BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Pustaka Terkait Permasalahan

1. Kebijakan Publik

a. Pengertian Kebijakan Publik

Menurut Sirajuddin (Desrinelti,dkk 2021) Kebijakan yang menyangkut publik disebut kebijakan publik. Kebijakan publik muncul dari kebutuhan dan permasalahan yang dihadapi langsung oleh masyarakat. Para pembuat kebijakan publik disebut pemangku kepentingan (stakeholder). Menurut Harold Laswell dan Abraham Kaplan (Iriawan 2024) Kebijakan publik merupakan suatu program yang dirancang berdasarkan, tujuan, nilai dan praktik tertentu.

Menurut Dwidjowijoto (Iriawan 2024) kebijakan publik merupakan konsep kompleks yang mencakup berbagai perspektif para ahli. Pada hakikatnya, kebijakan publik mengacu pada serangkaian tindakan yang dirancang oleh pemerintah atau kelompok tertentu untuk mencapai tujuan tertentu dalam masyarakat.

Berdasarkan uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan tindakan pemerintah dalam menghadapi masalah yang bertujuan mengatur dan mengandalikan Negara. Tujuan Kebijakan publik muncul karena kebutuhan dan permasalahan masyarakat di setiap Negara dan memberikan manfaat bagi masyarakat.

b. Tahapan-Tahapan Kebijakan Publik

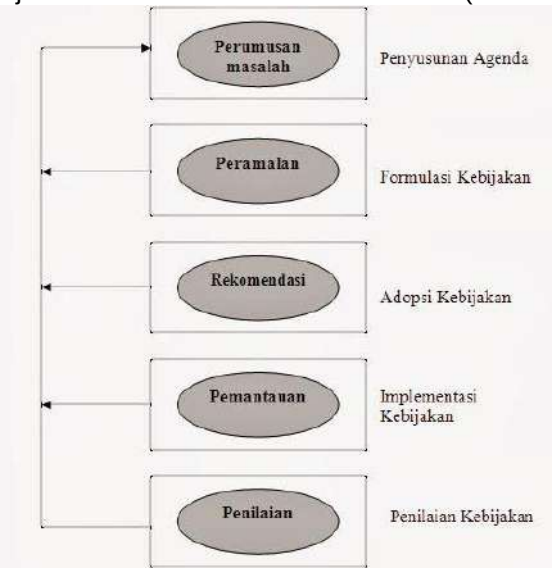
Tahapan-tahapan Pada Kebijakan Publik adalah serangkaian proses yang kompleks, dimulai dari identifikasi masalah hingga tahap terakhir yaitu evaluasi. Tahapan-thapan kebijakan publik tidak selalu secara berurutan dan biasanya

sering kali tumpah tindih atau berubah secara tidak terduga. Dalam (Abdullah dkk, 2022) ada tujuh tahap kebijakan publik yaitu :

1) Identifikasi Masalah dan kebutuhan mengumpulkan data tentang masalah sosial yang dihadapi masyarakat dan identifikasi kebutuhan masyarakat yang beum terpenuhi.
2) Analisis Masalah dan Kebutuhan memproses, mengklarifikasikan, dan memilih data yang terkait dengan masalah dan kebutuhan masyarakat yang ditransformasi ke laporan yang terorganisir
3) Penginformasian Rencana Kebijakan, Rencana ini disampaikan kepada berbagai sub-sistem masyarakat yang terkait dengan isu-isu kebijakan social untuk mendapatkan informasi dan tanggapan yang disampaikan juga kepada lembaga-lembaga perwakilan untuk dibahas dan disetujui
4) Perumusan Tujuan Kebijakan sesudah menerima beberapa saran dari masyarakat, banyak diskusi dan perdebatan di adakan untuk menghasilkan alternative kebijakan.
5) Pemilihan Model Kebijakan tujuan pemilihan model kebijakan terutama untuk mengidentifikasi cara, metode, dan strategi yang paling efektif dan efisien untuk mencapai tujuan kebijakan.
6) Penentuan Indikator Sosial untuk mencapai tujuan dan memilih model kebijakan yang terukur secara objektif, perlu dikembangkan indikator sosial sebagai acuan, ukuran atau standar bagi rencana aksi dan hasil yang ingin dicapai.
7) Membangun Dukungan dan Legitimasi Publik tugas tahap ini adalah menyempurnakan pilihan kebijakan yang telah di kuasai, melibatkan pemangku kepentingan kebijakan, melakukan lobi, bernegosiasi, dan membentuk aliansi dan berbagai kelompok masyarakat untuk mencapai kesepakatan tentang kebijakan sosial yang akan dilaksanakan.

Menurut William N. Dunn (2000: 25) dalam (Anggara 2014) proses kebijakan publik ada lima tahapan mulai dari penyusunan agenda hingga evaluasi, berikut adalah proses kebijakan public menurut William N. Dunn (2000: 25) :

Gambar 2
Proses Kebijakan Publik Menurut William N.Dunn (2000: 25)



Sumber: (Anggara 2014)

1) Perumusan masalah (Penyusunan Agenda) dapat memberikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempertanyakan asumsi dibalik definisi masalah dan berkontribusi pada pembuatanan kebijakan dengan menetapkan agenda.
2) Peramalan (Formulasi Kebijakan) dapat memberikan pengetahuan yang relevan terhadap kebijakan tentang masalah yang mungkin timbul di masa mendatang jika tindakan alternative, termasuk tidak ada tindakan yang diambil.
3) Rekomendasi (Adopsi Kebijakan) menghasilkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang manfaat atau biaya berbagai alternative yang konsekuensi masa depannya telah diperkirakan melalui peramalan.

4) Pemantauan (Implementasi Kebijakan) memberikan wawasan tentang kebijakan yang terkait dengan koensekuensi kebijakan yang di terapkan sebelumnya.
5) Penilaian (Penilaian Kebijakan) menghasilkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan mengenai kinerja kebijakan yang di terapkan dan perbedaan antara kebijakan akhir

c. Jenis – Jenis Kebijakan Publik

Menurut James E. Anderson (1970) dalam (Anggara 2014) Jenis- jenis kebijakan publik terkelompok sebagai berikut :

1) Kebijakan Subtantif dan Prosedural

Kebijakan Substantif adalah kebijakan yang berawal dari masalah inti yang dihadapi pemerintah. seperti, kebijakan terkait pendidikan, kebijakan terkait ekonomi atau sebagainya. Sedangkan kebijakan prosedural kebijakan yang di ambil dari sudut pandang pihak yang membuat (*stakeholder policy*). Seperto lewenangan dalam menyusun undang-undang pendidikan berada di tangan kementrian pendidikan.

2) Kebijakan Distributif, Redistributif dan Regulasi

Kebijakan Distributif merupakan kebijakan yang mengatur penyediaan layanan, manfaat bagi individu, kelompok, atau perusahaan. Sperti, kebijakan pembebasan pajak. Sedangkan Kebijakan Redistributif merupakan kebijakan yang mengatur distribusi kekayaan, propeti, atau penglian hak. Seperti, Kebijakan perampasan tanah untuk kepentingan publik. Dan Kebijakan Regulasi merupakan kebijakan yang mengatur perilaku atau tindakan yang dilarang atau dibatasi. Seperti, kebijakan yang melarang kepemilikan dan penggunaan senjata api.

3) Kebijakan Material

Kebijakan material merupakan kebijakan yang mengatur alokasi atau penyediaan sumber daya material yang nyata kepada penerima manfaat. Seperti, kebijakan pembangunan umah sederhana.

4) Kebijakan terkait Barang Umum dan Privat

Kebijakan barang umum merupakan kebijakan yang mengatur penyedian barang dan jasa pemerintahkepada masyarakat. Seperti, kebijakan perlindungan keselamatan dan kebijakan jalan umum. Sedangkan kebijakan barang provat adalah kebijakan yang mengatur terkait penyediaan barang dan jasa oleh pihak swasta kepada individu atau perorangan dengan biaya tertentu di pasar bebas. Seperti, tempat hiburan, hotel, dan sebagainya.

2. Evaluasi Kebijakan Publik

a. Definisi Evaluasi Kebijakan Publik

Evaluasi merupakan kegiatan penting dalam tahapan kebijakan yang di definisikan tujuan evaluasi untuk mengetahui sejauh mana kebijakan mendapatkan dampak yang diinginkan. Adapun definisi evaluasi kebijakan dari berapa ahli sebagai berikut :

1) Menurut William Dunn dalam Suratman 2017 dalam (Akbar and Mohi 2018) Mengatakan evaluasi secara umum dapat disamakan dengan penilaian, pemeringkatan, dan estimasi. Secara khusus, evaluasi melibatkan penyediaan informasi tentang nilai atau manfaat hasil kebijakan, suatu kegiatan yang menilai sejauh mana tujuan kebijakan tercapai.
2) Menurut Parsons dalam (Anggara 2014) Mengatakan bagaimana penelitian evaluasi kebijakan menilai, meneliti, mengevaluasi, dan mengendalikan kebijakan publik. Penelitian evaluasi kebijakan

melibatkan penilaian apakah kebijakan publik telah mencapai tujuannya.

3) Menurut Lester dan Stewart Leo Agustino, 2008 dalam (Akbar and Mohi 2018) Mengatakan, tujuan evaluasi adalah untuk mengidentifikasi sejumlah kegagalan kebijakan dan menentukan apakah kebijakan yang telah dirumuskan dan dilaksanakan telah mencapai hasil.

3. Indikator Evaluasi Kebijakan Publik

Menurut Wiiliam N. Dunn (1999: 609) dalam (Zakirin and Arifin 2022) ada 6 indikator yang harus dipahami dalam menentukan kriteria evaluasi, yaitu:

Tabel 4
Kategori Evaluasi Wiiliam N. Dunn (1999: 609)

No	Kategori	Penjelasan
1	Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai?
2	Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang di inginkan?
3	Kecukupan	Seberapa jauh hasil yang telah tercapai dapat memecahkan maslah?
4	Pemerataan	Apakah biaya dan manfaat di distribusikan merata pada kelompok masyarakat yang berbeda?
5	Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, prefensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu
6	Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?

Sumber : Wiiliam N. Dunn (1999: 609)

1) Efektivitas, merupakan apakah alternatif tersebut mencapai hasil yang diinginkan atau apakah tujuan tindakan tersebut tercapai.
2) Efiseiensi, biasanya ditentukan dengan menghitung biaya pelayanan. Kebijakan yang memberikan manfaat terbesar dengan biaya terendah disebut kebijakan yang efisien.
3) Kecukupan, berkaitan dengan efektivitas dan mengukur sejauh mana alternatif yang ada memenuhi kebutuhan, nilai, serta peluang dalam memecahkan masalah yang ada.

4) Pemerataan, Kebijakan yang berorientasi pada pemerataan merupakan kebijakan yang mendistribusikan upaya secara adil. Jika biaya dan manfaat didistribusikan secara merata, program tertentu kemungkinan akan efisien dan memadai.
5) Responsivitas, keberhasilan suatu kebijakan dapat diukur dari respons masyarakat terhadap pelaksanaan kebijakannya, setelah memperkirakan dampak yang terjadi dari pelaksanaan kebijakannya.
6) Ketepatan, Kategori untuk memilih beberapa alternatif sebagai rekomendasi ditentukan dengan mengevaluasi apakah hasil dari alternatif yang direkomendasikan merupakan opsi yang layak untuk mencapai tujuan.

4. Pendekatan Evaluasi Kebijakan

William N Dunn (2003) dalam (Akbar and Mohi 2018) mengusulkan proses pengembangan penelitian evaluasi kebijakan yang menghasilkan tiga pendekatan, yaitu:

1) Evaluasi Semu

Suatu pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat diandalkan tentang hasil kebijakan tanpa mencoba menanyakan tentang manfaat atau nilai hasil tersebut bagi individu, kelompok, atau masyarakat secara keseluruhan.

2) Evaluasi Formal

Pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan andal tentang hasil kebijakan, tetapi mengevaluasi hasil tersebut terhadap tujuan program kebijakan yang dinyatakan secara formal oleh pembuat kebijakan. Evaluasi formal menggunakan metode yang hampir sama dengan evaluasi semu. Berbeda dengan evaluasi semu, evaluasi formal menggunakan

dokumen- dokumen, undang-undang dan wawancara dengan pembuat kebijakan untuk mengidentifikasi, mendefinisikan, dan menentukan tujuan dan indikator kebijakan.

3) Evaluasi Keputusan Teoritis

Suatu pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat diandalkan yang dapat digunakan oleh berbagai pelaku kebijakan untuk mengevaluasi hasil kebijakan secara efektif dan jelas. Perbedaan utama antara evaluasi keputusan teoritis, evaluasi semu dan evaluasi formal adalah Evaluasi keputusan teoritis bertujuan untuk mengungkap dan mengklarifikasi tujuan dan sasaran implisit maupun eksplisit dari para pembuat kebijakan.

5. **Anak Tidak Sekolah (ATS) dan Anak Putus Sekolah**

Anak Tidak sekolah merupakan anak-anak yang usia sekolah yang tidak menerima pendidikan formal di sekolah sekitar usia 7-18 tahun, anak tidak sekolah memiliki 3 kategori yaitu belum pernah bersekolah (BPB) ialah anak-anak yang belum pernah berpartisipasi dalam proses pendidikan seperti sekolah dasar atau menengah, Lulus tapi tidak melanjukan Pendidikan (LTM) ialah anak-anak yang telah menyelesaikan pendidikan tertentu akan tetapi tidak melanjutkaan ke pendidikan tinggi, Putus sekolah atau DO ialah seorang anak yang sebelumnya pernah bersekolah tetapi berhenti sebelum menyelesaikan pendidikan yang ditempuhnya.

Menurut McMillen dan Whitener dalam Idris, 2011 (Assa, Riswan dkk 2022), mendefinisikan putus sekolah sebagai mereka yang tidak dapat menyelesaikan program studinya sebelum waktu yang ditentukan atau gagal menyelesaikan program studinya.

Menurut Ali Imron 2014:125 dalam (Assa, Riswan dkk 2022) bahwa putus sekolah adalah siswa yang meninggalkan sekolah sebelum waktu yang ditentukan atau sebelum sekolah mengumumkan kelulusannya dan memberinya Ijazah. Anak Tidak Sekolah merupakan masalah serius karena berdampak negatif terhadap perkembangan individu dan masyarakat secara keseluruhan. Anak Tidak sekolah juga memiliki konsekuensi jangka panjang bagi individu, masyarakat, dan negara. Anak-anak yang putus sekolah kehilangan kesempatan untuk meningkatkan kualitas hidup, mendorong pembangunan, dan keluar dari lingkaran kemiskinan.

6. Peraturan Daerah Kota Makassar Terkait Anak Tidak Sekolah

a. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) tahun 2021-2026 Kota Makassar terkait program “1000 Beasiswa Anak Lorong Berprestasi” Tujuan utama program ini adalah untuk mengurangi atau bahkan menghilangkan jumlah anak tidak sekolah di Kota Makassar. Ini berarti menyediakan akses pendidikan formal bagi anak-anak yang sebelumnya terpinggirkan. Program “1000 Beasiswa Anak Lorong Berpestasi” merupakan upaya komprehensif untuk memastikan bahwa setiap anak di Kota Makassar memiliki kesempatan untuk mencapai potensi penuhnya melalui pendidikan dan membantu secara financial agar meningkatkan kualitas hidup setiap anak melalui pendidikan.

b. Dalam Peraturan Walikota Makassar Nomor 87 Tahun 2023 tentang Pemberian Beasiswa Pada Jenjang Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama Di Daerah. Pada pasal 6 menjelaskan bahwa:

1) Pemberian Beasiswa diberikan kepada :
   a. Peserta didik pada jenjang SD dan SMP yang berprestasi dan dari keluarga tidak mampu di Daerah, dan

b. Peserta Didik yang memiliki prestasi non akademik dan dar keluarga tidak mampu di Daerah.

2) Peserta Didik dari keluarga tidak mampu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuktikan dengan Surat Keterangan Tidak Mampu yang diterbitkan Kelurahan berdasarkan Usulan Ketua RT/RW.

Bab VI terkait persyaratan penerima beasiswa pasal 7 ayat 1 dan 2 serta Pasal 8 menjelaskan bahwa :

Pasal 7

1) Untuk mendapatkan Beasiswa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) calon penerima Beasiswa harus memenuhi syarat :
   a. Melampirkan Surat Keterangan tidak mampu dari kelurahan
   b. Melampirkan Surat Keputusan pemenang dari penyelenggara atau sertifikat juara bagi Peserta Didik yang memiliki prestasi non akademik
   c. Fotocopy akta kelahiran
   d. Fotocopy kartu keluarga, dan
   e. Surat pernyataan tidak menerima bantuan Program Indonesia Pintar dan/atau sumber dana bantuan pendidikan lainnya.
2) Kepala sekolah mengusulkan penerima Beasiswa ke Dinas beserta kelengkapan dokumen yang telah disetor oleh orangtua/wali calon penerima Beasiswa sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 8

Calon penerima Beasiswa dapat dibatalkan, apabila :

a. Meninggal dunia yang dibuktikan dengan surat keterangan kematian
b. Tidak lagi memenuhi kriteria sebagaimana yang dipersyaratkan
c. Terbukti telah melakukan tindak pidana atau perbuatan kejahatan
d. Terlibat penyalahgunaan narkotika,obat terlarang, dan zat adiktif
e. Terbukti menerima Beasiswa sejenis dari lembaga/donator lainnya.

B. Tinjauan Pustaka Terkait Karya

a. Definisi *Policy Brief*

Dalam Peraturan Lembaga Administrasi Negara RI Nomor 28 Tahun 2017 Tentang Pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah *Policy brief atau Risalah Kebijakan* merupakan karya tulis ilmiah ringkas yang berfokus pada isu kebijakan tertentu dan mengusulkan solusi alternative untuk masalah kebijakan yang memerlukan perhatian cepat dari pembuat kebijakan.

b. Tujuan Policy Brief

Berdasarkan dalam Peraturan Lembaga Administrasi Negara RI Nomor 28 Tahun 2017 Tujuan *Policy brief* untuk mendukung pembuatan kebijakan yang berdasarkan informasi dan bukti di organisasi terkait dengan kewenangan pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan.

c. Fungsi *Policy Brief*

Menurut Irawati dkk (Heryana 2020), Semua hasil analisis kebijakan sangat berguna bagi para pembuat kebijakan. Pada dasarnya ada dua fungsi *Policy Brief* ada 2 yaitu :

1) Fungsi Advokasi, yaitu menawarkan pilihan solusi. Dengan fungsi ini Policy Brief dapat menjawab mengapa kebijakan tersebut harus dipilih dan keberhasilan yang akan didapat yang berkaitan dengan penyusunan kebijakan.
2) Fungsi Eksplorasi, yaitu memberikan informs terperinci tentang apa yang perlu di persiapkan atau dilakukan jika anda memilih suatu kebijkan. Oleh karena itu, fungsi ini menjawab pertanyaan tentang jenis dan berapa banyak sumber daya yang dibutuhkan untuk menerapkan kebijakan tersebut.

d. Sistematika Penyusunan *Policy Brief*

Berdasarkan Peraturan Lembaga Administrasi Negara RI Nomor 28 Tahun 2017 tentang sistematika penyusunan *Policy Brief,* yaitu :

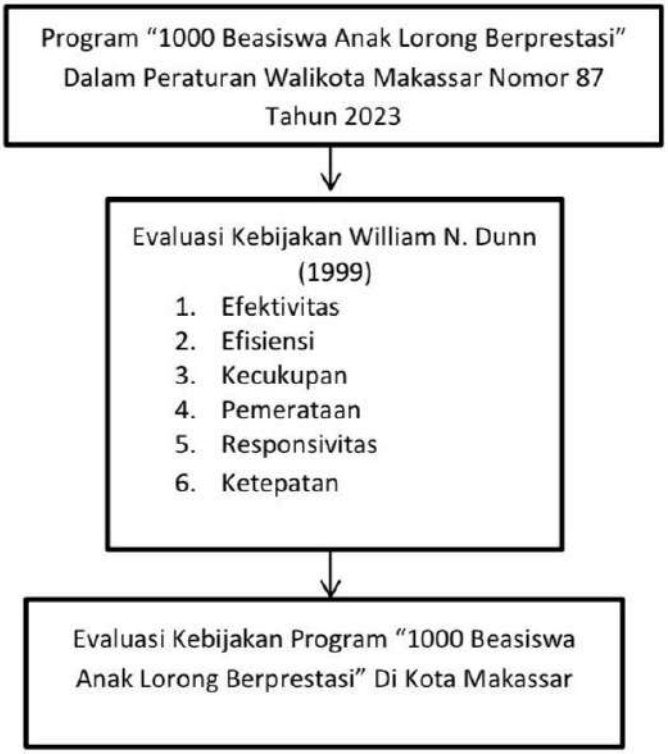
1) Judul
    a) Menarik untuk di baca sehingga pembaca lebih ingin mengetahui lebih lanjut.
    b) Memunculkan minat para pembaca.
    c) Ringkas dan jelas mewakili subtansi isi tulisan.

2) Ringkasan Eksekutif
    a) Ada beberapa faktor yang menjadi akar masalahnya.
    b) Mengapa masalah tersebut perlu/strategis.
    c) Bagaimana solusi untuk menyelesaikan menyelesaikan masalah ini.
    d) Siapa yang menjadi subjek dalam menyelesaikan masalah ini.
3) Pendahuluan
    a) Terdiri dari beberapa kalimat singkat, tetapi menarik minat untuk membaca.
    b) Mengungkap urgensi dari topic yang akan di angkat
4) Deskripsi Masalah
    a) Spesifik ke inti permasalahan.
    b) Terukur disertai dengan beberapa bukti yang memadai
    c) Analisi (apa, di mana, siapa, mengapa, dampak/efek)
5) Rekomendasi
    a) Jelas memberikan solusi terhadap masalah yang di angkat.
    b) Terukur, dalam hal ini solusi yang ditawarkan akan sesuai dengan kemampuan pemangku kepentingan *(stakeholder)* serta di dukung oleh beberapa faktor yang ada.
    c) Alternatif (disertai analisis singkat, metode penentuan/pemilihan dan gambaran singkat alternatif yang dipilih).
6) Apendiks (Jika diperlukan).
7) Referensi utama

C. Kerangka Pikir

Peraturan Walikota Makassar Nomor 87 Tahun 2023 Tentang Pemberian Beasiswa Pada Jenjang Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama di Daerah. Terkait program “1000 Beasiswa Anak Lorong Berprestasi” sebagai salah satu upaya strategis untuk menanggulangi permasalahan anak tidak sekolah di Kota Makassar. Kebijakan tersebut merupakan landasan hukum dan operasional pelaksanaan program. Untuk mengukur efektivitas program dalam menanggulangi permasalahan anak tidak sekolah, penelitian ini menggunakan model evaluasi William N. Dunn. Model ini menekankan pada penggunaan metode penelitian yang ketat dan sistematis untuk menghasilkan bukti yang objektif dan valid mengenai kinerja program. Penerapan pendekatan ini akan mencakup perumusan pertanyaan evaluasi yang jelas, pemilihan desain penelitian yang kuat, pengumpulan dan analisis data yang sistematis, interpretasi hasil yang cermat, dan pelaporan yang transparan. Melalui pendekatan evaluasi ini tersusunlah kerangka berfikir yang peneliti buat sebagai acuan dalam penelitian yang akan di lakukan sebagai berikut :

Gambar 3
Kerangka Pikir



Sumber : Peneliti, 2025

Definisi Operasional

a) Efektivitas : Menilai sejauh mana program untuk mencapai tujuan utama yaitu pemberian beasiswa kepada setiap anak lorong berprestasi. Dengan melakukan wawancara dengan pelaksana program beasiswa dan guru atau orangtua murid mengenai perubahan motivasi anak dalam bersekolah, Pernyataan dari penerima beasiswa tentang dampak program terhadap prestasi mereka.
b) Efisiensi : Mencari tahu presepsi terhadap penggunaan distribusi dana dan hambatan administarif (anggaran, tenaga, dan waktu) dengan hasil yang dicapai. Dengan melakukan observasi langsung kesesuaian penerima program beasiswa dokumentasi tentang alur penggunaan anggaran, dan Narasi dari pelaksana program mengenai proses distribusi dana dan hambatan administratifnya.

c) Kecukupan : Memahami apakah program mencukupi kebutuhan anak-anak yang membutuhkan beasiswa. Dengan melakukan wawancara mendalam dengan setiap orangtua anak yang menerima beasiswa tanggapan guru anak tentang apakah cangkupan program sudah memadai.

d) Pemerataan : Menilai sejauh mana distribusi beasiswa merata ke seluruh kelompok sasaran. Dengan melakukan analisis naratif dengan pihak sekolah terhadap anak yang merasa terpinggirkan dalam proses seleksi dan observasi lokasi penerima.

e) Responsivitas : Menilai sejauh mana program tanggap terhadap kebutuhan masyarakat. Dengan melakukan wawancara dengan penerima dan keluarga mengenai sejauh mana program membantu mereka dan dokumentasi proses pelibatan masyarakat dalam perencanaan program.

f) Ketepatan : Menilai kesesuaian program dengan kebutuhan nyata anak-anak. Dengan melakukan wawancara kebijakan dengan pemangku kepentingan seperti Dinas pendidikan, lurah setempat dan sebagainya, serta analisis dokumen visi dan misi program dibandingkan realitas di lapangan.