebagai bentuk tanggungjawaban publik/memenuhi akuntabilitas publik.

b Fungsi Evaluasi Kebijakan

Evaluasi kebijakan berfungsi untuk memenuhi akuntabilitas publik karena sebuah kajian evaluasi mampu memenuhi esensi akuntabilitas Menurut William N. Dunn Ripley (Anggara, 2014:275-276) memiliki empat fungsi, yaitu:

1. Memberikan eksplanasi yang logis atas realitas pelaksanaan sebuah program/kebijakan. Dalam studi evaluasi perlu dilakukan penelitian/kajian tentang hubungan kausal atau sebab akibat.
2. Mengukur kepatuhan, artinya mampu melihat kesesuaian antara pelaksanaan dengan standar dan prosedur yang telah ditetapkan.
3. Melakukan Auditing untuk melihat *output* kebijakan sampai pada sasaran yang dituju, ada-tidaknya kebocoran dan penyimpangan pada penggunaan anggaran, ada-tidaknya penyimpangan tujuan dan pelaksanaan program.
4. Akunting untuk melihat dan mengukur akibat sosial ekonomi dari kebijakan. Misalnya, seberapa jauh program yang dimaksudnya mampu

meningkatkan pendapatan masyarakat, dampak yang ditimbulkan telah sesuai dengan diharapkan.

2.3.3 Tipe-tipe Evaluasi Kebijakan

Tipe-Tipe Evaluasi Kebijakan James Anderson(Winarno,2012:230-232)membagi evaluasi kebijakan dalam tiga tipe, masing-masing tipe evaluasi yang diperkenalkan ini didasarkan pada pemahaman para evaluator terhadap evaluasi, sebagai berikut:

1. Evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri.
2. Tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi ini lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program.
3. Tipe evaluasi kebijakan sistematis, tipe kebijakan ini melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauhmana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai.

2.3.4 Bentuk dan Macam Evaluasi Kebijakan

1. Evaluasi Politik adalah kebijakan yang dibuat mendapat legitimasi yang kuat (layak atau tidak layak) dimata *stakeholder's* dan/ atau kelompok sasaran. Evaluasi politik sebagaimana menilai berbagai substansi kebijakan ketika diformulasikan dalam menilai proses formulasi kebijakan, apakah

terjadi dalam kesalahan prosedur atau penyimpangan-penyimpangan kewenangan dan menilai dimensi proses memformulasikan suatu kebijakan, apabila kebijakan tersebut mendapat resistensi yang tinggi dari publik.

2. Evaluasi Proses adalah kegiatan untuk melakukan penilaian terhadap proses pelaksanaan kebijakan, dengan tujuan:
 - a Menjaga agar kebijakan yang sedang diimplementasikan sesuai dengan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam formulasi kebijakan
 - b Menemukan kesalahan sedini mungkin sehingga mengurangi resiko yang lebih besar
 - c Melakukan tindakan modifikasi terhadap kebijakan apabila hasil monitoring mengharuskan untuk.
3. Evaluasi *Out* dan Dampak menurut Subarsono, antara lain adalah untuk:
 - a Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan (derajat pencapaian sasaran dan tujuan)
 - b Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan (berapa biaya dan manfaat dari suatu kebijakan).
 - c Mengukur tingkat keluaran (*outcome*) suatu kebijakan (kualitas pengeluaran).
 - d Mengukur dampak kebijakan dari suatu kebijakan.
 - e Mengetahui penyimpangan (membanding sasaran dan tujuan dengan target).

f Sebagai bahan masukan bagi kebijakan yang akan datang.

2.3.5 Model Evaluasi Kebijakan Publik

Untuk mengevaluasi suatu kebijakan terdapat berbagai model. House (Suaib, 2016:113), mengemukakan model evaluasi kebijakan publik, antara lain:

1. *The Adversary Model*

Menurut model ini, para evaluator dikelompokkan dalam dua tim, yakni tim advokasi yang bertugas menyajikan hasil evaluasi program yang positif, hasil dan dampak yang dinilai efektif dan baik, serta tim yang berperan menemukan hasil evaluasi program yang negative, yang gagal, yang tidak tepa sasaran dan tidak efektif.

2. *The Transaction Model*

Model ini lebih mengutamakan penggunaan metode studi kasus yang cenderung bersifat naturalistic, model ini memiliki dua macam, yakni evaluasi responsive (kegiatan-kegiatan informal dan berulang-ulang) dan evaluasi iluminatif (mengkaji program inovatif dengan mendeskripsikan pelaksanaan program/kebijakan).

3. *Goal Free Model*

Evaluasi model ini bertujuan untuk mencari dampak actual dari suatu program kebijakan dan bukan sekedar menentukan dampak yang diharapkan yang telah ditetapkan dalam program.

2.3.6 Dimensi Evaluasi Kebijakan Publik

Palumbo dalam (Anggara, 2014:277)mengemukakan bahwa dimensi kajian pada studi evaluasi mencakup keseluruhan siklus dalam proses kebijakan,

dari saat penyusunan desain kebijakan, implementasi, hingga diimplementasikan. Berdasarkan uraian diatas Palumbo menyimpulkan bahwa kajian dalam studi evaluasi kebijakan meliputi dimensi-dimensi berikut ini:

1. Evaluasi proses

Merupakan proses pembuatan kebijakan atau sebelum kebijakan dilaksanakan, dan proses ini dilakukan dengan dua kali evaluasi.

2. Evaluasi desain kebijakan

Proses ini untuk menilai alternatif yang dipilih sudah merupakan alternatif yang paling hemat dengan mengukur antara biaya dan manfaat (*cost-benefit analysis*) yang bersifat rasional dan terukur.

3. Evaluasi Legitimasi Kebijakan

Proses ini untuk menilai derajat penerimaan suatu kebijakan atau program oleh suatu masyarakat (*stakeholder*) atau kelompok sasaran yang dituju oleh kebijakan tersebut

4. Evaluasi Sumatif

Proses ini digunakan pada saat kebijakan telah diimplementasikan dan memberi dampak. Tujuannya adalah untuk mengukur efektivitas kebijakan atau program memberikan dampak yang nyata pada masalah yang ditangani.

5. Evaluasi formatif

Evaluasi formatif menurut (Sardjo, Darmajanti, & C.Boediono 2017:3) merupakan proses ini dilakukan pada saat proses implementasi kebijakan sedang berlangsung. Tujuan evaluasi formatif adalah untuk

dapat memberi perbaikan atau penyempurnaan program yang sudah diterapkan dengan harapan membawa perubahan ke arah yang lebih baik. Dale (Sardjo et al., 2017:14) mengatakan bahwa evaluasi formatif sering kali digunakan sebagai “*review*” yaitu, bagaimana proses sebuah program direncanakan dan diimplementasikan pada saat program masih berlangsung. Hasilnya bermanfaat terutama bagi pengelola program dan atau pemangku kepentingan (*stakeholders*) untuk memperbaiki proses menyusun rancangan dan implementasi program yang akhirnya bermuara kepada tercapainya tujuan program bagi kelompok sasaran dengan dipengaruhi oleh dinamika perubahan sosial yang ada di lingkungannya. Secara internal hasil evaluasi formatif akan menjadi masukan yang lebih komprehensif bagi pengelola untuk perbaikan program.

Dalam evaluasi formatif yang diungkapkan oleh Dale (Sardjo et al., 2017:16) mode evaluasi ini secara sosiologis mempunyai kekuatan sosial untuk memberi amunisi bagi program pembangunan. Untuk itu evaluasi mencakup kinerja organisasi, sehingga evaluator dapat melakukan asesmen atau evaluasi internal. Dalam hal ini evaluasi formatif juga bertujuan untuk meningkatkan kinerja dan kemampuan organisasi sebagai implementor program secara kolaboratif. Studi evaluasi seringkali dilakukan hanya mengukur indikator keberhasilan program. Indikator yang digunakan adalah mengukur kelayakan program, pemanfaatan, dampak dan keberlanjutan melalui survey terhadap penerima manfaat dan non-manfaat program.

1. Tujuan Evaluasi Formatif

Evaluasi formatif bertujuan untuk mengevaluasi pelaksanaan yang memiliki ciri- ciri sebagai berikut (Anggara, 2014:278-280):

- a Merupakan evaluasi terhadap proses
- b Menilai tingkat kepatuhan pelaksana atas standar aturan
- c Menggunakan model-model implementasi
- d Biasanya bersifat kuantitatif
- e Melihat dampak jangka pendek

Tujuan evaluasi formatif adalah melihat:

- a Sebuah program mencapai target populasi yang tepat;
- b Penyampaian pelayanannya telah sesuai dan konsisten dengan spesifikasi program atau tidak;
- c Sumber daya apa yang dikeluarkan dalam melaksanakan program tersebut;

2. Jenis Evaluasi Formatif

- 1. Evaluasi Administratif; biasanya dilakukan dalam lingkup pemerintahan yang dikaitkan dengan aspek ketaatan finansial dan prosedur.
- 2. Evaluasi Yudisial; evaluasi yang berkaitan dengan objek hukum
- 3. Evaluasi Politik; evaluasi yang biasa dilakukan oleh lembaga lembaga politik. Aspek-Aspek Evaluasi Formatif

3. Aspek-aspek kinerja implementasi yang akan dievaluasi dalam formatif ini antara lain sebagai berikut:

- 1. *Effort Evaluation*; mengevaluasi kecukupan input program.
- 2. *Performance Evaluation*; mengkaji output dibandingkan input program.

3. *Effectiveness Evaluation*; mengkaji apakah pelaksanaannya sesuai dengan yang dicapai.
4. *Efficiency Evaluation*; membandingkan biaya dengan output yang dicapai.
5. *Process Evaluation*. Mengkaji metode pelaksanaan, aturan dan prosedur dalam pelaksanaan.

Menurut *William N Dunn* dalam (Anggara, 2014:279-280), aspek-aspek kinerja kebijakan yang harus dievaluasi adalah sebagaimana dalam tabel berikut ini:

Tabel 2.1
Indikator Evaluasi Kebijakan Publik

INDIKATOR EVALUASI	PERTANYAAN
Efektivitas	Apakah hasil dari kebijakan yang diinginkan telah dicapai?
Efisiensi	Seberapa banyak usaha yang harus dilakukan untuk mencapai hasil yang maksimal?
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil dari kebijakan dalam memecahkan permasalahan?
Perataan	Apakah biaya dan manfaat dari kebijakan itu sudah didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok tertentu?
Responsivitas	Apakah hasil dari kebijakan sudah memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) kebijakan yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?

Sumber: (Anggara, 2014:279-280)

Untuk lebih jelasnya setiap indikator tersebut akan dijelaskan sebagai berikut:

1. Efektivitas

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas disebut juga hasil guna. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai.

Efektivitas (*effectiveness*) berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneter.

Efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan. Sehubungan dengan hal yang dikemukakan di atas, maka ukuran efektivitas merupakan suatu standar akan terpenuhinya mengenai sasaran dan tujuan yang akan dicapai. Selain itu, menunjukkan sejauhmana suatu program atau kebijakan publik dapat melaksanakan fungsi-fungsinya secara optimal sesuai dengan hasil yang ingin dicapai.

2. Efisiensi

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

Apabila sasaran yang ingin dicapai oleh suatu kebijakan publik ternyata sangat sederhana sedangkan biaya yang dikeluarkan melalui proses kebijakan sangat besar dibandingkan dengan hasil yang dicapai. Ini berarti kegiatan kebijakan telah melakukan pemborosan dan tidak layak untuk dilaksanakan.

3. Kecukupan

Kecukupan dalam kebijakan publik dapat dikatakan tujuan yang telah dicapai sudah dirasakan mencukupi dalam berbagai hal. Kecukupan (*adequacy*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kecukupan masih berhubungan dengan efektivitas dengan mengukur atau memprediksi seberapa jauh alternatif yang ada dapat memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan dalam menyelesaikan masalah yang terjadi.

4. Pemerataan

Pemerataan dalam kebijakan publik dapat dikatakan mempunyai arti dengan keadilan yang diberikan dan diperoleh sasaran kebijakan publik. William N. Dunn menyatakan bahwa kriteria kesamaan (*equity*) erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Kebijakan yang berorientasi pada pemerataan adalah kebijakan yang akibatnya atau usaha secara adil didistribusikan. Suatu program tertentu mungkin dapat efektif, efisien, dan mencukupi apabila biaya dan manfaat seimbang. Kunci dari pemerataan yaitu keadilan atau kewajaran.

5. Responsivitas

Responsivitas dalam kebijakan publik dapat diartikan sebagai respon dari suatu aktivitas. Yang berarti tanggapan sasaran kebijakan publik atas penerapan suatu kebijakan. Responsivitas (*responsiveness*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Suatu keberhasilan kebijakan dapat dilihat melalui tanggapan masyarakat yang menanggapi pelaksanaan setelah terlebih dahulu memprediksi pengaruh yang akan terjadi jika suatu kebijakan akan dilaksanakan, juga tanggapan masyarakat setelah dampak kebijakan sudah mulai dapat dirasakan dalam bentuk yang positif berupa dukungan ataupun wujud yang negatif berupa penolakan.

Dunn pun mengemukakan bahwa kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya (efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan) masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan. Oleh karena itu, kriteria responsivitas cerminan nyata kebutuhan, preferensi, dan nilai dari kelompok-kelompok tertentu terhadap kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, dan kesamaan.

6. Ketepatan

Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan pada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut. Ketepatan/kelayakan (*appropriateness*) adalah kriteria yang dipakai untuk menseleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan rekomendasi dengan menilai apakah hasil dari alternatif

yang direkomendasikan tersebut merupakan pilihan tujuan yang layak. Kriteria kelayakan dihubungkan dengan rasionalitas substantif, karena kriteria ini menyangkut substansi tujuan bukan cara atau instrumen untuk merealisasikan tujuan tersebut. Artinya ketepatan dapat diisi oleh indikator keberhasilan kebijakan lainnya (bila ada). Misalnya dampak lain yang tidak mampu diprediksi sebelumnya baik dampak tak terduga secara positif maupun negatif atau dimungkinkan alternatif lain yang dirasakan lebih baik dari suatu pelaksanaan kebijakan sehingga kebijakan bisa lebih dapat bergerak secara lebih dinamis.

2.4 Pengertian Illegal Fishing

Pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan kementerian kelautan dan perikanan, memberi batasan pada istilah *illegal Fishing*, yaitu pengertian *illegal, unreported, dan unregulated (IUU)* fishing yang secara harfiah dapat diartikan sebagai kegiatan Perikanan yang tidak sah, kegiatan perikanan yang tidak diatur oleh peraturan yang ada, atau aktivitasnya tidak dilaporkan kepada suatu institusi atau lembaga pengelola perikanan yang tersedia (Mahmudah, 2015:80).

Illegal Fishing merupakan suatu permasalahan yang penting untuk dibahas karena memberikan dampak kerugian di sektor perekonomian suatu negara, terutama bagi negara-negara maritim. Oleh sebab itu pentingnya permasalahan *Illegal Fishing* ini diangkat, dikarenakan alasan-alasan sebagai berikut:

- a *Illegal Fishing* merupakan suatu permasalahan yang penting untuk dibahas karena memberikan dampak kerugian di sektor perekonomian suatu negara, terutama bagi negara-negara maritim.

- b Selain memberikan dampak kerugian ekonomi, tindakan *Illegal Fishing* juga memberikan dampak sosial, politik dan lingkungan terhadap suatu negara.
- c Kurang jelasnya peraturan Internasional yang mengatur mengenai upaya yang dilakukan oleh suatu negara apabila terjadi *Illegal Fishing* di wilayah kedaulatannya.
- d Upaya yang diambil suatu negara dalam menangani kasus *Illegal Fishing* berbeda antara negara satu dengan negara lainnya, sehingga hal ini memicu ketegangan politis antar negara yang berkaitan (Almuzzamil, 2015).

Pengawasan sumber daya kelautan dan perikanan kementerian kelautan dan perikanan memberi pengertian tentang *illegal fishing* yaitu sebagai kegiatan perikanan yang tidak sah, kegiatan perikanan yang tidak diatur oleh peraturan yang ada, atau aktivitasnya tidak dilaporkan kepada suatu institusi atau lembaga pengelola perikanan yang tersedia (Mahmudah, 2015:80).

Hal ini merujuk pada pengertian *illegal fishing* tersebut, secara umum dapat diidentifikasi menjadi empat golongan yang merupakan *illegal fishing* yang umum terjadi di Indonesia, yaitu:

- a Penangkapan ikan tanpa izin;
- b Penangkapan ikan dengan menggunakan izin palsu;
- c Penangkapan ikan dengan menggunakan alat tangkap terlarang;
- d Penangkapan ikan dengan jenis (spesies) yang tidak sesuai dengan izin (Mahmudah, 2015:81)

Unregulated fishing, yaitu kegiatan penangkapan ikan yang:

- a Tidak pernah dilaporkan atau dilaporkan secara tidak benar kepada instansi yang berwenang dan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional.
- b Dilakukan di area yang menjadi kompetensi organisasi pengelolaan perikanan regional, namun tidak pernah dilaporkan atau dilaporkan secara tidak benar atau tidak sesuai dengan prosedur pelaporan dari organisasi tersebut (Mahmudah, 2015:82).

Kegiatan *unreported fishing* yaitu umum terjadi di Indonesia:

- a Penangkapan ikan yang tidak melaporkan hasil tangkapan yang sesungguhnya atau pemalsuan data tangkapan,
- b Penangkapan ikan yang langsung dibawa ke negara lain

Unregulated fishing yaitu kegiatan penangkapan ikan pada suatu area atau stok ikan yang belum diterapkan ketentuan pelestarian dan pengelolaan dalam hal ini kegiatan penangkapan tersebut dilaksanakan dengan cara yang tidak sesuai dengan tanggung jawab Negara untuk pelestarian dan pengelolaan sumber daya ikan sesuai hukum internasional (Mahmudah, 2015:82).

Kegiatan *unregulated fishing* di perairan Indonesia, antara lain masih belum diaturnya:

1. Mekanisme pencatatan data hasil tangkapan dari seluruh kegiatan penangkapan ikan yang ada,
2. Wilayah perairan yang diperbolehkan dan dilarang,

3. Pengaturan aktivitas sport fishing ,kegiatan penangkapan ikan yang menggunakan modifikasi dari alat tangkap ikan yang dilarang (Mahmudah, 2015:82-83).

Berbagai bentuk kejahatan *illegal fishing* yang diidentifikasi dalam UU No.45 tahun 2009 atas perubahan UU No.31 tahun 2004 tentang perikanan, dicantumkan beberapa pelaku terhadap tindak kejahatan maupun pelanggaran tersebut. Para pelakunya antara lain:

1. Setiap orang
 2. Nahkoda atau pemimpin kapal perikanan
 3. Ahli penangkapan ikan
 4. Anak buah kapal
 5. Pemilik kapal perikanan
 6. Pemilik perusahaan perikanan
 7. Penanggung jawab perusahaan perikanan
 8. Operator kapal perikanan
 9. Pemilik perusahaan pembudidayaan ikan
 10. Kuasa pemilik perusahaan pembudidayaan ikan
 11. Penanggung jawab pembudidayaan ikan di wilayah pengelolaan perikanan
- Republik Indonesia

A. Kerugian Akibat *Illegal Fishing*

Kerugian yang ditimbulkan oleh *illegal fishing* tidak hanya sekadar dihitung berdasarkan nilai ikan yang dicuri, tetapi memiliki dampak yang cukup luas antara lain sebagai berikut:

1. Subsidi BBM dinikmati oleh kapal-kapal yang tidak berhak
2. Pengurangan penerimaan Negara bukan pajak
3. Peluang kerja nelayan Indonesia (lokal) berkurang, karena kapal-kapal illegal adalah kapal-kapal asing yang menggunakan ABK asing.
4. Hasil tangkapan umumnya dibawa langsung keluar negeri (Negara asal kapal), sehingga mengakibatkan:
 - a Hilangnya sebagian devisa Negara
 - b Berkurangnya peluang nilai tambah dari industri pengolahan
5. Ancaman terhadap kelestarian sumber daya ikan karena hasil tangkapan tidak terdeteksi, baik jenis, ukuran maupun jumlahnya
6. Merusak citra Indonesia pada kancah internasional karena *illegal fishing* yang dilakukan oleh kapal asing berbendera Indonesia maupun kapal milik warga Negara Indonesia. Hal ini juga berdampak ancaman embargo terhadap hasil perikanan Indonesia yang dipasarkan diluar negeri.

B Kategori Illegal Fishing

Secara spesifik kegiatan Illegal fishing dikategorikan kedalam tiga kelompok, yaitu:

1. Kegiatan perikanan melanggar hukum
2. Kegiatan perikanan tidak dilaporkan.
3. Kegiatan perikanan tidak diatur.

2.5 Penelitian Terdahulu

1. Penelitian dilakukan oleh T. Muhammad Almuzzamil, Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik, Universitas Riau Program Studi S1 Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Riau. Dengan judul Kebijakan Pemerintah Indonesia Dalam Menanggulangi *Illegal Fishing* Pada Tahun 2014-2015. Dengan Vol. 4 No. 2 – Oktober 2017, Dalam penelitian ini, penulis menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan metode analisis kualitatif. Adapun teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data berupa studi literature yang dilakukan dengan cara menghimpun data sekunder dalam hal ini diwakili oleh informasi-informasi dari literatur-literatur yang relevan dengan masalah yang diteliti, dengan pertimbangan pengumpulan data dalam penelitian ini secara kualitatif didasarkan pada penelitian kepustakaan yang meliputi buku, jural yang relevan, surat kabar dan internet. Penelitian kualitatif merupakan penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian, misalnya perilaku, persepsi, motivasi dan tindakan secara holistic dan dengan cara deskriptif dalam bentuk kata-kata pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.
2. Dari penelitian yang dilakukan oleh (Novita, 2017) Jurnal Administrasi Negara, Volume 5, No 1, Januari-April 2017, ISSN 2303-341x. Dengan judul penelitian “Evaluasi Kebijakan Pemberdayagunaan Aset Tetap

BUMN Pada Rumah Dinas PT.KAI (Persero) DAOP 8 Kota Surabaya” menjelaskan bahwa kebijakan pemanfaatan aset tetap BUMN pada Tempat Tinggal Resmi PT. KAI (Persero) Operasi Daerah 8 di Surabaya belum efektif dilaksanakan oleh PT. KAI (Persero), dalam hal ini PT. KAI (Persero) sedang menunggu hasil keputusan pengadilan untuk menentukan langkah selanjutnya yang akan diambil. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Data dikumpulkan melalui metode observasi, wawancara mendalam dengan informan, dan mempelajari dokumen. Penentuan teknik purposive sampling informan dilakukan karena dianggap sebagai pihak yang paling memahami tentang proses 40 perumusan kebijakan dan karakteristik tentang Kebijakan Pemanfaatan Aset Tetap BUMN pada Kediaman Resmi PT. KAI (Persero) Operasi Regional 8 di Surabaya. Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa proses Kebijakan Pemanfaatan Aset Tetap BUMN pada Tempat Tinggal Resmi PT. KAI (Persero) Operasi Daerah 8 di Surabaya dilakukan dengan melalui tahapan identifikasi masalah, menentukan alternatif kebijakan, dan memilih kebijakan alternatif. Karakteristik instrumen kebijakan, sedangkan instrumen kebijakan bersifat sukarela dan berorientasi pasar dan melibatkan partisipasi masyarakat masih kurang.

3. Dari penelitian yang dilakukan oleh (Prasetyo, 2013) Jurnal Administrasi Publik, Volume 1, No 1, Januari 2013, ISSN 2303-341x. Dengan judul penelitian “Evaluasi Kebijakan Sidoarjo Kota Ramah Anak di Kecamatan Krembung; Kabupaten Sidoarjo” menjelaskan bahwa Kebijakan penelitian

dari orang yang telah berhasil dikembangkan di Sidoarjo dianggap memenuhi delapan (delapan) prasyarat anak ramah kabupaten. Mengkondisikan elemen kebijakan ketika saling mempengaruhi di mana kebijakan pelaku (pemangku kepentingan kebijakan) menjalankan peran mereka sesuai dengan kebijakan lingkungan situasi sehingga kebijakan publik dihasilkan secara efektif. Evaluasi pelaksanaan kebijakan telah dilakukan sesuai dengan tujuan kebijakan dan kebijakan keluaran, program dan jadwal program juga telah menjalankan kegiatan tidak cukup untuk mendorong pengembangan pengarusutamaan model perkembangan anak (PUA). Hambatan dalam pelaksanaannya yang hanya 2 (dua) kecamatan dalam operasi, fasilitas terbatas, dan terbatasnya jumlah petugas. Jadi, saran tersebut dapat diberikan sebagai input, kebijakan utama (stakeholder kebijakan) melakukan pemantauan dan implementasi, bersama dengan upaya penelitian.

4. Dari penelitian yang dilakukan oleh (Syamsuddin, 2017) Jurnal Administrasi Publik, Volume 5, No 12, Desember 2017, ISSN 2302-2019. Dengan judul penelitian “Evaluasi Kebijakan Ketertiban Umum di Kota Palu (Studi Kaus Perda Nomor 21 Tahun 1998 Tentang Larangan Pembuatan Portitusi dan Praktik Tuna Susila dalam Wilayah Kotamadta Palu)” menjelaskan bahwa untuk mengungkap evaluasi pengendalian prostitusi di Palu berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 21, 1998, dan untuk mengetahui faktor penghambat dan pendukung dari praktik pelacuran yang berkembang di Palu berdasarkan model evaluasi kebijakan

oleh William N Dunn menggunakan aspek-aspek ini: 1) efektivitas, 2) efisiensi, 3) Kecukupan, 4) Kesetaraan, 5) Responsif, dan 6) Presisi. Ini adalah penelitian kualitatif. Ada 7 informan yang diambil secara sengaja. Penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi peraturan daerah nomor 21, 1998 tentang pelarangan tindakan dan praktik prostitusi di Kota Palu tidak optimal karena fakta bahwa: 1) tim yang dimaksudkan untuk mengendalikan prostitusi tidak bekerja secara efektif, 2) Pengendalian pelacuran tidak adil karena hanya berfokus pada pelacur, tidak mengendalikan pekerja yang terkait dengan pelacuran seperti mucikari dan lainnya. Faktor penghambat telah membuatnya kurang optimal seperti personel tidak ketat dalam memberikan hukuman, polisi dan penjaga kotatidak serius dalam melakukan pekerjaan mereka dan biaya operasional tidak cukup.

5. Penelitian dilakukan oleh Chairun Nasirin, dengan judul Kontroversi Implementasi Kebijakan Penenggelaman Kapal Dalam Rangka Pemberantasan Illegal Fishing di Indonesia, P-ISSN. 1907-0489 E-ISSN 2580-3875, Volume 12, Nomor 1, Pencurian sumber daya ikan di laut Indonesia telah menimbulkan kerugian besar sektor perikanan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Kementerian Kelautan dan Perikanan mengambil kebijakan tegas untuk memberantas illegal fishing melalui tindakan penenggelaman kapal pelaku illegal fishing. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan membahas implementasi kebijakan penenggelaman kapal pelaku illegal fishing dan reaksi lingkungan yang

timbul akibat kebijakan tersebut. Metode penelitian yang digunakan studi kepustakaan dan dokumentasi. Hasil penelitian ini memperlihatkan bahwa pelaksanaan kebijakan penenggelaman kapal oleh Kementerian Kelautan dan Perikanan merupakan model top down yang ditandai oleh kepastian peraturan, sistem komando yang kuat, pola instruksional dan koordinasi yang efektif, dukungan anggaran, dan dukungan birokrasi yang tangguh. Implementasi kebijakan ini juga telah menimbulkan reaksi lingkungan kebijakan yang keras berupa protes dari negara-negara tempat asal kapal-kapal yang ditenggelamkan. Secara empiris, hasil penelitian dapat membantu memperbaiki implementasi kebijakan pemberantasan illegal fishing dengan tindakan penenggelaman kapal, khususnya pada aspek pengelolaan reaksi lingkungan kebijakan agar dikemudian hari dapat lebih kondusif dan mendukung implementasi kebijakan

6. Dari penelitian yang dilakukan oleh (Prasetya & DII, 2016) Jurnal Administrasi Publik, Volume 2, No 2, Oktober 2016, ISSN 2460-1586. Dengan judul penelitian “Evaluasi Kebijakan Pengelolaan Sampah Di TPA Gunung Panggung Kabupaten Tuban” menjelaskan bahwa Penelitian bertujuan untuk mengevaluasi kebijakan pengelolaan sampah di TPA Gunung Panggung Kabupaten Tuban dengan pendekatan lima kriteria, yaitu efektifitas, akurasi, kecukupan, kesetaraan dan responitas serta memberikan saran / rekomendasi langkah perbaikan yang harus diambil oleh Pemerintah Kabupaten Tuban dalam mengelola pengelolaan sampah di TPA Gunung Panggung. Metode yang digunakan adalah metode

deskriptif kualitatif. Objek penelitian itu sendiri adalah TPA Gunung Panggung Kabupaten Tuban sebagai titik akhir pemerintah daerah dalam memberikan layanan pengelolaan sampah untuk kota Tuban. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan pengelolaan sampah di TPA Gunung Panggung Kabupaten Tuban tidak memenuhi kriteria akurasi, efektivitas, kecukupan, ekuitas dan responsitas. Hal ini ditunjukkan oleh metode pemilihan input pengukuran kinerja yang dikendalikan TPA yang tidak tepat baik aturan maupun pengelolaan lingkungan, rendahnya jumlah anggaran yang disediakan untuk pengelolaan limbah (setara dengan Rp. 950,00 / man.bulan), terbatasnya jumlah peraturan daerah yang ditetapkan untuk mendukung pengelolaan limbah (hanya 1 peraturan), masih kurangnya jumlah manajer teknis dari TPA, penyelenggara fungsi kelembagaan bentuk pengelolaan limbah masih menjadi bagian dari SKPD menyebabkan peran yang kurang fleksibel dalam pengelolaan lembaga anggaran. Sementara tolok ukur kinerja keluaran menunjukkan bahwa kebijakan pengelolaan limbah belum memenuhi kriteria kesetaraan, ini dibuktikan dengan rendahnya cakupan TPA Tahap Gunung (66,73%) dan rendahnya kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi dalam kegiatan pengelolaan limbah, yaitu kesadaran untuk membayar retribusi sampah (3%) dan kesadaran terhadap pengurangan sampah (27,67%) menunjukkan bahwa kebijakan yang diterapkan belum responsif kepada masyarakat. Untuk Pemerintah Kabupaten Tuban diharapkan untuk segera melakukan koreksi yang menerapkan sanitary landfill sistem dengan meningkatkan

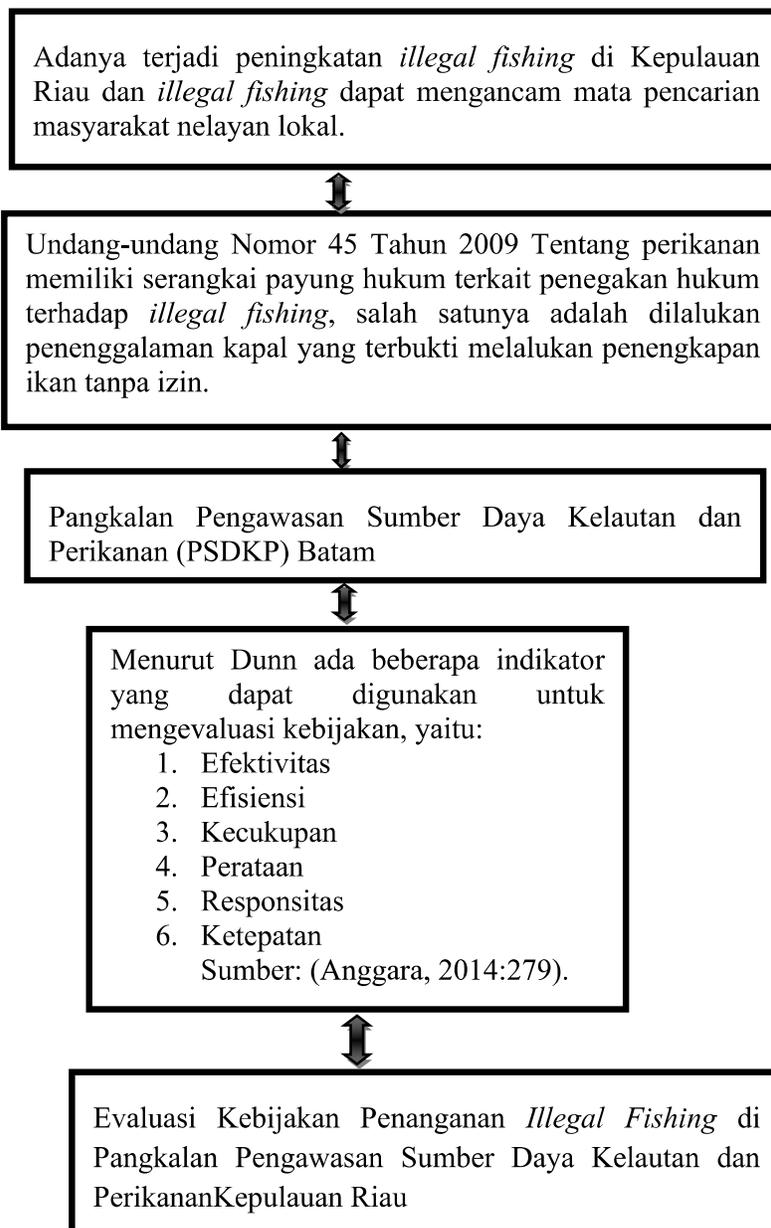
jumlah manajer personalia teknis TPA, meninjau bentuk kelembagaan dan menetapkan peraturan daerah tentang partisipasi publik dalam pengelolaan limbah. Kata kunci: Kebijakan Publik, Evaluasi Kriteria dan Pengelolaan Sampah.

7. Dari penelitian yang dilakukan oleh (Bugge, Fevolden, & Klitkou, 2018) Jurnal Teknik Lingkungan, Issue xxxx, 2018, ISSN 0048-7333. Dengan judul penelitian *“Governance For System Optimization and System Change : The Case of Urban Waste”* menjelaskan bahwa *the paper investigates how different public governance regimes affect local authorities’ ability to move upwards in the waste hierarchy. It identifies three different governance regimes – traditional bureaucracy, new public management and networked governance – and uses the insights from innovation in urban waste in three Norwegian city regions – Oslo, Drammen and Bergen – to illuminate how these regimes possess both strengths and weaknesses in how they affect system optimization and system change. The observed working practices signal that the issue of urban waste systems is perceived as a challenge of system optimization rather than system change. Viewing this as a challenge requiring system change would probably have ensured a stronger directionality and a broader anchoring of actors. Such an ap- proach is likely to have arrived at a waste prevention mode earlier than the step-by-step-solutions implemented so far. The paper concludes that there is not one bestgovernance regime, but a need to acknowledge their co- existence and*

carefully consider the characteristics of the respective regimes in order to arrange urban waste systems for long-term dynamic and sustainable city regions

2.6 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:



Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran