

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

Pendidikan dapat didefinisikan sebagai keseluruhan yang terpadu dari sejumlah komponen yang saling berinteraksi dan melaksanakan fungsi-fungsi tertentu dalam rangka membantu anak didik agar menjadi anak terdidik sesuai tujuan yang telah ditetapkan. Pendidikan menjadi salah satu faktor utama untuk melihat cepat atau lamabanya kemajuan pembangunan dalam sebuah Negara, oleh Karen itu tingkat kualitas dari sebuah Negara bisa dilihat dari kualitas pendidikan dari sebuah negara tersebut, jika semakin baik kualitas pendidkannya maka akan semakin baik kualitas suber daya manusianya.

Indonesia sendiri juga telah mengatur terkait dengan pendidikan yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 31 ayat (1) menyebutkan bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan, dan ayat (3) menegaskan bahwa Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang. Salah satu program yang di buat pemerintah untuk melakukan evaluasi pendidikan yang di selenggarakan Badan standar nasional pendidikan (BSNP) adalah ujian nasional yang salah satu tujuanya untuk mengukur dan menilai potensi peserta didik pada jenjang menengah (BSNP, 2009), manfaat lainnya dari ujian nasional adalah peningkatan kualitas pendidikan pendidikan yang terkadang masih di pertanyakan oleh masyarakat.

Ujian nasional sendiri memiliki beberapa dampak bagi siswa serta menimbulkan beberapa masalah dan kendala dalam pelaksanaannya. Berdasarkan penelitian terdahulu menurut Erik sundawa dalam penelitiannya yang berjudul “ analisis pelaksanaan UN” bahwasanya pelaksanaan UN memiliki kendala yang bersifat teknis maupun non teknis sehingga banyak menimbulkan pro dan kontra di masyarakat. menurut Mardapi, D, & Kartowagiran, B dalam penelitiannya yang berjudul “dampak ujian nasional” menjelaskan bahwasanya ujian nasional memiliki dampak positif dan negative untuk siswa karena ujian nasional bisa memotivasi siswa untuk belajar akan tetapi menimbulkan kelelahan fisik bagi siswanya sebab harus mengikuti waktu tambahan jam belajar, penelitian ini di dukung oleh temuan penelitian dari Yulia Putri Puspitasari Zaenal Abidin, Dian Ratna Sawitri dalam penelitian yang berjudul “Hubungan Antara Dukungan Sosial Teman Sebaya Dengan Kecemasan Menjelang Ujian Nasional (UN) Pada Siswa Kelas XII Reguler Sma Negeri 1 Surakarta” dimana dalam penelitian ini menilai dukungan positif dari teman sebaya dapat mengurangi kecemasan siswa dalam menghadapi ujian nasional, hal berarti perlu adanya dukungan dari lingkungan sekitar.

Jumlah sekolah menengah atas yang ada di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta ( D.I.Y) di jelaskan oleh table berikut:

**Table 1.1 Data SMA/SMK Provinsi Yogyakarta**

<b>KABUPATEN/ KOTA</b>	<b>SMA/MA</b>			<b>SMK</b>		
	<b>Negeri</b>	<b>Swasta</b>	<b>Total</b>	<b>Negeri</b>	<b>Swasta</b>	<b>Total</b>
Bantul	30	19	49	13	23	36
Gunung kidul	17	18	35	12	27	39
Kulon progo	19	8	27	1	33	34
Sleman	22	39	61	7	43	50
Yogyakarta	13	40	53	8	20	28
<b>TOTAL</b>	<b>101</b>	<b>124</b>	<b>225</b>	<b>41</b>	<b>146</b>	<b>187</b>

Sumber: [dikpora.jogjaprov.go.id](http://dikpora.jogjaprov.go.id)

Dari data diatas kabupaten yang memiliki jumlah SMA dan SMK terbanyak adalah kabupaten sleman dengan jumlah total SMA/MA yaitu 61 dan jumlah total SMK adalah 50, sedangkan yang mempunyai jumlah sekolah SMA/MA yang jumlahnya paling sedikit adalah Kabupaten Kulon progo dengan jumlah total yaitu 27, sedangkan jumlah SMK yang paling sedikit di Kota Yogyakarta dengan jumlah 28.

Salah satu daerah yang telah sukses melaksanakan ujian nasional adalah kabupaten bantul walaupun pada tingkat provinsi dari tahun 2015 dan 2016 selalu menempati posisi peringkat ke dua akan tetapi pada perolehan nilai rata-rata di banding dengan kota dan kabupaten lainnya Kabupaten bantul mengalami peningkatan. nilai rata-rata nya sebagai berikut, pada tahun 2015 menempati peringkat ke 2 dengan tingkat kelulusan, dengan urutan peringkat pertama adalah kota Yogyakarta dengan nilai rata-rata 64.51, peringkat dua ditempati oleh kabupaten bantul dengan nilai rata-rata 56.46, peringkat tiga kabupaten sleman dengan nilai rata-rata 56.31, dan peringkat ke empat kabupaten kulon progo dengan nilai rata-rata 54.14, serta peringkat terakhir di tempati oleh kabupaten gunung kidul dengan perolehan nilai rata-rata 53.52. pada tahun 2016 kabupaten bantul menempati peringkat ke dua dengan nilai rata-rata 61.00 sedangkan peringkat pertama kota Yogyakarta dengan nilai rata-rata 61.20, peringkat ketiga kabupaten sleman nilai rata-rata 59.97, peringkat ke empat gunung kidul nilai rata-rata 59.96, dan peringkat kelima kabupaten kolon progo nilai rata-rata 57.60 di tingkat SMA dan sederajat. Hal ini menunjukkan keseriusan pemerintah kabupaten bantul dalam menyelenggarakan ujian nasional sehingga setiap tahunnya mengalami peningkatan.

Selain itu Kabupaten Bantul setiap tahunnya menjadi kabupaten yang menjadi lulusan terbaik pada program IPS tahun 2016 dengan pencapaian kelulusan 100% . Berdasarkan data dan alasan tersebut maka peneliti tertarik meneliti terkait monitoring dan evaluasi kesuksesan pelaksanaan ujian nasional tingkat sekolah menengah atas

(SMA) dan sederajat karena pelaksanaannya yang selalu mengalami peningkatan dan dapat mempertahankan menjadi kabupaten dengan lulusan terbaik program IPS. Oleh karena itu penelitian ini difokuskan untuk meneliti tentang

**“Monitoring dan Evaluasi Kebijakan Pemerintah Dalam Mensukseskan Ujian Nasional Tingkat Sekolah Menengah Atas (SMA) Tahun 2015-2016 di Kabupaten Bantul”**

**B. Rumusan Masalah**

“Bagaimana Monitoring dan Evaluasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Bantul dalam mensukseskan ujian nasional tahun 2016 ?”

**C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini bertujuan untuk : mengetahui Monitoring dan Evaluasi kebijakan pemerintah kabupaten bantul dalam mensukseskan ujian nasional tahun 2016.

**D. Manfaat Penelitian**

**1. Manfaat Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan mampu menambah pengetahuan mengenai Monitoring dan Evaluasi kebijakan pemerintah Kabupaten Bantul dalam mensukseskan ujian nasional tahun 2016 yang berguna untuk mengetahui kesesuaian antara hasil yang diperoleh dari program dengan perencanaan yang dilakukan.

**2. Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran secara mendalam kepada pembaca tentang Monitoring dan Evaluasi kebijakan pemerintah kabupaten bantul dalam mensukseskan ujian nasional tahun 2016 dan bisa sebagai bahan rujukan untuk kabupaten lain dalam mensukseskan ujian nasional.

## E. Studi Terdahulu

Penelitian ini mengacu pada penelitian sebelumnya, dimana peneliti menggunakan 10 jurnal dalam penelitian. 10 jurnal Penelitian ini dapat di klarifikasikan menjadi 4 kategori yaitu : (1) dampak dan kendala dalam pelaksanaan ujian nasional, (2) factor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan ujian nasional (3) inovasi pelaksanaan ujian nasional (4) mutu pendidikan.

Penelitian kategori pertama yaitu tentang dampak dan kendala dimana, Ujian nasional sendiri memiliki beberapa dampak bagi siswa serta menimbulkan beberapa masalah dan kendala dalam pelaksanaanya. Berdasarkan penelitian terdahulu menurut Erik sundawa dalam penelitiannya yang berjudul “ analisis pelaksanaan UN” bahwasanya pelaksanaan UN memiliki kendala yang bersifat teknis maupun non teknis sehingga banyak menimbulkan pro dan kontra di masyarakat. menurut Mardapi, D., & Kartowagiran, B dalam penelitiannya yang berjudul “dampak ujian nasional” menjelaskan bahwasanya ujian nasional memiliki dampak positif dan negative untuk siswa karena ujian nasional bisa memotivasi siswa untuk belajar akan tetapi menimbulkan kelelahan fisik bagi siswanya sebab harus mengikuti waktu tambahan jam belajar, penelitian ini di dukung oleh temuan penelitian dari Yulia Putri Puspitasari Zaenal Abidin, Dian Ratna Sawitri dalam penelitian yang berjudul “Hubungan Antara Dukungan Sosial Teman Sebaya Dengan Kecemasan Menjelang Ujian Nasional (UN) Pada Siswa Kelas XII Reguler Sma Negeri 1 Surakarta” dimana dalam penelitian ini menilai dukungan positif dari teman sebaya dapat mengurangi kecemasan siswa dalam menghadapi ujian nasional, hal berarti perlu adanya dukungan dari lingkungan sekitar.

Untuk penelitian yang masuk dalam kategori dua mengenai factor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan ujian nasional yaitu, seperti yang di jelaskan oleh Tiurlina Siregar dalam penelitiannya yang berjudul “Analisis faktor-Faktor yang mempengaruhi

hasil ujian nasional (UN) IPA di SMA negeri 2 Tigi Kabupaten Deiyai Provinsi Papua“ yakni sarana dan prasarana serta jarak antara rumah dan sekolah menjadi faktor yang tak bisa dikesampingkan dalam keberhasilan ujian nasional, dengan jarak yang jauh antara rumah dan sekolah akan membuat siswa kelelahan fisik yang akan berdampak pada konsentrasi siswa dalam menjalankan ujian nasional menjadi menurun. Hal ini didukung oleh penelitian dari Dr. Rasto, M.Pd., D.K.K. dalam penelitiannya yang berjudul “Analisis Petak Kompetensi Hasil Ujian Nasional dan Model Pengembangan Mutu Pendidikan SMA di Jawa Barat” ternyata dalam penelitian ini ditemukan faktor lain rendahnya nilai ujian nasional yang didapat oleh siswa dipengaruhi karena rendahnya kualitas dan kuantitas guru, sarana dan prasarana yang masih kurang, motivasi siswa yang masih rendah serta dukungan dari orang tua dan masyarakat sekitar yang masih kurang.

Selanjutnya penelitian kategori ketiga yaitu mengenai inovasi pelaksanaan ujian nasional. Diantaranya pelaksanaan ujian nasional pemerintah telah mencanangkan kebijakan ujian nasional berbasis komputer. Selain lebih efisien dalam pelaksanaannya program ini tentu saja bertujuan pemaksimalan penggunaan teknologi yang tentunya dengan harapan siswa SMA dituntut untuk menguasai teknologi informasi yang pada era ini memang sangat dibutuhkan agar tidak ketinggalan informasi. Namun hal tersebut mengalami kendala seperti yang telah diuraikan oleh Arif Nurhidayat dalam penelitiannya yang berjudul “Implementasi Ujian Nasional Berbasis Komputer atau Computer Based Test (CBT) bahwasanya dalam pelaksanaannya sendiri perlu adanya kesiapan, pengolahan dan pelaksanaan, akan tetapi pelaksanaannya tentunya memiliki kendala seperti mati listrik, dan kurangnya ruang komputer yang disediakan oleh sekolah. Untuk menambah kesiapan siswa dalam menghadapi ujian nasional, sekolah melakukan beberapa tahapan latihan seperti diadakannya *try out*. Dalam pemilihan soal *try-out* yang berkualitas memiliki beberapa metode seperti yang dijelaskan oleh Darma

perwira hasibuan dalam jurnalnya yang berjudul “perancangan pengacakan soal *try-out* untuk membentuk paket soal ujian nasional menggunakan *linear congruent method* (LCM)”. Pembuatan soal tryout di buat dengan mengacak soal-soal yang pernah keluar pada tahun sebelumnya menggunakan metode *linear congruent method* (LCM). Penggunaan metode ini di harapkan akan menghasilkan soal yang berkuwalitas dimana akan meningkatkan kesiapan pada siswa.

Hal tersebut selaras dengan penelitian arryanda ratnaningsih , tuti widianti, krispinus kedati pukan dalam penelitiannya yang berjudul “ analisis kualitas soal-soal *try-out* ujian nasional mata pelajaran ipa SMP di kabupaten banjarnegara” dimana penelitian ini di lakukan untuk menilai tingkat kesukaran, daya beda dan distraktor serta realibilitas terhadap soal try out ujian nasional mata pelajaran uipa tingkat SMP pada tahun 2011/2012. Dari inovasi diatas terkait dengan soal *try-out* di harapkan siswa mendapat hasil terbaik dalam ujian nasional yang tujuannya untuk menciptakan kualitas siswa yang berprestasi sehingga mampu bersaing dalam jenjang pendidikan perguruan tinggi. Karena alasan tersebut di dukung dari penenlitian Dindayati Mustafidah dan Dwi Aryanto dalam penelitiannya yang berjudul “sistem inferensi *fuzzy* untuk memprediksi prestasi belajar mahasiswa berdasarkan nilai ujian nasional, tes potensi akademik, dan motivasi belajar.” Dimana jurnal ini menjelaskan bahwa prestasi mahasiswa mampu di prediksi denga aplikasi logika fuzzy yang berdasarkan nilai TPA, NEM, dan tingkat motivasi belajar mahasiswa.

Terlepas dari semua bahasan yang bersangkutan tentang pro dan kontra serta kendala dalam penerapan ujian nasional ternyata ada penelitian yang menjelaskan bahwasanya kualitas pendidikan tidak di tentukan oleh ujian nasional, namun di tentukan oleh pihak SDM yang berkualitas. Dimana SDM yang dimaksudkan yaitu antara tenaga pengajar atau guru serta murid yang berkualiatas, itulah yang menentukan mutu pendidikan itu

sendiri. Seperti yang di jalaskan oleh sismidjito dalam penelitiannya yang berjudul “pengaruh ujian nasional terhadap mutu pendidikan (studi eksplanatif di SMAN 1 bandar pedagangan kec. Bandar kab.simalungan)” bahwasanya mutu pendidikan tidak terpengaruh oleh hasil ujian nasional yang didapat siswa, karena mutu pendidikan di pengaruhi oleh mutu SDM dari guru dan siswanya itu sendiri.

Dari beberapa penjelasan terkait studi terdahulu banyak pro kontra yang terjadi dalam pelaksanaan ujian nasional (UN), selain itu ternyata masih banyak kendala yang dihadapi oleh pemerintah dalam pelaksanaannya tapi ada yang mengatakan bawasanya ujian nasional (UN) bukan menjadi acuan utama dalam menentukan mutu pendidikan, dri beberapa hal yang disampaikan tersebut bedanya penelitian yang penulis lakukan adalah penelitian ini lebih difokuskan pada monitoring dan evaluasi terkait kesuksesan pelaksanaan UN di Kabupaten Bantul karena tersebut menjadi hal yang beda dengan penelitian terdahulu kare dalam penelitian terdahulu lebih memfokuskan apda dampak negatif dari adanya ujian nasional (UN).



Dari acuan beberapa jurnal diatas adapun kekurangan dan kelebihan dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 1.3 Kesimpulan Studi Terdahulu**

NO	PENULIS dan JUDUL	KESIMPULAN
1	Mardapi, D., & Kartowagiran, B “Dampak ujian nasional”	Dampak positif dari ujian nasional : Semakin meningkatnya semangat belajar untuk para siswa, Gurunya semakin temotivasi untuk mengajar anak-anaknya, dan wali murid juga menambah jam belajar untuk anak-anak. Dampak negatifnya menimbulkan kelelahan fisik bagi siswanya dan juga menyebabkan stres untuk siswa menjelang UN.
2	Erick sundawa “Analisis pelaksanaan UN”	Ujian Nasional adalah kegiatan penilaian hasil belajar peserta didik yang telah menyelesaikan jenjang pendidikan pada jalur sekolah/ madrasah yang diselenggarakan secara nasional. Dalam pelaksanaannya, ternyata UN menimbulkan pro kontra dikalangan masyarakat. Terutama mengenai hasil ujian nasional sebagai dasar untuk menetapkan kelulusan peserta didik. Selain itu, ujian nasional yang dilaksanakan ternyata tidak terlepas dari sejumlah permasalahan, baik yang bersifat teknis mau pun non teknis.
3	Arif nurhidayat “Implementasi ujian nasional berbasis komputer atau Computer Based Test(CBT)”	Dalam implementasi UN berbasis komputer terdapat beberapa tahap dalam pelaksanaannya sebagai berikut: persiapan, pengolahan, dan pelaksanaan akan tetapi pelaksanaan ujian nasional berbasis komputer ini masih mengalami beberapa kendala yaitu masalah mati listrik dan kurangnya ruang komputer yang disediakan oleh setiap sekolah.
4	Sismidjito “Pengaruh Ujian Nasional Terhadap Mutu Pendidikan (Studi Eksplanatif Di SMAN 1 Bandar Perdagangan Kec. Bandar Kab. Simalungun)”	Berdasarkan penelitian yang dilakukan ternyata mutu pendidikan tidak terpengaruh oleh hasil dari ujian nasional yang didapat siswa, karena mutu pendidikan dipengaruhi oleh mutu SDM dari guru dan siswanya itu sendiri.
5	Dr. Rasto, M.Pd., D.K.K “Analisis Peta Kompetensi Hasil Ujian Nasional Dan Model Pengembangan Mutu Pendidikan SMA Di Jawa Barat (Survey Di Kabupaten Garut Dan Kabupaten	Berdasarkan hasil FGD teridentifikasi beberapa faktor penyebab rendahnya nilai hasil Ujian Nasional sebagai berikut: (1) kualitas dan kuantitas guru masih kurang; (2) sarana dan prasarana pembelajaran masih kurang; (3)

	Tasikmalaya)“	kurangnya motivasi siswa; (4) lemahnya raw input siswa; (5) dukungan orangtua siswa masih kurang; (6) dukungan masyarakat masih kurang
6	Hindayati Mustafidah dan Dwi Aryanto “Sistem Inferensi <i>Fuzzy</i> untuk Memprediksi Prestasi Belajar Mahasiswa Berdasarkan Nilai Ujian Nasional, Tes Potensi Akademik dan Motivasi Belajar”	Jurnal ini meneliti tentang penggunaan aplikasi logika fuzzy yaitu system inferensi fuzzy metode Mamdani untuk memprediksi prestasi belajar mahasiswa berdasarkan nilai TPA, NEM, dan tingkat motivasi belajar mahasiswa
7	Tiurlina Siregar “Analisis faktor-Faktor yang mempengaruhi hasil ujian nasional(UN) ipa di SMA negeri 2 Tigi Kabupaten Deiyai Provinsi Papua“	Dari penelitian ini diidentifikasi bawasannya faktor yang mempengaruhi nilai un pada penelitian ini adalah : kurangnya sarana dan prasarana seperti perepustakaan serta laboratorium, dan jarak sekolah terlalu jauh yang ditempuh berjalan kaki sehingga menyebabkan kecapean fisik siswanya sehingga tidak konsentrasi ketika KBM berlangsung
8	Yulia Putri Puspitasari, Zaenal Abidin, Dian Ratna Sawitri “Hubungan Antara Dukungan Sosial Teman Sebaya Dengan Kecemasan Menjelang Ujian Nasional (Un) Pada Siswa Kelas Xii Reguler Sma Negeri 1 Surakarta”	Adanya hubungan negative ataupun positif antara teman sebaya dengan kecemasan menjelang ujian nasional, dimana semakin tinggi dukungan teman sebaya maka semakin rendah kecemasan siswa dalam menghadapi ujian nasional. Terdapat kelemahan dalam penelitian ini yaitu populasi lingkup penelitian yang masih sempit.
9	Arrynda Ratnaningsih, Tuti Widianti , Krispinus Kedati Pukan “ Analisis Kualitas Soal-Soal Try Out Ujian Nasional Mata Pelajaran Ipa Smp Di Kabupaten Banjarnegara “	Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui tingkat kesukaran,daya beda,distraktor danr reliabilitas pada soal try out ujian nasional mata pelajaran IPA SMP di kabupaten banjar Negara tahun 2011/2012. Kelemahan dalam penelitian ini yaitu tingkat populasi penelitian yang sempit.
10	Darma Perwira Hasibuan “Perancangan Simulasi Pengacakan Soal Tryout Untuk Membentuk Paket Soal Ujian Nasional Menggunakan Linear Congruent Method(Lcm)”	Keimpulan dalam jurnal ini yaitu pembuatan soal try out yang di lakukan dengan cara melakukan pengacakan pada soal-soal try out yang pernah keluar pada tahun-tahun sebelumnya, pengacakan soal try out menggunakan metode “ <i>linear congruent method</i> (LCM). Kelemahan dalam penelitian ini yaitu penulis hanya meneliti tentang method yang di gunakan namun tidak menjelaskan keberhasilan metode tersebut..

## **F. Kerangka Teoritik**

### **1. Monitoring dan Evaluasi**

#### **a. Definisi Monitoring**

Mudjahidin ( 2012 ) menyatakan monitoring adalah suatu kegiatan atau langkah yang digunakan mengkaji kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai rencana atau belum, tidak hanya itu monitoring juga dapat diartikan sebagai proses yang dilakukan secara terus menerus yang merupakan bagian yang bersifat integral dari manajemen yang meliputi penilaian yang bersifat sistimatis untuk mencapai tujuan, mengetahui kaitan antara kegiatan dengan tujuan untuk memperoleh ukuran kemajuan.

Menurut Hamilton & Ziervogel (2008), monitoring adalah sebuah kegiatan yang dilakukan secara terus menerus dengan menggunakan mekanisme yang sistematis dan dengan indicator tertentu, untuk menyediakan manajemen dan sebuah intervensi dari sebuah kepentingan dengan indikasi peningkatan dari sebuah kemajuan dan pencapaian tujuan dalam penggunaan pembiayaan suatu program.

Jadi secara umum dapat dikatakan bahwa monitoring adalah proses yang dilakukan individu atau kelompok dengan cara terus menerus atau berkesinambungan dan sistematis untuk mengkaji dan membahas suatu kegiatan telah sesuai dengan rencana atau tidak serta menggunakan indikasi tentang sebuah kemajuan dan peningkatan dari pencapaian tujuan tersebut.

#### **b. Definisi Evaluasi**

Fathoni (2016 ) menyatakan secara harfiah kata evaluasi berasal dari bahasa Inggris evaluation, dalam bahasa Indonesia berarti penilaian. Akar katanya adalah value yang artinya nilai. Jadi evaluasi adalah sebuah kegiatan untuk menentukan nilai dari sesuatu. Sedangkan Rinda Hedwig (2006) mengungkapkan bahwa Proses yang

dilakukan secara konsisten untuk menjaga proses pengawasan (monitoring) dan evaluasi secara internal yaitu pada proses yang memuat kegiatan audit, penilaian dan evaluasi.

Menurut Hamilton & Ziervogel (2008), evaluasi adalah sebuah kegiatan penilaian yang sistematis dan objektif yang dilakukan saat proyek selesai dilaksanakan ataupun saat sedang berjalan. Dengan tujuan melihat relevansi dari pemenuhan tujuan, pengembangan efisiensi, efektifitas hingga dampak yang berkelanjutan. Kegiatan evaluasi ini memberikan informasi yang kredibel atau dapat dipercaya sebagai proses penentuan nilai. Penilaian ini menggunakan standar yang tepat untuk pemeriksaan kinerja suatu program atau kegiatan.

Jadi dapat disimpulkan evaluasi adalah sebuah kegiatan atau tindakan yang dilakukan untuk menilai dan menentukan sebuah ukuran suatu program kegiatan telah tepat sasaran atau telah mencapai tujuan yang diinginkan atau belum.

#### c. Prinsip – Prinsip Monitoring Dan Evaluasi

Samuel (2008) mengemukakan hal yang paling mendasar dalam pelaksanaan monitoring dan evaluasi ini yaitu acuan kegiatan monitoring ketentuan-ketentuan yang disepakati dan diberlakukan, selanjutnya keberlanjutan kegiatannya harus pula terjaga, dan orientasi utamanya adalah pada tujuan program itu sendiri. Adapun prinsip-prinsip monitoring sebagai berikut:

- 1) Monitoring harus dilakukan secara *continue* artinya monitoring harus dilaksanakan secara terus menerus hingga program yang di rencanakan selesai atau tercapai.
- 2) Monitoring harus menjadi umpan balik (*feedback*) bagi perbaikan suatu program kegiatan artinya dalam memonitoring akan menemukan segala

kelemahan yang terdapat dalam sebuah program sehingga dalam monitoring akan menjadi acuan untuk memperbaiki setiap kelemahan program yang ada.

- 3) Monitoring harus memberi manfaat baik terhadap organisasi maupun terhadap pengguna produk atau layanan. Artinya monitoring harus berjalan dengan semestinya yaitu memantau perkembangan sebuah program yang telah di reencanakan dan bermanfaat untuk kemajuan organisasi.
- 4) Monitoring harus dapat memotivasi *staff* dan sumber daya lainnya untuk berprestasi artinya monitoring akan memberikan sebuah acuan dimana setiap *staff* akan selalu di pantau perkembangan kemampuannya sesuai dengan tupoksinya.
- 5) Monitoring harus berorientasi pada peraturan yang berlaku. Artinya monitoring tidak boleh keluar dari acuan program yang telah di susun dan di rencanakan.
- 6) Monitoring harus obyektif. Artinya monitoring harus berjalan secara menyeluruh dan tidak memihak.
- 7) Monitoring harus berorientasi pada tujuan program. Artinya monitoring harus memiliki target dalam mencapai sebuah tujuan yang telah di rencanakan dan tidak keluar dari koridor yang telah di buat.

Adapun mengenai prinsip-prinsip evaluasi, menurut Nanang Fattah (1996) dalam Samuel (2008), mengemukakan ada 6 prinsip, yaitu:

- 1) Prinsip berkesinambungan, artinya dilakukan secara berlanjut. Keberlanjutan dalam artian evaluasi tidak hanya di lakukan hanya sekali namun di lakukan terus menerus setiap tahunnya.

- 2) Prinsip menyeluruh, artinya keseluruhan aspek dan komponen program harus dievaluasi. Hal ini berarti semua program harus di evaluasi secara mendetail satu persatu hingga selesai, tidak hanya mengevaluasi salah satu program saja.
- 3) Prinsip obyektif, artinya pelaksanaannya bebas dari kepentingan pribadi. Sebuah evaluasi harus menilai semua aspek dan tidak berat sebelah dalam artian hanya menguntungkan salah satu pihak dan berimbas kepada tidak seimbangan perkembangan suatu organisasi.
- 4) Prinsip sah, yaitu mengandung konsistensi yang benar-benar mengukur yang seharusnya diukur. Dalam mengevaluasi sebuah program harus menggunakan hasil yang benar-benar terjadi di lapangan, dalam artian pengevaluasian harus menggunakan data yang valid.
- 5) Prinsip penggunaan kritis artinya pengevaluasian harus mempertimbangkan masukan dari berbagai pihak. Dimana masukan tersebut akan menjadi alat pertimbangan sebuah evaluasi program.
- 6) Prinsip kegunaan atau manfaat. Evaluasi harus mengacu pada sebuah kegunaan, dalam hal ini semua program yang di evaluasi akan di pertimbangkan mafaat dan kegunaanya untuk perkembangan sasaran program.

d. Nilai Monitoring dan Evaluasi

Dalam mengukur sebuah nilai (*values*) dalam monitoring dan evaluasi kinerja pemerintah, tiap SKPD harus dinyatakan terukur untuk melakukan monitoring dan evaluasi terlebih dahulu. Nilai-Nilai Monitoring dan Evaluasi tersebut adalah sebuah konsep yang sangat luas akan sudut pandang dan indikator- indikator serta standart tertentu.

Adapun contoh-contoh dari pelayanan publik (Program Kerja) yang diambil dari Layanan Umum Komisi Monitoring dan Evaluasi sebagai berikut ;

- 1) Nilai : dalam nilai terdapat dua komponen yaitu bagian pertama meliputi; Efisien, Ekonomis, dan Efektif. Sedangkan bagian kedua meliputi; Pelayanan publik yang berkembang serta program yang terarah.
- 2) Indikator : seperti contoh yang ada di table pertama ialah ; - pengeluaran harus memperhatikan anggaran. Note ; pengeluaran tersebut merupakan dana yang dikeluarkan oleh tiap SKPD untuk mendukung jalanya program kerja.
- 3) Standard : dibagian ini dijelaskan berapa biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah (Tiap SKPD) untuk program kerja yang akan dikerjakan. Yang kedua dijelaskan dari tiap program kerja dan urusan pelayanan publik pada skpd terkait indikator programnya harus terukur dari segi kuantitas, kualitas, dan waktu pelaksanaan program kerja. Dan yang terakhir Output, indikator pelayanan dan target jelas terkait dengan satu sama lain seperti yang muncul pada rencana strategis, perkiraan pengeluaran tahunan serta monitoring itu sendiri untuk tahun berjalan.
- 4) Etika menjadi standard tinggi bagi Pegawai : Artinya bahwa pada tingkat hasil akhir kinerja Pemerintah prinsip ini lebih ditekankan pada kode etik pegawai negeri sipil atau sekarang lebih dikenal dengan istilah Aparatur Sipil Negera/ASN, sedangkan pada tingkat prosesnya prinsip ini mengarah pada manajerialnya seperti; kode etik pegawai, pengelolaan konflik kepentingan,serta mekanisme pelaporan perilaku yang tidak etis yang kemudian adanya pelatihan etika bagi pegawai.
- 5) Efisien : Hubungan antara input dan output, artinya yaitu ; untuk memberikan output yang lebih untuk jumlah yang sama dari input atau output yang sama untuk jumlah penurunan masukan.

- 6) Efektivitas :Seberapa baik output dan outcome dari tujuan pemerintah atau program yang ingin dicapai dan seberapa baik output menghasilkan hasil yang diinginkan. Efektivitas juga harus dilakukan dengan alternative strategi untuk menghasilkan hasil yang sama - yaitu, dari strategi alternatif yang tersedia akan bekerja dengan baik dan memperhitungkan biaya untuk pelaksanaan program
- 7) Pengembangan orientasi : Pada tingkat hasil, prinsip ini ditafsirkan publik yang administrasi harus memperhitungkan kemiskinan dan penyebabnya dan harus berusaha untuk mengatasinya. Dalam prakteknya ini berarti, bahwa setiap hari kegiatan administrasi publik harus berusaha untuk meningkatkan kualitas hidup warganya, terutama mereka yang kurang beruntung dan paling rentan. Pada tingkat proses, orientasi pembangunan berarti penggunaan partisipatif, konsultatif pendekatan untuk pengembangan intervensi; bahwa intervensi tersebut harus berbasis masyarakat, responsif dan demand driven; bahwa intervensi tersebut harus diintegrasikan dengan rencana pembangunan daerah; bahwa upaya yang sudah dilakukan oleh pemerintah harus terintegrasi. dan masyarakat yang memiliki sumber daya bagus harus dimanfaatkan; bahwa intervensi tersebut dimonitor dan dievaluasi; dan bahwa mekanisme untuk memfasilitasi pembelajaran organisasi secara sadar digunakan.
- 8) Responsif : suatu kemampuan untuk mencegah dan beradaptasi dengan keadaan yang kadang berubah, atau, dari perspektif warga.
- 9) Partisipasi dalam menyusun kebijakan : hal ini mewajibkan pelaku kegiatan untuk berkonsultasi dan terlibat dalam semua tahap program pemerintah, dari desain hingga pelaksanaan dan evaluasi.
- 10) Akuntabilitas : Akuntabilitas melibatkan mengambil tanggung jawab atas tindakan seorang pemimpin dan konsekuensi dari yang diberikan.



- 11) Transparansi : Prinsip ini bertujuan untuk menilai kinerja pemerintah sudah sejauh mana capaian tujuan dari program itu sendiri.

Adapun menurut Hamilton & Ziervogel S (2008) menyebutkan bahwa pengertian dari Nilai – nilai monitoring dan Evaluasi adalah sebuah standar dalam penyelenggaraan pelayanan public dengan penerapan dasar tentang nilai – nilai monev, hal ini sangat diperlukan karena bertujuan untuk membantu lembaga atau instansi pemerintahan mendefinisikan batasan atau standar yang tepat untuk sebuah program / kegiatan agar dapat menghasilkan hasil yang baik pula. Berikut ini dijelaskan nilai – nilai dalam monitoring dan evaluasi menurut Hamilton & Ziervogel (2008), adalah :

- 1) Standar Tinggi Pada Etika Profesional

Hal ini dikenal pula dengan sebutan kode etik umum yang wajib ditaati dan diikuti oleh setiap pegawai negeri dalam suatu lembaga pemerintahan. Penerapan dari nilai ini dimulai pada input hingga mencapai output dari suatu kegiatan. Dalam penerapan ini terdapat didalamnya evaluasi etika, tata kelola konflik, etika tugas dan pertanggung jawaban. Dalam nilai ini juga terdapat mekanisme pelaporan perilaku tak etis , pelatihan tentang etika , penjarangan sebelum kerja dan diharapkan semua itu dapat meningkatkan profesionalitas pada pegawai pemerintahan.

- 2) Efisiensi

Nilai ini diterapkan bertujuan untuk pengelolaan sumberdaya agar dapat berdaya guna dan tepat terutama dalam hal pembiayaan program / kegiatan.

### 3) Efektifitas

Efektivitas diterapkan untuk melihat tingkat output dan outcome dari tujuan suatu program yang dicapai dan kesesuaian output dengan hasil yang diinginkan.

### 4) Orientasi Pada Pembangunan

Berorientasi pada pembangunan adalah sebuah keharusan dalam setiap program, artinya setiap kegiatan administrasi public wajib untuk berusaha meningkatkan kualitas masyarakat.

### 5) Pelayanan yang Tidak Memihak , Cukup , Merata dan Tidak Diskriminatif

Pelayanan yang diberikan diwajibkan untuk berlaku nilai persamaan hak dan keadilan. Pemerintah sebagai pemberi layanan harus menjamin bahwa semua pihak yang ada dapat menikmati proses pelayanan tersebut tanpa terkecuali.

### 6) Bertanggung Jawab

Nilai ini merupakan nilai kewajiban yang harus dilakukan oleh lembaga atau instansi pemerintahan untuk melakukan pertanggung jawaban dalam keberhasilan serta kegagalan suatu program atau kegiatan yang dilakukan.

### 7) Partispasi Pada Pembuatan Kebijakan

Hal ini bertujuan untuk melibatkan masyarakat dalam setiap pembuatan peraturan dan kebijakan.

### 8) Akuntabel / Akuntabilitas

Nilai ini memiliki kewajiban untuk melakukan tindakan sebagai penanggung jawab dari semua tindakan yang dilakukan dalam suatu program atau kegiatan.

#### 9) Transparansi

dimunculkan dengan penyediaan pelayanan yang tepat waktu , mudah akses dan informasi yang akurat Pelayanan suatu program atau kegiatan yang bersifat terbuka dan akurat terhadap masyarakat. Nilai ini juga dapat membuka peluang bagi masyarakat untuk memberikan dan mengusulkan sebuah pendapat atau masukan bahkan kritikan bagi pemerintah karena dirasa kurang terbuka.

#### 10) Pelaksana Kegiatan Harus SDM yang Baik Dan Mampu

Dalam pelayanan public terhadap masyarakat, pelaku atau SDM (Sumber daya manusia ) yang ada harus dipilih dengan baik agar dapat mempermudah suatu kegiatan saat dilakukan dan dapat memaksimalkan suatu potensi yang ada.

#### 11) Pelayanan Administrasi Publik Dapat Mewakili Kalangan Luas

Meskipun terdapat kepentingan yang berada dalam tujuan pelayanan program akan tetapi intinya tetap berfokus pada perwakilan kepentingan masyarakat dengan jangkauan yang luas.

Berdasarkan dari dua pendapat ahli diatas terkait dengan nilai-nilai monitoring dan evaluasi terdapat beberapa persamaan dan perbedaan. Persamaanya yaitu nilai, standard etika profesi, efisien, efektifitas, berorientasi pada pembangunan, akuntabilitas, dan transparansi. Sedangkan perbedaanya yitu indikator, responsive, pelayanan tidak memihak dan bertanggung jawab. Dari beberapa persamaan dan perbedaan diatas penulis berpendapat bahwa dari dua teori tersebut bisa saling mendukung.

#### e. Sepuluh Tahap Monitoring dan Evaluasi Berbasis Hasil

Pemerintah dan organisasi beralih menerapkan monitoring dan evaluasi berbasis hasil agar alat manajemen publik dapat membantu pemerintah merancang kebijakan yang tepat, mengelola keuangan dan sumber daya yang ada, dan memenuhi janji-janji kepada pemangku kepentingan baik internal maupun eksternal. Menurut Kusek, dkk (2004) ada sepuluh tahap monitoring dan evaluasi berbasis hasil. Tahapan ini berbeda dengan yang lain karena tahap monitoring dan evaluasi berbasis hasil ini memberikan rincian yang lebih jauh untuk membangun, memelihara dan yang lebih penting yakni mempertahankan sistem monitoring dan evaluasi berbasis hasil. Sistem monitoring berbasis hasil ini juga berbeda dari pendekatan yang lain karena dalam tahap ini ada penilaian terhadap kesiapan. Berikut sepuluh tahapan dalam monitoring:

##### 1) Melakukan Penilaian Terhadap Kesiapan

Penilaian Kesiapan menyediakan kerangka berpikir analitik untuk menentukan seberapa jauh kemampuan negara untuk memonitor dan mengevaluasi kemajuan di dalam pencapaian tujuan pembangunan. Penilaian ini menggunakan standar kapasitas dan sistem monitoring dan evaluasi di negara tersebut. Tahap ini diibaratkan fase membangun pondasi untuk sebuah bangunan.

##### 2) Menyetujui Hasil Untuk Melakukan Monitoring Dan Evaluasi

Proses Penyusunan dan Penyetujuan Outcome: yang pertama adalah mengidentifikasi representasi stakeholder yang spesifik. Kedua mengidentifikasi apa yang menjadi perhatian (hal apa yang diperhatikan) para kelompok stakeholder. Ketiga menerjemahkan masalah

menjadistatement outcome. Keempat disagregasi untuk mendapatkan kunci outcome yang diinginkan

### 3) Menyeleksi Indikator Kunci Untuk Menyeleksi Memonitor Hasil

Pada tahap ini akan menentukan beberapa indikator untuk proses monitoring yang diantaranya adalah: bersih, relevan, ekonomis, memadai, dan dapat dipantau.

### 4) Data Dasar Pada Indikator

Pada tahap ini terdapat beberapa pertanyaan kunci yang akan memberikan keterangan tentang batas dasar data. Karena pada dasarnya data di inginkan harus lebih spesifik dan sesuai.

### 5) Merencanakan Untuk Kemajuan Memilih Target Hasil

Pada tahap ini monitoring dilakukan dengan merencanakan untuk kemajuandengan memilih target hasil. Tahap ini akan merencanakan pada sebuah kemajuan sesuai dengan target yang dipilih. Target yang dimaksud disini adalah hasil yang ingin dicapai sesuai dengan outcome dan tujuan. Setiap satu indikator diharapkan memiliki satu target yang harus dicapai dalam kurun waktu tertentu

### 6) Monitoring Untuk Hasil

Dalam tahap keenam ini, penggunaan informasi dapat dilakukan untuk memonitoring. Pelaksanaan atau implementasi monitoring ini dilakukan untuk mencari cara dan strategi (yakni inputs, activities, dan Outputs yang ditemukan dalam rencana kerja tahunan) digunakan untuk mencapai hasil yang diberikan. Cara dan strategi ini didukung dengan penggunaan alat manajemen, sumber anggaran, dan perencanaan kegiatan. Ada dua tipe

monitoring untuk mencapai hasil yakni *implementation monitoring* dan *result monitoring*.

#### 7) Peran Evaluasi

Evaluasi dilakukan sebagai penilaian dari yang direncanakan atau sedang berlangsung untuk menentukan efisiensi, efektivitas, dampak, dan juga keberlanjutan. Tujuannya adalah untuk menggabungkan temuan-temuan yang ada ke dalam proses pengambilan keputusan. Dalam tahap ini juga terdapat tipe-tipe evaluasi yang dapat dijadikan acuan untuk melakukan evaluasi yang dilakukan sesuai dengan program atau kegiatan.

#### 8) Melaporkan Temuan

Pada tahapan kedelapan dalam monitoring dan evaluasi adalah pelaporan. Pelaporan ini dilakukan dengan melaporkan hasil dari kegiatan monitoring dan evaluasi pada suatu program. Pelaporan dilakukan untuk mengetahui target atau sasaran dari program itu sendiri. Selain itu pelaporan juga dilakukan untuk memberikan data dengan jelas dan mudah dimengerti. Dalam kaitannya dengan monitoring dan evaluasi program RTLH, pelaporan ini dilakukan untuk melihat target atau sasaran dari program RTLH apakah sudah sesuai atau belum.

#### 9) Penggunaan Temuan

Dalam tahap ke sembilan ini, menggunakan temuan untuk meningkatkan kinerja adalah tujuan utama sistem monitoring dan evaluasi berbasis hasil. Fokus utama dalam sistem monitoring dan evaluasi bukan hanya untuk menghasilkan informasi-informasi yang saling terkait dan berkesinambungan, tetapi untuk mendapatkan informasi untuk masyarakat

yang sesuai dan secara tepat waktu sehingga feedbacks kinerja dapat digunakan untuk mengelola organisasi dan pemerintah. Ada sepuluh penggunaan temuan menurut Hatry (dalam Kusek, dkk, 2004) yakni respon permintaan publik untuk akuntabilitas, membantu justifikasi dan merumuskan permintaan anggaran, membantu membuat keputusan alokasi sumber operasional, mengetahui masalah dari kegiatan yang dilakukan dan mengetahui cara memperbaikinya, membantu memotivasi pegawai untuk meningkatkan pembuatan program, merumuskan dan memonitor pelaksanaan dan penerima program, menyediakan data khusus untuk evaluasi, membantu menyediakan pelayanan yang lebih efisien, mendukung usaha strategi dan perencanaan, berkomunikasi dengan masyarakat secara baik untuk membangun kepercayaan publik.

#### 10) Mempertahankan Sistem M&E Dalam Organisasi

Pada tahap ini untuk mencapai keberlanjutan dari sistem M&E berbasis hasil adalah dengan cara menentukan peran yang jelas dan tanggung jawab. Selanjutnya, menyediakan informasi yang kredibel atau dapat dipercaya. Serta melakukan monitoring dan evaluasi dengan melihat akuntabilitas, kapasitas dan insentif sistem M&E berbasis hasil.

## 2. Teori Kebijakan Publik

### a. Pengertian Kebijakan

Sebelum dibahas lebih jauh mengenai konsep kebijakan publik, kita perlu mengkaji terlebih dahulu mengenai konsep kebijakan atau dalam bahasa Inggris sering kita dengar dengan istilah *policy*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana

dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Carl J Federick sebagaimana dikutip Leo Agustino(2008: 7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Solichin Abdul Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Solichin Abdul Wahab(2008: 40-50) memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

- a) Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
- b) Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
- c) Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
- d) Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
- e) Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai
- f) Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
- g) Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu



- h) Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
- i) Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga lembaga pemerintah
- j) Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Menurut Budi Winarno (2007 : 15), istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar negeri Indonesia” , “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokatisasi dan deregulasi. Namun baik Solihin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan *grand design* (Suharno :2009 : 11).

Irfan Islamy sebagaimana dikutip Suandi(2010: 12) kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. Policy diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan wisdom yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada didalamnya. 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 (2014: 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.

Menurut Richard Rose sebagaimana dikutip Budi Winarno(2014:17) 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. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

#### b. Pengertian Publik

Permen Pendayagunaan Aparatur Negara dan Birokrasi Publik Nomor 4 Tahun 2007, menjelaskan bahwa Publik adalah hal ikhwal yang berkaitan dengan kepentingan orang banyak atau masyarakat luas. Menurut Inu kencana( 1999) Publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berfikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai dan norma yang mereka miliki, Sedangkan menurut Oemi, pengertian publik mengacu pada sekelompok orang yang menaruh perhatian pada sesuatu hal yang sama, mempunyai minat dan kepentingan yang sama pula. Hal yang menonjol dalam publik adalah perhatian dan kepentingan, bukan kehidupan atau hubungan antar anggotanya. Berdasarkan

berbagai pendapat dari beberapa ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa publik adalah sejumlah atau sekelompok manusia yang memiliki kepentingan dan tujuan yang sama.

### c. Pengertian Kebijakan Publik

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkinya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

Menurut Permen Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 4 Tahun 2007, Kebijakan Publik adalah keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau lembaga pemerintahan untuk mengatasi permasalahan, melakukan kegiatan, atau untuk mencapai tujuan tertentu yang berkenaan dengan kepentingan dan manfaat orang banyak. Robert Eyestone sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008 : 6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Thomas R Dye sebagaimana dikutip Islamy (2009: 19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*is whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di

samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu.

David Easton sebagaimana dikutip Leo Agustino (2009: 19) memberikan definisi kebijakan publik sebagai “ *the authoritative allocation of values for the whole society*”. Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam “ *authorities in a political system* ” yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan-ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

### **3. Pengertian Ujian Nasional**

Ujian Nasional menurut Syawal Gultom adalah sistem evaluasi standar pendidikan dasar dan menengah di Indonesia. Selain itu sebagai sarana untuk memetakan mutu berbagai tingkatan pendidikan satu daerah dengan daerah lain

Menurut Hari Setiadi, Ujian Nasional adalah penilaian hasil belajar oleh pemerintah yang bertujuan untuk menilai pencapaian kompetensi lulusan secara nasional pada mata pelajaran tertentu dalam kelompok ilmu pengetahuan dan teknologi

2. Sedangkan menurut H. A. R. Tilaar, Ujian Nasional adalah upaya pemerintah untuk mengevaluasi tingkat pendidikan secara nasional dengan menetapkan standarisasi nasional pendidikan. Hasil dari Ujian Nasional yang diselenggarakan oleh Negara adalah upaya pemetaan masalah pendidikan dalam rangka menyusun kebijakan pendidikan nasional<sup>3</sup>.

Berdasarkan pendapat tersebut tentang Ujian Nasional maka dapat disimpulkan bahwa Ujian Nasional adalah sistem evaluasi atau penilaian standar pendidikan dasar dan menengah secara nasional dengan menetapkan standarisasi nasional pendidikan yang bertujuan sebagai pemetaan masalah pendidikan dalam rangka menyusun kebijakan pendidikan nasional. Indikator keberhasilan :

a. Nilai rata-rata ujian nasional meningkat

Peningkatan nilai ujian nasional adalah salah satu tujuan pemerintah, dimana kebijakan ujian nasional dapat dikatakan berhasil jika nilai rata-rata ujian nasional dapat meningkat.

b. Meningkatnya jumlah lulusan

Kelulusan meningkat setiap tahunnya, dimana setiap kebijakan dimaksudkan untuk menambah wawasan dan pengetahuan siswa dalam meningkatkan mentalitas dalam menghadapi ujian nasional

c. Meningkatnya prestasi pendidikan

Dengan meningkatnya nilai rata-rata ujian nasional serta di barengi dengan meningkatnya jumlah lulusan siswa setiap tahunnya menjadi indikator meningkatnya prestasi pendidikan yang di peroleh pemerintah.

## **G. Definisi Konsepsional**

1. Monitoring dan evaluasi adalah sebuah proses pengumpulan informasi serta penerapan prosedur yang dilakukan secara sistematis untuk membantu dalam manajemen dan menganalisa suatu kebijakan atau program yang sudah berjalan yang nantinya akan dilakukan pengambilan keputusan terhadap implementasi dan efektifitas suatu kebijakan dan program agar berjalan sesuai secara metodologis.
2. Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik.
3. Ujian Nasional adalah sistem evaluasi atau penilaian standar pendidikan dasar dan menengah secara nasional dengan menetapkan standarisasi nasional pendidikan yang bertujuan sebagai pemetaan masalah pendidikan dalam rangka menyusun kebijakan pendidikan nasional.

## **H. Definisi Operasional**

### **A. monitoring dan evaluasi**

1. pelaksanaan monitoring dan evaluasi
  - a. .melakukan penilaian terhadap kesiapan
    - a) Analisa monev mempertimbangkan guna tujuan pembangunan
  - b. menyepakati hasil untuk melakukan monitoring dan evaluasi
    - a) mengidentifikasi representasi stakeholder
    - b) mengidentifikasi apa yang menjadi perhatian
    - c) menerjemahkan masalah menjadi statement outcome
    - d) disagregasi untuk mendapatkan kunci outcome yang diinginkan

c. menyeleksi indikator kunci untuk menyeleksi memonitor hasil

- a) bersih
- b) relevan
- c) ekonomis
- d) memadai
- e) dapat di pantau

d. peran evaluasi

- a) efisiensi
- b) efektifitas
- c) dampak
- d) keberlanjutan

e. melaporkan temuan

- a) pelaporan hasil monitoring dan evaluasi

f. penggunaan temuan

- a) peningkatan kinerja

2. Menurut Nanang Fattah (1996) Prinsip-prinsip monitoring dan evaluasi sebagai berikut :

a. Prinsip berkesinambungan

- e) Dilakukan Terus Menerus

b. Prinsip menyeluruh

- a) evaluasi secara mendetail
- b) evaluasi secara menyeluruh

c. Prinsip obyektif

- a) Bebas dari kepentingan pribadi
- b) Tidak menguntungkan salah satu pihak

- d. Prinsip sah
    - a) mengevaluasi menggunakan data valid
    - b) mengukur yang seharusnya diukur
  - e. Prinsip penggunaan kritis
    - a) mempertimbangkan masukan dari berbagai pihak
  - f. Prinsip kegunaan atau manfaat.
    - a) Mempertimbangkan kegunaan dan manfaat guna perkembangan program
3. Indikator keberhasilan ujian nasional
- a. Nilai rata-rata ujian nasional meningkat
  - b. Meningkatnya jumlah lulusan
  - c. Meningkatnya prestasi pendidikan

## **I. Metode Penelitian**

### **a. Jenis penelitian**

Penelitian adalah sesuatu proses seseorang dalam memahami fenomenal tertentu kemudian dikembangkan menjadi ide, teori, dan konsep. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian analisis kualitatif. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang mengungkapkan gejala secara holistik kontekstual melalui pengumpulan data dengan latar alami dengan memanfaatkan penelitian sebagai instrumen kunci (Satrosmoro) dalam (Surta, 2016).

Jenis penelitian ini menggunakan metode deskriptif, penelitian deskriptif yaitu suatu penelitian yang mendeskripsikan atau menggambarkan fenomena yang terjadi dilingkungan masyarakat (Notoatmojo, 2012).



b. Lokasi penelitian

Penelitian ini dilakukan di pemerintah Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta, di Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga(DIKPORA) Kabupaten Bantul.

c. Unit analisis

Unit analisis data adalah satuan yang diteliti berupa individu, kelompok, benda atau suatu latar peristiwa sosial seperti misalnya aktivitas individu atau kelompok sebagai subjek penelitian ( hamidi, 2005:75). Unit analisis yang digunakan dalam penellitian ini adalah Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Bantul tepatnya pada bagian Dinas Pendidikan, Pemuda Dan Olahraga (DIKPORA) Kabupaten Bantul.

d. Jenis Data

1) Data primer

Data primer (*Primary Data*) adalah suatu objek atau dokumen original material menatah dari pelaku yang disebut "*first-hand information*". Data yang dikumpulkan dari situasi aktual ketika peristiwa terjadi dinamakan data primer. Sumber data yang di peroleh secara langsung sebagai hasil pengumpulan peneliti sendiri yang berupa kata atau frase yang di peroleh melalui pengamatan dan wawancara. Data primer dalam penelitian ini diperoleh dari hasil wawancara kepada sumber yang telah ditetapkan seperti ketua bidang Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga (DIKPORA) serta beberapa SKPD yang berperan dalam ujian nasional, dan masyarakat ( moleong, 2009).

## 2) Data sekunder

Data sekunder merupakan sumber-sumber lain yang telah tersedia sebelum penelitian dilakukan atau dari data yang di kumpulkan dari tangan kedua (*Second-Hand Information*). Data yang di kumpulkan dari komentar, interpretasi atau pembahasan tentang original atau melalui sumber-sumber lain yang tersedia di sebut data sekunder Umasekaran dalam (Widiyanti,2017).

Sumber data yang di peroleh dari berbagai macam sumber lainnya dan bacaan. Data sekunder juga dapat berupa buletin, publikasi majalah, lampiran-lampiran dari berbagai organisasi, dari badan-badan resmi seperti kementerian-kementerian, hasil-hasil studi tesis,sekripsi,dan hasil survey, dan lain sebagainya yang dapat memperkuat temuan dan melengkapi informasi yang ada melalui pengamatan dan wawancara langsung. Data sekunder dalam dalam penelitian ini diperoleh dari dokumen dari Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga (DIKPORA) Kabupaten Bantul yang didapat oleh peneliti melalui internet maupun secara langsung, buku-buku, makalah, jurnal dan arsip yang berhubungan dengan penelitian.

### e. Teknik pengumpulan data

#### 1) Wawancara

Wawancara adalah metode pengumpulan data yang dilakukan peneliti dengan cara mendapatkan keterangan informasi secara lisan dari sasaran penelitian atau dengan bercakap-cakap berhadapan muka langsung dengan orang yang bersangkutan. Wawancara dilakukan kepada pengelola DIKPORA Kabupaten Bantul, tepatnya kepada Bapak Suhirman selaku kepala BALAI PENDIDIKAN MENENGAH KABUPATEN BANTUL.

(Moleong,2010:186) berpendapat bahwa wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu percakapan inidilakukan dua belah pihak yaitu wawancara yang mengajukan pertanyaan dengan narasumber yang memberi jawaban itu.

## 2) Dokumentasi

Dokumentasi adalah metode pengumpulan data yang diperoleh dari penelitian pustaka bisa berupa buku, arsip, artikel yang digunakan sebagai bahan penunjang dari hasil wawancara. Menurut (Sugiyono, 2013:240) dokumen adalah catatan peristiwa yang telah dilakukan yang berupa gambar, tulisan, atau karya monumental dari seseorang.

## 3) Observasi

Menurut Nasution dalam (Sugiyono,2013:240) observasi adalah dasar dari semua ilmu pengetahuan untuk mencari fakta-fakta dalam penelitian. Adapun menurut Sutrisno Hadi ( Sugiyono,2010:203) menyatakan bahwa observasi yaitu suatu proses yang kompleks dari berbagai proses biologis dan psikologis. Dari kedua pendapat tersebut dapat disimpulkan definisi observasi adalah pengamatan yang dilakukan seseorang dengan sengaja berdasarkan data dan fakta yang selanjutnya akan di proses untuk kebutuhan penelitian.

## f. Teknik analisis data

merupakan proses menjabarkan data secara berurutan dengan membuat pola atau penjelasan berdasarkan data yang sudah Teknik analisis data dikelompok–kelompokan agar memudahkan menganalisis dan memahami. Penelitian yang dilakukan peneliti menggunakan jenis penelitian deskripsi kuantitatif yang dilakukan berdasarkan pemahaman yang dikaitkan kedalam

fakta-fakta yang ditemukan dan informasi yang didapatkan dengan memahami masalah yang muncul dimasyarakat (moleong, 2009).

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini merujuk pada data kualitatif sebagai model alir yang terdiri dari pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan serta verifikasi (salim, 2006) yang dijelaskan sebagai berikut :

#### 1) Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan bagian dari integrasi dari sebuah kegiatan analisis data. Dalam penelitian ini pengumpulan datanya menggunakan wawancara dan studi dokumentasi di Balai Pendidikan Menengah Kabupaten Bantul.

#### 2) Reduksi Data

Reduksi data adalah sebuah proses pemusatan, pemilihan, transformasi, dan penyederhanaan data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis yang didapat lapangan. Reduksi dilakukan dalam analisis data ini dimulai dengan membuat ringkasan, menulis memo, menelusuri tema, dan sebagainya dengan tujuan untuk menganalisis informasi yang relevan dan tidak untuk data pada penelitian.

#### 3) Penyajian data

Data adalah kumpulan data atau informasi yang tersusun secara sistematis untuk pengambilan tindakan dan penarikan kesimpulan. Penyajian data kualitatif disajikan dalam bentuk teks naratif selain itu juga dapat berbentuk diagram, tabel, bagan dan matrik.

#### 4) Kesimpulan dan verifikasi

Hasil penelitian yang telah terkumpul atau tersusun yang dicocokkan kembali pada reduksi data dan *display* data, agar kesimpulan yang didapat bisa disepakati sebagai laporan tertulis yang memiliki tingkat kepercayaan yang benar.

### **J. Sistematika Penulisan**

Untuk dapat mengetahui isi penelitian ini maka akan disusun sistematika penulisan yang terdiri dari empat bab, dengan adanya sistem penulisan ini dapat mempermudah pembahasan dan penulisan. Sistematika penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut:

#### 1. BAB 1

Bab ini membahas tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan putaka, kerangka teori, definisi oprasional, definisi konsep, metode penelitian dan sistematika penulisan.

#### 2. BAB 2

Bab ini membahas mengenai deskripsi objek penelitian yang terdiri dari gambaran umum, sejarah dari objek penelitian, kondisi geografis, dan kependudukan dari Kabupaten Bantul serta Dinas pendidikan, pemuda dan olahraga.

### 3. BAB III

Bab 3 akan menjelaskan mengenai monitoring dan evaluasi dari hasil penelitian, menguraikan pembahasan dari hasil penelitian dan analisa data penelitian, dalam penelitian ini akan menjelaskan Pelaksanaan monitoring dan evaluasi terkait kesuksesan pemerintah kabupaten bantul dalam menyelenggarakan ujian nasional tingkat SMA tahun 2014-2016.

### 4. BAB IV

Bab 4 ini adalah bab penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran hasil analisis penelitian, serta masukan yang diharapkan berguna bagi lembaga ataupun masyarakat.