

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Permasalahan tentang minuman keras di Indonesia semakin marak dan memprihatinkan, hal tersebut dapat dilihat dari banyaknya korban yang meninggal dunia akibat minuman keras karena dosisnya tinggi maupun karena minuman keras campuran atau yang lebih sering disebut oplosan. Penjual minuman keras yang mengedarkan minuman keras banyak pengusaha menjual minuman keras di Indonesia.

Penjualan minuman beralkohol yang saat ini menarik banyak konsumen dari berbagai kalangan masyarakat, tidak hanya kalangan atas, tapi kalangan bawah, bahkan sampai remaja yang menjadi penggemar konsumsi minuman beralkohol. Banyak kasus mengenai penjualan minuman beralkohol yang cukup merugikan banyak pihak dan memang penjualan minuman beralkohol termasuk kejahatan dalam pasal 300 KUHP sekaligus pelanggaran dalam pasal 538 dan 539 KUHP. Sehingga Minuman keras (Miras) menurut Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 tahun 1997 tentang Pengawasan dan Pengendalian. Pelanggaran Hukum Terkait Pengawasan Serta Pengendalian Pengedaran dan Penjualan Minuman Beralkohol yang selanjutnya disebut KEPRES RI No.3 tahun 1997 adalah minuman yang mengandung ethanol yang diproses dari bahan hasil pertanian yang mengandung karbohidrat dengan cara fermentasi tanpa destilasi, baik dengan cara memberikan perlakuan terlebih dahulu atau tidak, menambahkan bahan lain atau tidak, maupun yang diproses dengan cara mencampur konsentrat

dengan ethanol atau dengan cara pengenceran minuman yang mengandung ethanol.

Oleh karena itu, Pada era modern seperti sekarang ini, banyak sekali hal yang berubah dan berkembang. Perkembangan budaya yang sangat pesat sekarang ini alkohol bukan lagi minuman yang sulit didapatkan dan bukan hanya sebagai campuran-campuran untuk bahan pembuatan jamu saja.

Pada zaman dahulu parbangsawan biasanya menyediakan alkohol sebagai minuman penghias di pesta atau campuran jamu karna kandungan yang jika dipakai berlebihan bisa memabukan. Perkembangan budaya jaman sekarang yang semakin pesat alkohol dijadikan gaya hidup bukan hanya dipesta tapi pertemuan-pertemuan biasa atau minuman yang diminum setelah makan.

Oleh karena itu, minuman beralkohol sangat Pengaruh di lingkungan sosial, serta mudahnya akses untuk mendapatkan minuman memabukkan ini adalah sedikit dari banyak alasan yang menyebabkan penyebaran alkohol di kalangan masyarakat semakin menarik akan minuman keras /menjamur.

Minuman beralkohol menyumbang pajak yang besar untuk Negara Republik Indonesia. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 207/PMK.011/2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 62/PMK.011/2010 Tentang Tarif Cukai Etil Alkohol, Minuman yang Mengandung Etil Alkohol, dan Konsentrat yang Mengandung Etil Alkohol mengatur ketentuan tarif cukai (per liter).

Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam penyelenggaraan urusan pemerintah hannya berada pada kekuasaan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah hanyalah melaksanakan urusan-urusan pemerintahan

yang diberikan oleh Pemerintah Pusat melalui Desentralisasi, Dekonsentrasi maupun tugas Pembantuan. Peraturan Daerah adalah menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014. Peraturan Daerah adalah peraturan daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota. Peraturan kepala daerah adalah peraturan Gubernur dan/atau peraturan Bupati/Wali kota dari Undang-Undang No 23 Tahun 2014.

Sehingga pemerintah provinsi papua memiliki peraturan daerah nomor 15 tahun 2013 untuk memperkuat dalam Tentang Pelarangan Produksi, Pengedaran dan Penjualan Minuman Beralkohol di Papua (kota jayapura). Peraturan daerah tersebut diperkuat dengan telah dilakukannya Penandatanganan Fakta Integritas Gubernur Bersama Para Pimpinan Kota dan Kabupaten Se-papua pada awal Tahun 2016. Dan untuk melaksanakan perda tersebut diikuti dengan dikeluarkannya instruksi Gubernur Papua No. 3/INSTR-GUB/tahun 2016. Sehingga pada akhir tahun 2017 bahkan para Aparatur Sipil Negara (ASN) di lingkungan Pemerintah provinsi papua menyatakan komitmennya untuk turut serta melawan peredaran minuman keras dengan penandatanganan fakta integritas Atas kebijakan tentang Pelarangan produksi, Pengedaran dan Penjualan Minuman beralkohol.

Maka disini kita melihat lebih spesifik di kota Jayapura ditemukan banyak tokoh yang menjual minuman beralkohol, padahal kota Jayapura (papua) telah memiliki peraturan Minuman beralkohol, dengan adanya Peraturan daerah Nomor 15 Tahun 2013 tentang Pelarangan produksi, Pengedaran dan Penjualan Minuman Beralkohol di toko-toko minuman beralkohol dan tempat dimana di lakukannya transaksi sebagai respon untuk menanggulangi tingkatnya kriminalitas dan pembunuhan bermotif alkohol di kota Jayapura.

Karena kita melihat dengan adanya minuman beralkohol dapat mengakibatkan banyaknya orang papua yang meninggal dunia di provinsi papua dan pada khususnya di kota Jayapura akibat dari minuman keras antara lain:

1. Pemabukan
2. Pemerkosaan
3. Kecelakaan lalu lintas
4. Perkelahian
5. Kriminalitas
6. KDRT

- **Mabuk** adalah keadaan keracunan karena konsumsi alkohol sampai kondisi di mana terjadi penurunan kemampuan mental dan fisik.
- **Pemerkosaan** perbuatan yang dilakukan dengan kekerasan dan sepenuhnya tidak dikehendaki secara sadar oleh korban. Perkosaan adalah bentuk hubungan seksual yang dilangsungkan bukan berdasarkan kehendakbersama.
- **Kecelakaan Lalu Lintas** adalah suatu peristiwa di Jalan yang tidak diduga dan tidak disengaja melibatkan Kendaraan dengan atau tanpa Pengguna Jalan lain yang mengakibatkan korban manusia dan / atau kerugian harta benda. Oleh karena itu, Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.
- **Perkelahian** ialah terjadinya perselisihan yang terdapat perbedaan pada ke-2 pihak dan yang salah satunya tidak mau menerima kenyataan yang ada diperoleh atau dilakukan oleh pihak lain
- **kriminalitas** adalah segala sesuatu yang melanggar hukum atau sebuah tindak kejahatan. Biasanya yang dianggap **kriminal** adalah seorang pencuri, pembunuh, perampok, atau teroris dan lain-lain.
- Rumah tangga yang dipenuhi timbulnya kekerasan jelas berdampak pada anak. Anak, ketika meningkat remaja, belajar bahwa kekerasan adalah sebagian dari

dirinya, sehingga wajar kalau ia melakukan kekerasan pula. Sebaliknya, orangtua yang terlalu melindungi anaknya, menyebabkan si anak ketika remaja akan tumbuh sebagai individu yang tidak mandiri dan tidak berani mengembangkan identitasnya yang unik.

Namun kenyataannya masih banyak masyarakat yang membeli dan mengkonsumsi minuman keras di Papua pada khususnya di Kota Jayapura dengan tidak sesuai dengan ketentuan dalam Perda Nomor 15 Tahun 2013. Pemerintah Provinsi Papua membuat kebijakan tentang pelarang produksi, pengedaran dan penjualan minuman beralkohol di Papua maupun bawa masuk dari luar Papua.

Melihat dari hal tersebut maka Pemerintah Provinsi Papua melarang produksi, pengedaran dan penjualan minuman beralkohol di Kota Jayapura. Karena yang mengkonsumsi miras bukan hanya orang dewasa saja, tetapi remaja anak-anak usia dibawa umur bahkan ibu-ibu juga telah mengecap dan terlibat dalam pelaku mengkonsumsi minuman keras, sehingga tujuan dari “Kebijakan ini demi menyelamatkan dan melindungi penduduk Papua dari ancaman kehancuran akibat miras, “ kata Enembe. Namun sampai saat ini masih banyak dilakukannya transaksi jual beli minuman beralkohol di Kota Jayapura.

Maka Pemerintah Provinsi Papua menyarankan agar seluruh lapisan masyarakat ikut berpartisipasi dalam menegakan hukum tentang pelarangan produksi, pengedaran dan penjualan minuman beralkohol, serta bagi yang menjual minuman beralkohol pihak penegak hukum cukup tegas seperti pencabutan izin usaha dan penutupan tempat usaha.

Karena, dalam pasal 204 ayat 2 KUHP disebutkan seseorang yang menjual sesuatu yang sifatnya berbahaya dan menyebabkan kematian akan dihukum penjara minimal 20 tahun penjara serta juga akan menambah jeratan pasal yaitu,

Undang-Undang Pangan Nomor 18 tahun 2012 dengan sanksi maksimal 15 tahun penjara. Karena maraknya minuman-minuman oplosan yang beredar di sekitar masyarakat dan sangat meresahkan.

Dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2013 tentang Pelarangan produksi, Pengedaran dan Penjualan Minuman Beralkohol sampai saat ini belum berjalan dengan baik.

Dan sudah ada perda yang melarang untuk memproduksi, menjual dan mengkonsumsi, namun sampai saat ini masih banyak orang yang mabuk dimana-mana di kota jayapura. Sehingga dari kondisi tersebut maka muncul anggapan bahwa kebijakan Pelarangan produksi, Pengedaran dan Penjualan Minuman Beralkohol belum menyentuh sampai kepada penjual minuman keras di wilayah Kota Jayapura, sehingga perlu ada evaluasi lebih lanjut terkait kebijakan pelarangan produksi, pengedaran dan penjualan minuman beralkohol di Kota Jayapura. Dari penjelasan latar belakang masalah ini maka peneliti tertarik untuk mengambil;

judul :“Evaluasi Kebijakan Tentang Pelarangan Produksi, Pengedaran Dan Penjualan Minuman Beralkohol di Kota Jayapura”.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang diatas, maka permasalahan yang timbul adalah:

- a) Bagaimana kah evaluasi tentang Peraturan Daerah No. 15 Tahun 2013 sudah berjalan dengan baik..?
- b) Apakah partisipasi masyarakat terhadap evaluasi Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2013 ?
- c) Bagaimana factor penghambat dalam implementasi perda pelarangan minuman beralkohol di kota Jayapura...?

1.3. Tujuan

- a) Untuk mengetahui apakah evaluasi Tentang Peraturan Daerah No. 15 Tahun 2013 sudah berjalan dengan baik.
- b) Untuk mengetahui partisipasi masyarakat terhadap Evaluasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor. 15 Tahun 2013.
- c) Untuk mengetahui faktor penghambat dalam pelarangan minuman beralkohol di kota Jayapura.

1.4. Manfaat Penelitian

Berikut ini akan dipaparkan beberapa manfaat penelitian yang ingin dicapai dalam penelitian ini, antara lain :

a. Manfaat praktis

Hasil penelitian diharapkan bermanfaat bagi para pelaku usaha yang ingin membuka usaha perdagangan minuman beralkohol agar pengusaha tersebut mengetahui bagaimana proses pengurusan perizinan untuk memperjual belikan minuman beralkohol sehingga pengusaha tersebutpun harus mematauhi peraturan daerah yang di buat oleh pemerintah daerah.

b. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan agar dapat memberikan sumbangsih terhadap perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya, dan ilmu hukum perdata bisnis pada khususnya agar menjadi salah satu jalan dalam memecahkan suatu permasalahan.

Selain itu hasil penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan pengetahuan dalam hal keperluan guna pengurusan izin terhadap pendirian usaha perdagangan yang memperdagangkan minuman beralkohol di kota Jayapura. Agar pelaku memahami dan manaati aturan yang di buat oleh pemerintah daerah sebagai lembaga yang mempunyai wewenang, agar pengusahanya dapat melakukan kegiatan usaha yang sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan baik oleh Menteri Perdagangan maupun Pemerinta Daerah Provinsi Papua.

1.5. TINJAUAN PUSTAKA

5.1. Kebijakan Publik

5.1.1. Pengertian kebijakan publik

Kebijakan publik adalah keputusan pemerintah untuk mengatur berbagai bidang kehidupan dalam Negara dan memecahkan persoalan/ masalah public. James E Anderson sebagaimana dikutip Islamy(2009: 17) mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “ *a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu). Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Budi Winarno (2007: 18) dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan.

Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (policy) dengan keputusan (decision) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

Richard Rose sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 17) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri.

Sementara itu William N. Dunn dalam Pasolong (2010:39), mengatakan bahwa kebijakan publik sebagai suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perekonomian dan lain-lain. Kemudian, secara lebih singkat, Thomas R. Dye dalam Santosa (2008: 27) merumuskan kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk bertindak atau tidak bertindak. Dari beberapa definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang telah ditentukan oleh pemerintah (instansi publik) yang mempunyai tujuan untuk mengatur kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Kebijakan public merupakan program yang di dalamnya mengandung tujuan, dan tujuan ini tidak terlepas dari nilai-nilai yang bukan saja diakui oleh negara tetapi juga sesuatu yang dianggap benar di dalam masyarakat.

Menurut Harod Laswell (1951), mengatakan bahwa ilmu kebijakan tidak di batasi oleh tujuan teoritis, tetapi juga memiliki orientasi praktis yang mendasar. Kemudian William N. Dunn (2002:29). Mengatakan analisis Kebijakan adalah disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai macam metode penelitian dan argument untuk menghasilkan manfaat di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijaksanaan.

Heinz Eulau dan Kanneth Prewitt (Soenarko,2003;41) mengatakn kebijakan dapatlah diberi definisi sebagai suatu keputusan yang siap di laksanakan dengan ciri adanya kemantapan perilaku dan berulangnya tindakan, baik oleh mereka yang membuatnya maupun oleh mereka yang harus mematuhi.

Chandier & Piano (1988) berpendapat bahwa kebijakan publik adalah Pemanfaatan yang strategis terhadap sumber daya –sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah –masalah public atau pemerintah dalam kenyataan. kebijakan tersebut telah banyak membantu para pelaksana pada tingkat birokrasi pemerintah maupun politisi untuk memecahkan Masalah – masalah public.(Tangkilisan ,2003 :1).

Sedangkan Anderson (dalam Tangkilisan, 2003;2) memberikan defenisi kebijakan publik sebagai kebijakan–kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, di mana implikasi dan kebijakan itu meliputi:

1. Kebijakan public selalu mempunyai Tujuan tertentu atau mempunyai tindakan –tindakan yang berorientasi pada tujuan.
2. Kebijakan public berisi tindakan –tindakan pemerintah.
3. Kebijakan public merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan.
4. Kebijakan public yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu,atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
5. Kebijakan pemerintah setidaknya-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

Dimock dalam bukunya yang berjudul public Administration mengarahkan kebijaksanaan pemerintah adalah perpenduan dan kristalisasi dan pada pendapat-pendapat dan keinginan-keinginan banyak orang dan golongan dalam masyarakat (Soenarko,2003:43). Sedangkang menurut (1996) kebijakan publik adalah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memiahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat dalm pelaksanaan kebijakan publik terhadap tiga tingkat pengaruh sebagai implikasi dan tindakan pemerintah yaitu :

1. Adanya pilihan kebijakan atau keputusan yang di ubah oleh politik Pegawai pemerintah atau yang lainnya yang bertujuan menggunakan kekuatan publik untuk mempengaruhi kehidupan masyarakat .
2. Adanya autput kebijakan, dimana kebijakan yang di terapkan pada level ini menuntut pemerintah untuk melakukan pengaturan Pengangguran, pembentukan personil dan membuat regulasi dalam bentuk program yang akan mempengaruhi kehidupan masyarakat.
3. Adanya dampak kebijakan yang mempengaruhi efek pilihan kebijakan Yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. (Tangkilisan,2003:2)

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap.

5.2. Tahapan atau Proses Kebijakan Publik

Untuk menjelaskan tahapan proses kebijakan publik, maka penulis mengutip pendapat (Ripley dalam Subarsono, 2005 : 11) dalam penyusunan agenda kebijakan ada tiga tahapan yang perlu dilakukan yakni :

- (1) Membangun persepsi di kalangan stakeholders bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah. Sebab bisa jadi suatu fenomena oleh kelompok masyarakat tertentu dianggap sebagai masalah, tetapi oleh kelompok masyarakat yang lain atau elit politik bukan dianggap sebagai masalah;
- (2) membuat batasan masalah;
- (3) memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah.

Ada tiga tahapan proses besar dalam sebuah kebijakan publik menurut (Ripley dalam Subarsono, 2005 : 11), yaitu tahapan formulasi, implementasi dan evaluasi.

Ketiga tahapan ini merupakan satu rangkaian proses yang memiliki keterkaitan langsung serta saling mempengaruhi. Menurut Repley bahwa jika formulasi sebuah kebijakan dilakukan secara baik maka hasil akhir dari kebijakan tersebut akan baik pula. Hasil akhir yang dimaksud di sini adalah tujuan kebijakan (policy goal) yang dapat dicapai melalui sebuah proses implementasi kebijakan. Tahapannya tersebut adalah sebagai berikut :

a. Tahap formulasi kebijakan,

analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan kemudian berusaha mengembangkan alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi sehingga sampai pada sebuah kebijakan terpilih.

b. Tahap implementasi kebijakan.

Pada tahap ini, perlu dukungan sumber daya, dan penyusunan organisasi pelaksana kebijakan. Dalam proses implementasi sering ada mekanisme insentif dan sanksi agar implementasi suatu kebijakan dapat berjalan dengan baik. Dari tindakan kebijakan akan dihasilkan kinerja dan dampak kebijakan dan proses.

c. Tahap evaluasi kebijakan

Hasil evaluasi ini bermanfaat bagi penentuan kebijakan baru pada masa yang akan datang, agar kebijakan berikutnya akan menjadi lebih baik dan lebih berhasil. Pendapat Ripley tentang tahapan proses kebijakan publik di atas jika dibandingkan dengan tahapan proses kebijakan yang di ajukan oleh James Anderson (1979 : 23-24), terlihat sejumlah kesamaan. Adapun tahapan proses kebijakan publik menurut James Anderson adalah :

1. Formulasi masalah (problem formulation) : Apa masalahnya?, apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan ?, bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah?
2. Formulasi kebijakan (policy formulation) : Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif untuk memecahkan masalah tersebut?, siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?

3. Penentuan Kebijakan (adoption) : Bagaimana alternatif ditetapkan?, persyaratan / kriteria seperti apa yang harus dipenuhi?, siapa yang akan melaksanakan kebijakan?, bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan ?
4. Implementasi (Implementation) : siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan?, apa yang mereka kerjakan ?, apa dampak dari isi kebijakan?
5. Evaluasi (evaluation) : bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan

5.3. Evaluasi Kebijakan Publik

5.3.1. Pengertian Evaluasi

Evaluasi kebijakan merupakan suatu kegiatan yang menyangkut penilaian kebijakan mencakup substansi, implementasi dan dampak, dalam hal ini evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Evaluasi kebijakan meliputi perumusan masalah-masalah kebijakan, implementasi maupun dampak kebijakan.

Jadi kata evaluasi sepertinya tidak lagi asing untuk didengar telinga, terutama anak muda. Dalam kehidupan sehari-hari ada banyak kegiatan yang kita laksanakan, selesai pelaksanaan kegiatan pasti akan melakukan evaluasi dan tentunya dalam hal ini dilakukan penilaian yang didasarkan pada prinsip pengukuran. Namun, tidak semua orang bisa menangkap arti kata evaluasi ini secara tepat. Secara umum pengertian evaluasi, selalu di identifikasikan dengan penilaian, karena proses pengukuran termasuk didalamnya. Agar lebih memahami, simak pembahasan pengertian evaluasi berikut:

Evaluasi adalah pengukuran dan perbaikan dalam kegiatan yang dilaksanakan, seperti membandingkan hasil-hasil kegiatan yang dibuat.

Tujuan evaluasi adalah agar rencana-rencana yang telah dibuat untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dapat terselenggarakan. Dan dapat diartikan, juga bahwa evaluasi merupakan suatu proses perbandingan dan pengukuran dari hasil akhir pekerjaan yang dinyatakan dicapai dengan hasil-hasil yang seharusnya dicapai. Hasil evaluasi dimaksudkan untuk perencanaan kembali, dan juga berfungsi sebagai administrasi dan manajemen yang terakhir. Yaitu mengkombinasikan dan mengumpulkan data dengan standar tujuan.

Pengertian evaluasi lebih mudah dilakukan cukup sulit untuk dijelaskan, karena ini ada banyak para ahli dan pakar yang menjelaskan dengan pendapat dan pandangan yang berbeda-beda. Berikut kumpulan pandangan beberapa para ahli tentang pengertian evaluasi yang benar:

5.3.2. Teori Evaluasi

Dalam Studi Analisis Kebijakan Publik, maka salah satu cabang bidang kajiannya adalah Evaluasi Kebijakan. Mengapa Evaluasi Kebijakan dilakukan, karena pada dasarnya setiap kebijakan negara (*public policy*) mengandung resiko untuk mengalami kegagalan. (Abdul Wahab, 1990 : 47-48), mengutip pendapat Hogwood dan Gunn (1986), selanjutnya menjelaskan bahwa penyebab dari kegagalan suatu kebijakan (*policy failure*) dapat dibagi menjadi 2 katagori, yaitu : (1) karena “non implementation” (*tidak terimplementasi*), dan (2) karena “unsuccessful” (*implementasi yang tidak berhasil*).

Tidak terimplementasikannya suatu kebijakan itu berarti bahwa kebijakan itu tidak dilaksanakan sesuai dengan yang direncanakan. Sedangkan implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi bila suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sudah sesuai rencana, dengan mengingat kondisi eksternal ternyata sangat tidak menguntungkan, maka kebijakan tersebut tidak dapat berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang telah dikehendaki.

Biasanya kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal disebabkan oleh **faktor-faktor** diantaranya : pelaksanaannya jelek (*bad execution*), kebijakannya sendiri itu memang jelek (*bad policy*) atau kebijakan itu sendiri yang bernasib kurang baik (*bad luck*). Adapun telaah mengenai dampak atau evaluasi kebijakan adalah, dimaksudkan untuk mengkaji akibat-akibat dari suatu kebijakan atau dengan kata lain untuk mencari jawaban apa yang terjadi sebagai akibat dari pada “implementasi kebijakan” (Abdul Wahab, 1997 : 62).

Menurut (Santoso, 1988; 8), sementara itu (Lineberry 1977; 104), analisis dampak kebijakan dimaksudkan untuk mengkaji akibat-akibat pelaksanaan suatu kebijakan dan membahas “hubungan antara cara -cara yang digunakan dan hasil yang hendak akan dicapai”.

Sinyal tersebut lebih diperjelas oleh (Cook dan Scioli 1975 : 95), dari salah satu buku yang ditulis oleh (Dolbeare, 1975 : 95) dijelaskan bahwa : “*policy impact analysis entails an extension of this research area while, at the same time, shifting attention toward the measurement of the consequences of public policy. In other words, as opposed to the study of what policy causes*”.

Dengan demikian, secara singkat analisis dampak kebijakan “menggaris bawahi” pada masalah *what policy causes* sebagai lawan dari kajian *what causes policy*. Konsep evaluasi dampak yang mempunyai arti sama dengan konsep kebijakan yang telah disebutkan diatas, yaitu : Seperti pada apa yang pernah didefinisikan oleh (Dye, 1981 : 366 –367) : “*Policy vealuation is learning about the consequences of public policy*”. Adapun definisi yang lebih kompleks adalah sebagai berikut : “*Policy evaluation is the assesment of the overall effectiveness of a national program in meeting its objectives, or assesment of the relative effectiveness of two or more programs in meeting common objectives*” (Wholey, 1970, dalam Dye, 1981).

Evaluasi Kebijakan merupakan suatu aktivitas untuk melakukan penilaian terhadap akibat-akibat atau dampak kebijakan dari berbagai program-program pemerintah provinsi papua tentang pelarangan produksi, pengedaran dan penjualan minuman beralkohol di provinsi papua. Pada studi evaluasi kebijakan telah dibedakan antara “*policy impact / outcome* dan *policy output*. “*Policy Impact / outcome* ” adalah akibat-akibat dan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan dengan dilaksanakannya suatu kebijakan.

Adapun yang dimaksud dengan “*Policy output*” ialah dari apa yang telah dihasilkan dengan adanya program proses perumusan kebijakan pemerintah (Islamy, 1986 : 114-115). Dari pengertian tersebut maka dampak mengacu pada adanya perubahan-perubahan terjadi yang di akibatkan oleh suatu implementasi kebijakan. Menurut Good Carter (dalam Mutrofi 1988:11) “Evaluasi ialah suatu proses mempertimbangkan suatu penentuan nilai atau penentuan dari jumlah sesuatu dengan penafsiran yang cermat”.

Pemahaman mengenai makna evaluasi sangatlah berbeda-beda, menurut Rossi dan Freeman (dalam Samsuh .H dan Mutrofin 2006:39) definisi evaluasi ialah “Evaluasi merupakan aplikasi sistematis dari prosedur riset sosial untuk menaksir atau menilai konseptualisasi dan desain, implementasi serta utilitas program intervensi sosial”.

Tidak salah jika Joni (dalam Mutrofin 1988:12) mempunyai pandangan bahwa pengertian evaluasi erat berhubungan dengan konsep penelitian dan pengembangan. Dari sudut spesifikasi objeknya berarti menilai berbagai macam program pemerintah sesuai dengan problem-problem yang dihadapi masyarakat. Dari sudut teknik pengukurannya yaitu cara-cara untuk menilai program-program pemerintah mulai dari teknik yang bersifat impresionistis (kesan-kesan observatif) sampai dengan teknik yang ilmiah dan sistematis dengan segala macam patokan-patokan yang canggih.

Pada dasarnya evaluasi adalah penetapan baik buruk terhadap sesuatu berdasarkan kriteria tertentu. Evaluasi Perencanaan program terdapat tiga faktor penentu dalam formulasi menurut Mutrofi (1988:13) ketiga faktor tersebut ialah:

1. Suatu usaha atau proses penetapan baik-buruk, memadai-kurang memadai, layak-tidak layak dan sebagainya.
2. Adanya seperangkat kriteria yang mendapatkan kesepakatan nalar dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, baik rancangan bangun perumusannya maupun aplikasinya dalam evaluasi.
3. Deskripsi program perencanaan yang dievaluasi tanpa deskripsi program perencanaan yang akurat dan penetapan sejumlah kriteria guna menetapkan tujuan tidak mungkin terlaksana secara efektif.

Ketiga faktor tersebut sebagai suatu tinjauan dalam perencanaan atau evaluasi perencanaan sebab tanpa adanya tujuan, maka kegiatan tersebut belum mengevaluasi tanpa perumusan dan penetapan kriteria secara sistematis secara lengkap dan tepat.

Dari sudut metode analisisnya yaitu menunjukkan hasil akhir (kesimpulan) dari kegiatan menilai program pemerintah tersebut.

Anderson (dalam Islamy, 1988) mendefinisikan evaluasi sebagai penilaian atau pengukuran, termasuk isi, implementasi dan dampaknya. Hal ini dipertegas lagi oleh Winarno (2004:165) yang mengatakan bahwa evaluasi adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai “manfaat”. Dengan kata lain, evaluasi berarti kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian yang menyangkut substansi, implementasi dan dampak.

(House, 1978 : 45) dalam William Dunn, mengemukakan beberapa Model Evaluasi Kebijakan Publik yang terdiri dari :

1. *The Adversary Model,*

para evaluator dikelompokkan menjadi dua, yang pertama bertugas menyajikan hasil evaluasi program yang positif, hasil dampak kebijakan yang efektif dan baik, tim kedua berperan untuk menemukan hasil evaluasi program negatif, tidak efektif, gagal dan yang tidak tepat sasaran.

Kedua kelompok ini dimaksudkan untuk menjamin adanya netralitas serta obyektivitas proses evaluasi. Temuannya kemudian dinilai sebagai hasil evaluasi. Menurut model dari evaluasi ini tidak ada efisiensi data yang dihimpun.

2. *The Transaction Model,*

Model ini memperhatikan penggunaan metode studi kasus, bersifat naturalistik dan terdiri dua jenis, yaitu : evaluasi responsif (*responsive evaluation*) yang dilakukan melalui kegiatan - kegiatan secara informal, ber ulang-ulang agar program yang telah direncanakan dapat digambarkan dengan akurat ; dan evaluasi iluminativ (*illuminativ evaluation*) bertujuan untuk mengkaji program inovatif dalam rangka mendeskripsikan dan menginterpretasikan pelaksanaan suatu program atau kebijakan. Jadi evaluasi model ini akan berusaha mengungkapkan serta mendokumenter pihak-pihak yang berpartisipasi dalam program.

3. *Good Free Model,*

model evaluasi ini bertujuan untuk mencari dampak actual dari suatu kebijakan, dan bukan hanya sekedar untuk menentukan dampak yang diharapkan sesuai dengan ditetapkan dalam program.

Dalam upaya mencari dampak aktual, evaluator tidak perlu mengkaji secara luas dan mendalam tentang tujuan dari program yang direncanakan. Sehingga evaluator (peneliti) dalam posisi yang bebas menilai dan ada obyektivitas.

b . Pendekatan Evaluasi

Riset evalusai telah berkembang secara dramatis. Berdasarkan kajian Stufflebeam dan Webster (1994) ”Yang mengikuti periode relatif tanpa aktivitas di tahun 1950-an, berbagai riset evaluasi mengalami periode revitalisasi pada pertengahan tahun 1960-an”. Menurut mereka, revitalisasi ini dipengaruhi oleh

beberapa artikel karya Crobach (1963), Scriven (1967), Stake (1967), dan Stufflebeam (1966) (dalam Samsul dan Mutrofin 2006:87-88). Perkembangan bidang itu lebih jauh dirancang oleh persyaratan evaluasi program yang diterbitkan pada tahun 1965 di Amerika Serikat, oleh gerakan akuntabilitas nasional yang dimulai awal tahun 1970-an.

Menurut Stufflebeam dan Webster (1994) (dalam Samsul. H dan Mutrofin 2006:88), "Studi tentang berbagai pendekatan dan orientasinya merupakan satu upaya yang penting, baik untuk operasi maupun kemajuan ilmiah riset evaluasi".

Secara operasional, tinjauan kritis terhadap berbagai alternatif dapat membentuk evaluator mempertimbangkan dan menilai kerangka opsional yang dapat mereka gunakan untuk merencanakan dan melaksanakan studinya. Tinjauan yang dimaksud di atas membantu riset evaluasi mengidentifikasi berbagai persoalan, asumsi, dan hipotesis yang harus dinilai. Makna dari mempelajari pendekatan dan orientasi riset evaluasi adalah untuk menyingkapkan kekuatan dan kelemahan serta untuk memperoleh arah secara komperatif agar dapat memilih serta merencanakan pendekatan dan orientasi yang lebih baik.

Dalam mengembangkan karakterisasi dan penelitian terhadap berbagai pendekatan dan orientasi riset evaluasi, Stufflebeam dan Webster (1994) mempertimbangkan secara cermat bermacam-macam aktivitas yang dilaksanakan atas nama riset evaluasi.

Aktivitas ini diklasifikasikan menurut tingkat konformitas pada definisi riset evaluasi yang seharusnya menjadi definisi yang dapat diterima secara luas karena sesuai dengan definisi evaluasi yang sudah disebutkan penjelasannya dievaluasi kebijakan.

Definisi tersebut digunakan untuk menggolongkan berbagai studi evaluasi kedalam pendekatan utama. Pendekatan *pertama* mencakup riset evaluasi yang berorientasi politik, yang mempromosikan pandangan positif atau negatif terhadap suatu obyek, tanpa mempedulikan nilai aktualnya. Pendekatan *kedua* mencakup riset evaluasi yang diarahkan untuk menjawab pertanyaan tertentu yang jawabannya bisa atau tidak bisa menaksir nilai objek. Pendekatan *ketiga* melibatkan berbagai studi yang terutama didesain untuk menilai dan atau meningkatkan nilai beberapa objeknya.

Menurut Stufflebeam dan Webster (1994), Dunn (1999) (dalam Samsul .H dan Mutrofin 2006:107) mengklasifikasikan pendekatan dan orientasi riset evaluasi menjadi tiga kelompok yaitu sebagai berikut:

1. Evaluasi Semu

Evaluasi Semu (*Peseudo Evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, tanpa untuk berusaha menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil tersebut terhadap individu, kelompok, atau masyarakat secara keseluruhan. Asumsinya bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti dengan sendirinya (*Self evident*) atau tidak kontroversial.

Dalam evaluasi ini secara khusus menerapkan bermacam-macam metode (desain eksperimental-semu, kuesioner, random sampling, teknik statistik) untuk menjelaskan variasi hasil kebijakan yang ada (misalnya: jumlah lulusan pelatihan yang dipekerjakan, Unit-unit pelayanan medis yang diberikan, keuntungan bersih yang dihasilkan) diterima begitu saja sebagai tujuan yang tepat.

2. Evaluasi Formal

Evaluasi Formal (*Formal Evaluation*) merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan tetapi mengevaluasi hasil tersebut atas dasar tujuan program kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrator program.

Asumsinya bahwa tujuan dan target diumumkan secara formal adalah merupakan ukuran yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan program. Dalam evaluasi formal menggunakan berbagai macam metode seperti yang dipakai dalam evaluasi semu dan tujuannya identik: untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai variasi-variasi hasil kebijakan dan dampak yang dapat dilacak dari masukan dan proses kebijakan.

Evaluasi formal menggunakan Undang-undang, dokumen-dokumen program, dan wawancara dengan pembuat kebijakan dan administrator untuk mengidentifikasi, mendefinisikan dan menspesialisasikan tujuan dan target kebijakan.

Salah satu tipe evaluasi formal adalah *evaluasi sumatif* yang meliputi usaha yang memantau pencapaian tujuan dan target formal setelah suatu kebijakan atau program diterapkan untuk jangka waktu tertentu. Sedangkan *evaluasi formatif* meliputi usaha-usaha untuk secara terus menerus memantau, pencapaian tujuan-tujuan dan target formal.

3. Evaluasi Keputusan Teoritis

Evaluasi Keputusan Teoritis (*Decision Theoretic Evaluation*) adalah pendekatan yang menggunakan metode-metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggung jawabkan dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan.

Asumsinya evaluasi keputusan teoritis berusaha untuk memunculkan dan membuat eksplisit tujuan dan target dari pelaku kebijakan baik dari yang tersembunyi atau dinyatakan. Ini berarti bahwa tujuan dan target dari para pembuat kebijakan dan administrator merupakan salah satu sumber nilai, karena semua pihak yang mempunyai andil dalam memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan (sebagai contoh: staf tingkat menengah dan bawahan, pegawai pada badan-badan lainnya, kelompok klien) dilibatkan dalam merumuskan tujuan dan target dimana kinerja nantinya akan diukur.

c. Kriteria Evaluasi

Dari riset evaluasi yang dipublikasikan menurut Usaid, IEES (1986) "dasar dari praktek riset evaluasi adalah distingsi antara kriteria, standar, dan indikator". Kriteria merupakan karakteristik program yang dianggap sebagai basis penting untuk melakukan riset evaluasi pada program tersebut. Indikator merujuk pada ukuran yang digunakan untuk mengumpulkan data sehubungan dengan performan nilai kriteria (*Valued Criteria*).

Kriteria merupakan karakteristik program yang dianggap sebagai basis relevan dan penting untuk melakukan riset evaluasi. Kriteria merupakan ekspresi (ungkapan) penghargaan (*value*) orang pada suatu program atau proyek. Evaluasi ini didasarkan pada keyakinan, pengalaman pribadi, pengalaman orang lain, dan hasil kajian teori. Kriteria tidak dapat dideduksikan secara logis menyangkut apa yang dianggap penting dan menjadi tujuan suatu program.

Dalam menghasilkan informasi mengenai kinerja program atau proyek, evaluator menggunakan teori, model, pendekatan dan kriteria yang berbeda untuk mengevaluasi hasil. Mengikuti alur analogi Dunn (1999) (dalam Samsul. H dan Mutrofin 2006:80), "perbedaan utama antara kriteria untuk riset evaluasi dan kriteria untuk rekomendasi kebijakan adalah pada waktu ketika kriteria diterapkan atau diaplikasikan (*aplied*). Kriteria utama yang dapat digunakan sebagai acuan untuk riser evaluasi (Poister:1978 dalam Mutrorin 2005:80) sebagai berikut:

1. Effectiveness (efektivitas)

Kriteria ini berkaitan dengan apakah suatu program atau kebijakan mencapai hasil atau akibat yang diharapkan atau proyek mencapai tujuan

sebagaimana dirumuskan oleh program atau kebijakan. Pada umumnya efektivitas diukur berdasarkan unit produk, jasa layanan program atau nilai moneternya karena secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis.

2. *Efficiency (efisiensi)*

Kriteria ini digunakan untuk menjawab pertanyaan seberapa banyak suatu usaha diperlukan guna mencapai hasil atau tujuan program dan kebijakan yang diharapkan. Jadi efisien berhubungan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan efektivitas tertentu. Efisien merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi yang juga seringkali ditentukan atau diukur dari ongkos moneter dan ditentukan melalui perhitungan biaya per unit produk atau layanan. Suatu program atau proyek dikatakan efisien apabila mencapai efektivitas sangat tinggi namun dengan menggunakan dana atau biaya paling rendah.

3. *Adequacy (kecukupan)*

Kriteria ini berhubungan dengan pertanyaan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan para pihak yang terlibat dalam program atau proyek dalam memecahkan suatu masalah. Kriteria kecukupan program atau proyek dalam memecahkan suatu masalah. Kriteria kecukupan lebih menekankan pada pola hubungan antara alternatif desain program atau kebijakan dengan hasil atau tujuan yang diinginkan.

4. *Equity (kesamaan atau perataan)*

Kemampuan program atau proyek dalam menjangkau berbagai kelompok masyarakat yang berbeda-beda. Jadi kriteria ini berhubungan erat dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat atau hasil dan usaha secara adil.

5. *Responsiveness (responsivitas)*

Menjawab pertanyaan seberapa jauh hasil suatu program atau proyek dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Artinya apakah program tersebut benar-bener menjangkau kelompok miskin atau dinikmati sejumlah kelompok keluarga berkecukupan merupakan objek kriteria responsivitas.

6. *Appropriateness (kelayakan)*

Kriteria ini erat sekali hubungan dengan rasionalitas substantif sebab pertanyaan tentang ketepatan dan kelayakan suatu program atau proyek tidak berkenaan dengan satuan kriteria individu melainkan dua atau lebih kriteria secara bersama-sama.

Dari penjelasan pendekatan evaluasi diatas maka peneliti memilih Kriteria, karena pendekatan ini menggunakan Undang-undang, pengamatan, dan wawancara dengan pembuat kebijakan dan administrator untuk mengidentifikasi, mendefinisikan dan menspesialisasikan tujuan dan target kebijakan.

Dari pendekatan kriteria tersebut diatas maka dalam evaluasi yang akan peneliti lakukan untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai data dan informasi melalui; pengamatan, wawancara dan observasi.

Sehingga ketepatan suatu program dan kebijakan menunjukkan pada nilai atau harga dari tujuan program atau kebijakan dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut. Dari teori diatas pada poin pertama mengenai efektivitas yang sesuai juga dengan penelitian ini yang **spesifiknya** pada efektivitas kebijakan pemerintah berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2013 Tentang Pelarangan Produksi, Pengedaran Dan Penjualan Minuman Beralkohl di Kota Jayapura.

Tujuan penerbitan perda dengan intruksi gubernur atau kebijakan ini untuk melindungi masyarakat atau penduduk papua terhadap mengkonsumsi alkohol. Tetapi pada kenyataannya sampai saat ini pelaksanaan transaksi jual dan beli di tokoh-tokoh penjualan minuman beralkohol di kota jayapura masih di lakukan. Sehingga dapat di tindak lanjuti lagi kebijakan pemerintah tentang pelarangan produksi, pengedaran dan penjualan minuman beralkohol di kota jayapura. Hal yang menjadi fokus penelitian untuk melihat dengan mengevaluasi Kebijakan pemerintah mengenai pelarangan produksi, pengedaran minuman beralkohol di kota Jayapura.

Sehingga untuk melihat sejauh mana usaha yang di lakukan oleh pihak penegak hukum secara keseluruhan agar dapat berjalan dengan baik.

2) Efektifitas (indikatornya).

Dalam Ensiklopedia administrasi memberi pengertian tentang efektifitas sebagai berikut :

“Efektifitas adalah suatu keadaan yang mengandung pengertian mengenai terjadinya suatu efek atau akibat yang dikehendaki, kalau seseorang melakukan suatu perbuatan denngan maksud tertentu yang memang dikehendaki.

Maka orang itu dikatakan efektif kalau menimbulkan atau mempunyai maksud sebagaimana yang dikehendaki. (The Liang Gie, 1967)”

Dari pengertian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa suatu hal dapat efektif adalah suatu kegiatan yang telah dilakukan memenuhi target yang diinginkan atau tujuan yang telah ditetapkan. Pendapat lain juga memberikan pengertian tentang efektifitas seperti Richard M. Steirs (1985: 2) sebagai berikut : “Bahwa makin rasional suatu organisasi, makin besar kemampuan yang diperoleh kearah tujuan, organisasi makin efektif pula. Dengan demikian efektifitas dipandang sebagai tujuan akhir oleh sebagian besar organisasi setidaknya secara teoritis”.

Definisi ini menyatakan bahwa efektivitas dimaksudkan seberapa jauh organisasi itu mencapai tujuan begitu jauh pula tingkat efektivitas yang telah dicapai. Berarti suatu kebijakan dapat dianggap sudah efektif apabila target dari tujuan kebijakan telah terpenuhi.

Maka yang dimaksud Efektivitas Kebijakan adalah keberhasilan implemintasi kebijakan tersebut dapat dicapai secara tepat pada sasaran. Keberadaan suatu organisasi salah astunya adalah untuk mencapai tujuan kebijakan, seperti pendapat (Michael Keely : 1984 dalam Gibson dkk, 1996 : 38) sebagai berikut: “Pendekatan tujuan untuk mendefinisikan dan mengevaluasi efektifitas merupakan pendekatan evaluasi tertua dan paling luas digunakan”. Jadi pencapaian tujuan tidak dapat diukur bagi organisasi yang tidak menghasilkan keluaran yang bersifat wujud.

Model implementasi dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn (dalam Budi Winarso, 1989) bahwa untuk mengukur dan menjelaskan hasil akhir dari

suatu kebijakan yang efektif adalah pencapaian program. Perlu diperhatikan bahwa beberapa pelayanan yang sebenarnya dapat diberikan tanpa mempunyai dampak substansional pada masalah yang diperkirakan berhubungan dengan kebijakan suatu kebijaksanaan mungkin dapat di implementasikan secara efektif. Tapi gagal dampak substansional karena kebijaksanaan tidak disusun secara baik oleh institusi dominan suatu kebijakan diberlakukan kesemuanya faktor tersebut dapat mempengaruhi dan secara bersama-sama mempunyai peran masing-masing mewujudkan implementasi kebijakan. Keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan dengan adanya kelompok sasaran.

Efektivitas (effectiveness) berkembang dengan apakah alternatif mencapai hasil (akibat) yang di harapkan, atau mencapai tujuan dari di adakannya tindakan. Efektivitas, yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneterinya. jika kebijakan tentang pelarangan penggunaan kantong plastik dapat di ikuti oleh seluruh instasi pengusaha dan masyarakat agar guna menanggulangi masalah pencemaran sampah plastik bagi publik. maka kebijakan tersebut di nilai lebih efektif, karena kebijakannya dapat memberikan manfaat yang dapat di hargai.

Begitu juga kebijakan kesehatan yang efektif adalah kebijakan penyediaan pelayanan kesehatan yang lebih bermutu, dengan asumsi bahwa kualitas pelayanan kesehatan adalah hasil yang bernilai.

5.4. Peraturan Daerah

Peraturan kepala daerah adalah peraturan Gubernur dan/atau peraturan Bupati/Wali kota. Peraturan daerah (Perda) yang di buat oleh pemerintah daerah berdasarkan masalah yang bersifat public, maka pemerintah selaku kepala daerah mengambil kebijakan untuk membuat dan menertibkan peraturan daerah untuk mengatasi masalah yang di hadapi oleh masyarakat setempat.

Dengan demikian diawal Pemerintahan Provinsi Papua saat ini, kita patut bersyukur karena Gubernur Provinsi Papua, Lukas Enembe telah mengawali perlawanan terhadap peredaran miras dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah (Perda) No. 15 tahun 2013 tentang pelarangan produksi, pengedaran dan penjualan minuman beralkohol di Kota Jayapura. Perda tersebut diperkuat dengan telah dilakukannya penandatanganan fakta integritas Gubernur Bersama para pimpinan kota dan kabupaten se-Papua pada awal tahun 2016, tentang pelarangan miras di papua, diikuti dengan dikeluarkannya instruksi Gubernur Papua No. 3/INSTR-GUB/tahun 2016. Pada akhir tahun 2017 bahkan para Aparatur Sipil Negara (ASN) di lingkungan Pemerintah provinsi papua menyatakan komitmennya untuk turut serta melawan peredaran miras dengan penandatanganan fakta integritas Atas kebijakan tentang Pelarangan produksi, Pengedaran dan Penjualan Minuman beralkohol.

Maka disini kita melihat lebih spesifik Di kota Jayapura ditemukan banyak tokoh yang menjual minuman beralkohol, padahal kota Jayapura (papua) telah memiliki peraturan daerah Minuman Keras dengan adanya Perda Nomor 15 Tahun 2013 tentang Pelarangan produksi, Pengedaran dan Penjualan Minuman Beralkohol di tokoh-tokoh dan bar-bar yang menjual minuman beralkohol dan

tempat dimana di lakukan transaksi sebagai respon untuk menanggulangi tingkatnya kriminalitas dan pembunuhan bermotif alcohol bagi masyarakat papua di kota Jayapura (Papua).

Namun Kenyataannya masih banyak masyarakat yang membeli dan mengkonsumsi minuman keras di papua dan pada khususnya kota jayapura dengan tidak sesuai dengan ketentuan dalam Perda Nomor 15 Tahun 2013. Oleh karena itu, pemerintah Melihat dari hal tersebut di atas maka pemerinta provinsi papua mengbuat kebijakan tentang pelarang produksi, pengedaran dan penjualan minuman beralkohol di papua maupun bawa masuk dari luar papua.

1.7. DEFINISI VARIABEL

1.7.1. Definisi Konsep

1.7.2. Definisi konsep

Konsep merupakan pemikiran dasar yang diperoleh dari fakta peristiwa, pengalaman. Maka menurut pendapat Sagala (2010:56), konsep merupakan prinsip dasar yang sangat penting dalam proses belajar. Sedangkan menurut pendapat dalam yulianti (2006: 7), bahwa bila seseorang dapat menghadapi benda atau peristiwa sebagai sebagai suatu kelompok, golongan, kelas atau kategori maka ia belajar kosep. Sehingga peneliti mengamati dikota jayapura ini ada banyak masalah atau kejadian-kejadian, namun hanya salah satu masalah yang saya meneliti dan mangkaji melalui pengatan, wawancara dan observasi tentang mengkonsi miras di kota jayapura ini masalah yang sifatnya berbahaya dan kompleks, sehingga dengan melihat fenomena atau masalah tersebut dan dapat dijadikan sebuah konsep.

Konseptual memberikan penjelasan tentang konsep dari variabel yang akan diteliti menurut pendapat peneliti berdasarkan kerangka teori yang digunakan. Variabel atau fenomena yang dimaksud dalam penelitian ini adalah mengenai Evaluasi Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2013 tentang Pelarangan produksi, Penedaran, dan Penjualan Minuman Beralkohol di Kota Jayapura.

Maka Evaluasi kebijakan pemerintah provinsi papua mengenai miras ini pada dasarnya ditujukan untuk melihat sejauh mana program-program kebijakan yang telah dijalankan mampu menyelesaikan masalah-masalah public di kota jayapura atau belum. Ini berarti bahwa evaluasi kebijakan pada dasarnya merupakan alat untuk mengumpulkan dan mengelola informasi mengenai program atau pelayanan yang diterapkan.

Evaluasi kebijakan menyediakan data dan informasi yang biasa dipergunakan untuk menganalisis kebijakan dan menunjukkan rekomendasi bagi perbaikan-perbaikan yang diperlukan agar implementasi kebijakan selanjutnya berjalan efektif dan efisien sesuai dengan kriteria yang di tetapkan.

1.7.2. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan penjabaran konsep atau variable penelitian dalam bentuk rincian (indikator penelitian). Definisi operasional dimaksudkan untuk menghindari kesalahan pemahaman dan perbedaan penafsiran yang berkaitan dengan istilah-istilah dalam judul penelitian. Dalam penelitian ini, untuk menilai seberapa baik hasil kebijakan yang telah di implementasikan, peneliti menggunakan teori evaluasi kebijakan yang dikemukakan oleh Nurcholis

(2007:277) bahwa evaluasi kebijakan adalah penilaian secara menyeluruh terhadap input, process, output dan outcome dari kebijakan pemerintah daerah.

Berikut ini ada banyak kumpulan pandangan beberapa para ahli tentang pengertian evaluasi yang benar tetapi yang menjadi focus penelitian bagi peneliti adalah efektivitas.

Dengan demikian operasionalisasi dalam evaluasi kebijakan tentang pelarangan produksi, pengedaran dan penjualan minuman beralkohol di kota jayapura dapat di analisis lewat beberapa gejala/kriteria adalah sebagai berikut :

1. **Efektivitas** adalah suatu kondisi yang menunjukkan tingkat keberhasilan implementasi kebijakan pemerintah kota jayapura tentang pelarangan produksi, pengedaran dan penjualan minuman beralkohol di kota jayapura.
2. **Efisiensi** berarti suatu ukuran keberhasilan suatu kebijakan yang diukur berdasarkan besarnya partisipasi masyarakat terhadap peraturan daerah nomor 15 tahun 2013, tentang pelarangan produksi, pengedaran dan penjualan minuman beralkohol di kota jayapura.
3. **Pemerataan** adalah proses, perbuatan Pemerataan bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial dan pemerataan pendapatan bagi warga negara kita. Artinya bahwa kebijakan tentang tentang pelarangan produksi, pengedaran dan penjualan minuman beralkohol di kota jayapura.
4. **Responden** adalah pihak-pihak yang dijadikan sebagai sampel dalam sebuah penelitian terkait dengan kebijakan pemerintah daerah nomor 15 tahun 2013 tentang pelarangan produksi, pengedaran dan penjualan minuman beralkohol di kota jayapura. Dengan demikian, 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, kelayakan) masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan”(Dunn, 1999).Oleh karena itu, kriteria responsivitas cerminan nyata kebutuhan, preferensi, dan nilai dari kelompok-kelompok tertentu terhadap kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, dan kesamaan.

f. Kelayakan

Kriteria evaluasi yang terakhir adalah kelayakan suatu kebijakan terhadap pemecahan masalah yang terjadi di tengah-tengah masyarakat. William N. Dunn menyatakan bahwa 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” (Dunn, 2003).Berdasarkan pendapat di atas, dapat diketahui bahwa ketepatan merupakan penilaian suatu tujuan dari sebuah kebijakan yang menjadi solusi dari masalah yang terjadi di tengah-tengah

masyarakat sehingga bisa dilihat apakah dapat memecahkan masalah tersebut atau justru menimbulkan masalah yang lain(Lukman, 2015).

1.8. Metode Penelitian.

1.8.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian adalah kualitatif dengan menggunakan pendekatan deskriptif dalam meneliti suatu obyek, suatu kondisi, kelompok manusia pada masa sekarang dengan tujuan membuat gambaran lukisan sistematis mengenai fakta-fakta, sifat dan fenomena yang diteliti (Nasir, 1987 :63).

Berangkat dari pendapat tersebut di atas, maka penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif menjadi acuan dalam penulisan atau penelitian ini, karena diharapkan dapat memberi gambaran tentang obyek suatu keadaan terutama kebijakan pelarangan produksi, pengedaran dan penjualan minuman beralkohol di kota Jayapura.

1.8.2. Lokasi Penelitian

Yang menjadi lokasi penelitian adalah di Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Papua, dengan alasan karena badan tersebut bertanggung-jawab dalam pelaksanaan kebijakan Gubernur provinsi Papua tentang pelarangan produksi, pengedaran minuman beralkohol.

1.8.3. Teknik Pengumpulan Data

Menurut Taliziduhu (1981;115) studi lapangan juga disebut *research* lapangan, yang artinya adalah penelitian yang dilakukan dilapangan dengan mengamati obyek yang diteliti sehingga dapat diperoleh data dan informasi dilapangan. Penelitian lapangan dapat dilakukan dengan teknik :

- a. **Survey**, yaitu melihat atau menggambarkan dan mencari serta membandingkan status kedudukan dan persamaan fenomena-fenomena yang diperoleh dilapangan (Arikunto, 2002 ; 108).
- b. **Observasi**, yaitu peneliti mengamati langsung fenomena-fenomena dilapangan sekaligus menguji kebenaran dari jawaban responden pada saat melakukan wawancara (Ridwan, 2004;104)
- c. **Wawancara**, yaitu proses memperoleh keterangan (data dan informasi) untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara peneliti dan responden dengan menggunakan *interview guide* (paduan wawancara).

1.8.4. Teknik Analisa Data

Teknik analisa data merupakan kelanjutan dari tahap pengolahan data. Pada tahap ini semua data dan informasi diupayakan sehingga memiliki nilai agar mudah dalam interpretasi dan generalisasi. Karena menurut Soetrisno Hadi (1991 ; 31) mengemukakan bahwa analisa data akan sangat tergantung kepada tipe data yang telah dikumpulkan, baik berupa angka-angka (kuantitatif) maupun kualitatif. Sesuai pendapat Koentjaraningrat (1981;269) bahwa sesungguhnya analisa dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam yaitu Kuantitatif dan kualitatif.

Karena analisa kualitatif, maka analisa model Miles dan Huberman (1992), menjadi acuan dalam menganalisa data dan informasi. Analisa model Miles dan Huberman adalah analisa terhadap data dan informasi yang diperoleh pada saat pengumpulan data berlangsung dilapangan dan dapat dilakukan perubahan data sesuai waktu atau apabila data tidak valid (meragukan).

Proses analisa data model Miles dan Hubermen, meliputi :

1. Reduksi data; melakukan penyederhanaan, pengabstraksian dan pengtransformasian terhadap data yang diperoleh dilapangan secara terus menerus selama penelitian berlangsung, dengan tujuan lebih mempertajam, menggolongkan, mengarahkan, menyeleksi data sesuai masalah yang diteliti.
2. Penyajian data, dalam bentuk matriks, skema dan gambar dengan maksud lebih memudahkan dalam membuat kesimpulan.
3. Verifikasi dan penarikan kesimpulan. Melakukan verifikasi terhadap data yang diperoleh berdasarkan hasil triangulasi melalui data wawancara, dokumentasi dan obsevasi. Tujuannya, mencari makna, mencatat keteraturan pola, hubungan sebab akibat yang mungkin dapat dijadikan sebagai kesimpulan yang sangat longgar tetap terbuka, dan menarik kesimpulan akhir.