# BAB II

# TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

## 2.1 Tinjauan Pustaka

### 2.1.1 Kebijakan Publik

Penelitian mengenai evaluasi kebijakan terlebih dahulu perlu memahami tentang kebijakan itu sendiri. Pendefinisian mengenai kebijakan diperlukan agar dapat menjaga kejelasan pemikiran terhadap pembahasan selanjutnya. Pengertian kebijakan publik begitu beragam, namun demikian tetap saja pengertian kebijakan publik berada dalam wilayah tentang apa yang dilakukan dan tidak dilakukan oleh pemerintah selaku pembuat kebijakan.

Institut Ilmu Pemerintahan pada tahun 80-an abad yang lalu, pernah terjadi polemik akademik tentang terjemahan konsep *policy* dalam
bahasa Indonesia. Perbedaan kebijakan dengan kebijaksanaan menurut Taliziduhu Ndraha sebagai berikut :

> "Kebijakan yaitu pilihan terbaik dalam batas-batas kompetensi actor atau lembaga yang bersangkutan dan secara formal mengikat. Sedangkan Kebijaksanaan ialah pilihan terbaik memecahkan masalah, berdasarkan hati nurani, secara etik dan moral." (Ndraha, 2003:249).

Secara umum, istilah "Kebijakan" atau "*policy*" dipergunakan untuk menunjukkan prilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang tertentu. Organisasi-organisasi pemerintah selalu diwarnai oleh kegiatan-kegiatan pembuatan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan dalam memberi solusi pada suatu masalah masyarakat yang luas. Kebijakan berkenaan dengan setiap aturan main di

dalam kehidupan bersama, baik yang berkenaan dengan hubungan antar warga maupun antara warga maupun antar warga dengan pemerintah. Kehidupan bersama harus diatur oleh peraturan yang berlaku untuk semuanya dan berlaku mengikat semua masyarakat, yang dipahami dengan kebijakan publik. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggaran yang dilkukan, dan sanksi dijatuhkan di depan masyarakat oleh lembaga yang berwenang.

Pengertian dan substansi tentang kebijakan publik secara langsung ataupun tidak langsung telah dikenal luas di masyarakat, seiring dengan berbagai fenomena dan kegiatan yang terjadi di dalam pemerintahan. Terdapat banyak pendapat yang dikemukakan oleh para ahli dengan definisi yang beragam. Kebijakan publik menurut Dye didefinisikan sebagai *"Whatever governments chooses to do or not to do"* (Thomas R. Dye, 1987:3). Kebijakan publik adalah apa yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu Kebijakan publik adalah apa yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Pengertian ini menunjukkan bahwasannya pemerintah memiliki kewenangan untuk melakukan pilihan terhadap kebijakan mana yang akan dilakukan atau tidak, tergantung pada permasalahan yang timbul atau capaian yang ingin dituju dari kebijakan yang dibuat tersebut.

Wiliiam N. Dunn menyebut istilah kebijakan publik dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik*, pengertiannya sebagai berikut :

> "Kebijakan Publik (*Public Policy*) adalah Pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah" (Dunn, 2005:132).

Kebijakan Publik sesuai apa yang dikemukakan oleh Dunn mengisyaratkan adanya pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung satu sama lain, termasuk di dalamnya keputusan-keputusan untuk melakukan tindakan. Kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan atau kantor pemerintah. Suatu kebijakan apabila sudah dibuat maka harus diimplementasikan untuk dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Dari sejumlah definisi yang telah diuraikan diatas, dapat disimpulkan bahwasannya kebijakan publik merupakan serangkaian kegiatan atau proses dalam mengatasi masalah publik yang didalamnya mengandung konsep atau nilai nilai yang selaras dengan konsep dan nilai yang dianut oleh masyarakat.

Analis dampak kebijakan merupakan bagian penting siklus perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengendalian kebijakan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia dampak mempunyai pengertian yaitu pengaruh kuat yang mendatagkan akibat, baik negatif maupun positif. Atau bisa disimpulkan dampak adalah perubahan kondisi fisik maupun social sebagai akibat dari suatu kebijakan. Menurut Anderson ada 5 dimensi dari dampak suatu kebijakan, yaitu :

1. *Policies affect the public problem at which they are directed and the people involed.*
2. *policies may affect situations or groups other than those at which they are directed.*
3. *Policies have concequences for future as wel as current condition; for some policies most of their benefits or some of their cost may occur in the far future.*
4. *Just as policies has positive effects or brnrfits, they also entail cost.*
5. *The effects of policies and program may be either material (tangiable) or symbolic (intangiable)*

*(*Anderson, 1997 : 256)

Penjelasan mengenai kutipan Anderson diatas yaitu yang *pertama*, kebijakan mempengaruh masalah publik. *kedua*, kebijakan mungkin mempengaruhi situasi atau suatu kelompok, yang *ketiga* kebijakan memiliki konsekuensi untuk kondisi sekarang dan juga untuk masa mendatang, lalu yang *keempat* kebijakan memiliki dampak positif dan negatif, dan *kelima* efek dari suatu kebijakan dan suatu program dapat berupa materi atau simbolis.

Definisi lain mengenai kebijakan publik pun dikatakan oleh Leo Agustino dalam bukunya *Dasar-Dasar Keijakan Publik* disebutkan karakteristik utama dari suatu definisi kebijakan publik, yaitu :

> "1. Pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu.
> 2. Kebijakan publik mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yag terpisah.
> 3. Kebijakan publkc merupakan apa yang sesungguhnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, dan lain-lain.
> 4. Kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif.
> 5. Kebijakan publik paling tidak secara positif didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah" (Agustino, 2008:8)

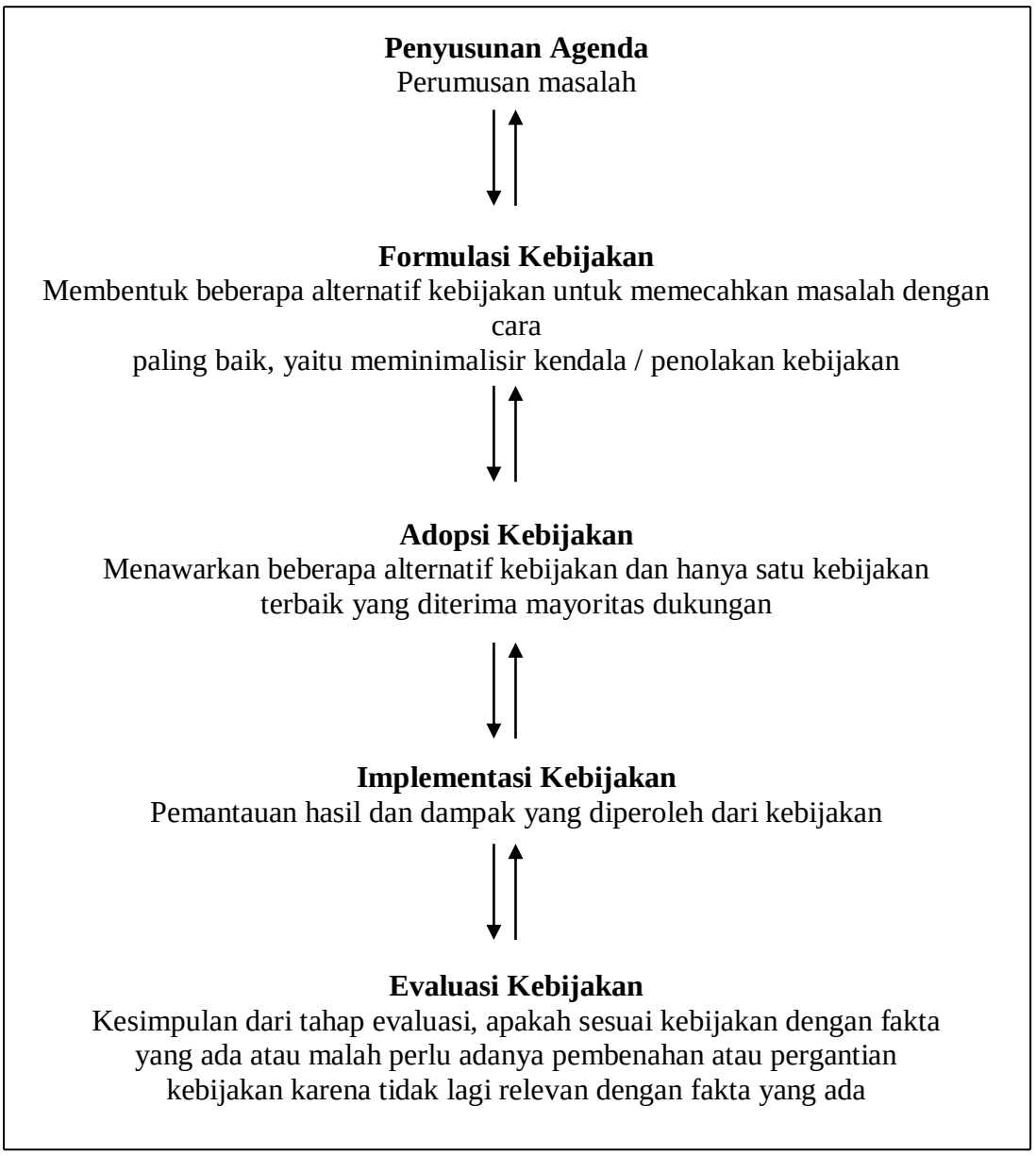
Kebijakan publik merupakan kegiatan yang diusulkan seseorang yag akhirnya dibuat oleh pemerintah dan ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat, kebijakan ini juga mempunyai bentuk negatif, misalnya kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun, padahal dalam hal tersebut keterlibatan pemerintah sangat diperlukan. Sedangkan dalam bentuk positif nya yaitu kebijaka melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dapat menangani suatu permasalahan.

Kebijakan lahir dari sistem perumusan kebijakan, dalam hal penyusunan kebijakan, menurut William dunn, 1998 terdapat tahap-tahap yang harus dilaksanakan secara berurutan yaitu :

1. Penyusunan Agenda
2. Formulasi Kebijakan
3. Adopsi Kebijakan
4. Implementasi Kebijakan
5. Evaluasi Kebijakan (Dunn, 2005:143)

Untuk lebih jelas mengenai tahapan perumusan kebijakan dapat dilihat pada gambar berikut :

**Gambar 2.1**
**Tahap Kebijakan *William Dunn***




Sumber: Dunn,*Pengantar Analisis Kebijakan : 2005*

Berdasarkan Kutipan dan gambar diatas dijelaskan mengenai tahapan-tahapan dalam perumusan kebijakan public, yaitu sebagai berikut :

1. Penyusunan Agenda

   Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk pada agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda para perumus kebijakan. Pada tahap ini, masalah-masalah tersebut diseleksi menurut skala prioritasnya.

2. Formulasi Perumusan

   Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh pembuat kebijakan. Masalah tersebut didefinisikan untuk kemudia dicari pemecahan masalah terbaik dari berbagai alternatif yang ada.

3. Adopsi Kebijakan

   Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oelh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternative kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungna mayoritas legislative, konsesus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

4. Impelementasi Kebijakan

   Program kebijakan yang telah diambil sebagai alternative pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oelh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah.

5. Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini, kebijakan yang telah dilaksanakan akan dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang telah dibuat mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih tujuan yang diinginkan.

Sebuah kebijakan publik akan disusun berdasarkan sebuah proses sebagai berikut: identifikasi (penyusunan agenda), formulasi, adopsi, implementasi dan evaluasi. Dalam proses identifikasi, pemerintah merasakan adanya masalah yang harus diselesaikan dengan pembuatan kebijakan. Berdasarkan identifikasi tersebut dilakukanlah formulasi kebijakan. Kebijakan disusun berdasarkan alternatif-alternatif tindakan dan partisipan. Setelah alternatif tindakan dan partisipan disusun, maka proses adopsi dilakukan dengan memilih alternatif terbaik dengan memperhatikan syarat pelaksanaan, partisipan, proses dan muatan kebijakan. Tahap selanjutnya adalah implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan terkait dengan pihak-pihak yang terlibat, tindakan yang dilakukan dan dampak terhadap muatan kebijakan itu sendiri. Setelah implementasi kebijakan dilakukan, evaluasi kebijakan harus dilaksanakan. Pertanyaan yang timbul dalam evaluasi antara lain adalah: bagaimana kemangkusan dan kesangkilan kebijakan, siapa yang terlibat, apa konsekuensi implementasi dan apakah ada tuntutan untuk mencabut atau mengubah kebijakan tersebut.

### 2.1.2 Evaluasi Kebijakan Publik

Evaluasi kebijakan membahas persoalan perencanaan, isi, implementasi, efek atau pengaruh dari kebijakan itu sendiri. Menurut Lester dan stewart (2000:126) evaluasi ditujukan untuk melihat sebagian-sebagian kegagalan suatu kebijakan dan untuk mengetahui apakah kebijakan yang telah dirumuskan dan dilaksanakan dapat menghasilkan dampak yang diinginkan. Dalam hal ini evaluasi kebijakan hubungannya dengan usaha untuk melaksanakan dan memperbaharui kebijakan, sebagaimana dalam kegiatan pengevaluasian dapat melalui proses kebijakan dalam rangka untuk melanjutkan atau mengakhiri kebijakan yang ada.

Evaluasi merupakan salah satu tingkatan di dalam proses kebijakan publik, evaluasi adalah salah satu cara untuk menilai apakah suatu kebijakan atau program itu berjalan dengan baik atau tidak. Evaluasi. Evaluasi merupakan proses menggambarkan, memperoleh, dan menyajikan informasi yang berguna untuk merumuskan suatu alternatif keputusan. Dengan melakukan evaluasi maka akan ditemukan fakta pelaksanaan kebijakan publik dilapangan yang hasilnya bisa positif ataupun negatif. Sebuah evaluasi yang dilakukan secara professional akan menghasilkan temuan yang obyektif yaitu temuan apa adanya; baik data, analisis dan kesimpulannya tidak dimanipulasi yang pada akhirnya akan memberikan manfaat kepada perumus kebikan, pembuat kebijakan dan masyarakat.

Pengertian lain evaluasi menurut Darwin adalah

> "Rangkaian kegiatan membandingkan realisasi masukan ( *input* ), keluaran ( *output* ), dan hasil ( *outcome* ) terhadap rencana dan standar yang telah ditetapkan Evaluasi kebijakan pada dasarnya adalah suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan membuahkan hasil yaitu dengan membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan atau target kebijakan yang ditentukan" (Darwin, 1994:34).

Evaluasi seiring dilakukan, maka akan ditemukan fakta pelaksanaan kebijakan publik dilapangan yang hasilnya bisa positif ataupun negatif. Sebuah evaluasi yang dilakukan secara professional akan menghasilkan temuan yang obyektif yaitu temuan apa adanya; baik data, analisis dan kesimpulannya tidak dimanipulasi yang pada akhirnya akan memberikan manfaat kepada perumus kebikan, pembuat kebijakan dan masyarakat. Dari definisi-devinisi evaluasi di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa evaluasi adalah penerapan prosedur ilmiah yang sistematis untuk menilai rancangan, selanjutnya menyajikan informasi dalam rangka pengambilan keputusan terhadap implementasi dan efektifitas suatu program.

Evaluasi merupakan proses yang rumit, proses ini melibatkan berbagai macam kepentingan individu-individu yang telibat dalam proses evaluasi. Dalam teori kebijakan publik di kenal siklus perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengendalian kebijakan. Evaluasi juga berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Dalam arti yang lebih spesifik Dunn menjelaskan mengenai evaluasi, bahwa :

> "Evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan pada kenyataan mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut member sumbangan pada tujuan atau sasaran, dalam hal ini dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah kebijakan dibuat jelas atau diatasi"
> (William Dunn, 1999:608)

Berdasarkan teori tersebut evaluasi merupakan penilaian dari kebijakan-kebijakan yang telah diimplementasikan sesuai dengan sasaran atau tujuan yang telah disepakati, evaluasi dapat membuktikan hasil dari kinerja dalam penerapan

kebijakan yang telah dilaksanakan. Evaluasi juga merupakan kegiatan yang terencana untuk mengetahui keadaan sesuatu objek dan hasilnya dibandingkan dengan tolak ukur untuk memperoleh suatu kesimpulan kesimpulan.

Mengikuti William N. Dunn (2003 : 608-610), istilah evaluasi disamakan dengan penaksiran *(appraisal),* pemberian angka (*rating),* dan penilaian *(assessment.* Evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Evaluasi member informasi yang *valid* dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan. Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Jadi, meskipun berkenaan dengan keseluruhan proses kebijakan, evaluasi kebijakan lebih berkenaan pada kinerja dari kebijakan, khususnya pada implementasi kebijakan publik.

Dari pengertian-pengertian tentang evaluasi yang telah dikemukakan beberapa ahli di atas, dapat ditarik benang merah tentang evaluasi yakni evaluasi merupakan sebuah proses yang dilakukan oleh seseorang untuk melihat sejauh mana keberhasilan sebuah program. Keberhasilan program itu sendiri dapat dilihat dari dampak atau hasil yang dicapai oleh program tersebut. Karenanya, dalam keberhasilan ada dua konsep yang terdapat didalamnya yaitu efektifitas dan efisiensi. Pada dasarnya tujuan akhir evaluasi adalah untuk memberikan bahan-bahan pertimbangan untuk menentukan/membuat kebijakan tertentu, yang diawali dengan suatu proses pengumpulan data yang sistematis, selain itu evaluasi adalah penerapan prosedur ilmiah yang sistematis untuk menilai rancangan, selanjutnya

menyajikan informasi dalam rangka pengambilan keputusan terhadap implementasi dan efektifitas suatu program.

Evaluasi merupakan salah satu aspek yang vital dalam melakukan pengawasan terhadap suatu kebijakan, dengan evaluasi dapat diketahui segala penyimpangan serta kemajuan ataupun hasil dari kegiatan yang telah berjalan. Tipe evaluasi kebijakan menurut Michael Howlett dan Ramesh yaitu :

1. *Administrative Evaluation*
   *Administrative policy evaluation come in a variety of forms and differwidley in levels of sophistication and formality. chose under taken by government agencies in the effort to minimize cost are generally of five different types :*
   *1. effort evaluation*
   *2. performance evaluation*
   *3 effectiveness evaluation*
   *4 efficiency evaluation*
   *5 process evaluation*
2. *Judical Evaluation*
   *The judiciary is entitled to review government action either on its own initiative or when asked to do so byan individual or organization filling a case against a government agency in a court of law*
3. *political evaluation*
   *Political evaluation of government policy is undertaken by just about everyone with any interest in political* (Howlett and Ramesh, 1995:170)

Evaluasi kebijakan dapat digunakan untuk memperbaiki program atau kebijakan yang telah berlangsung, serta membantu merencanakan kebijakan lain dimana mendatang, sesuai dengan tipe evauasi yang di pakai. Penjelasan lebih jelas mengenai tipe-tipe evaluasi kebujakan diatas yaitu sebagai berikut :

1. *Administrative Evaluation* (Evaluasi Administrative)

   Evaluasi kebijakan publik yang dilakukan dalam lingkup pemerintahan atau yang dilakukan dalam instansi-instansi. Atau umumnya evaluasi ini dilakuka oleh badan-badan pemerintahan yang berkait pada program tertentu. Sorotan

dari evaluasi ini adalah hal-hal yang berkaitan dengan aspek financial dan prosedur kebijakan publik yang dievaluasi. Macam- macam evaluasi administrative yaitu :

*1. Effort Evaluation*

Bertujuan untuk mengukur kuantitas input (masukan) program, yaitu kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan. Input itu diantaranya mencakup personil, ruang kantor, komunikasi, transportasi dan lain-lain, yang dihitung berdasarkan biaya yang digunakan

*2. Performance Evaluation*

Mengkaji output program

*3 Effectiveness Evaluation*

Bertujuan untuk menilai apakah program telah dilaksanakan

*4 Efficiency Evaluation*

Mengaji efisiensi anggaran yang digunakan dalam penyampaian program

*5 Process Evaluation*

Mengkaji peraturan-peraturan dan prosedur-prosedur operasi organisasi yang digunakan dalam penyampaian program.

*2. Judical Evaluastion (*Evaluasi Yudisial)

Evaluasi yudisial yaitu evaluasi yang dilakukan berkaitan dengan objek-objek hukum, yang didalamnya terdapat pelanggaran hukum atau tidak dari kebijakan yang di evaluasi tersebut. Yang menjadi titik pengamatan dari evaluasi ini adalah yang berkaitan denga pelanggaran-pelanggaran hukum yang ada pada

kebijakan tesebut. Ini berarti menyangkut perlindungan hak dari berbagai pihak atas berjalannya sebuah program kebijakan.

*3. Political Evaluation (*Evaluasi Politik)

Evaluasi politik pada umumnya dilakukan oleh lembaga-lembaga politik baik parlemen maupun parpol. Namun sesungguhnya evaluasi politik ini bisa juga dilakukan oleh masyarakat umumenyangkut dengan pertimbangan

Standar yang dipakai untuk mengevaluasi masalah pada dasarnya tidak sepenting bagaimana resiko dalam pengevaluasiannya, yaitu bahwa evaluasi yang baik adalah evaluasi yang memberikan dampak positif bagi perkembangan pelaksanaan suatu program atau suatu kebijakan. Standar evaluasi berupaya menunjukan kegiatan atau aktifitas evaluasi kebijakan secara tersusun dan dipusatkan pada masalah-masalah yang dapat diseleaikan dengan adanya evaluasi setelah berjalan nya implementasi suatu kebijakan atau program. Selanjutnya sebagian besar evaluasi kebijakan yang berguna untuk memperoleh fakta yang sesungguhnya, selain itu evaluasi kebijakan juga berupaya untuk menentukan hubunga sebab akibat, tepatnya untuk mengukur pengaruh kebijakan. Evaluasi kebijaka tidaklah mudah atau sederhana, untuk menentukan apakah kegiatan kebjakan tidak semudah yang dipikiran orang. Criteria evaluasi sangat penting untuk menyelesaikan masalah dalam mengevaluasi sebuah kebijakan yang telah berjalan.

Dalam menghasilkan informasi mengenai evaluasi kebijakan, terdapat tipe kriteria yang berbeda untuk mengevaluasi hasil kebijakan. Kriteria evaluasi menurut Dunn (1999) adalah : Efektivitas, Efisiensi, Kecakupan, Perataan,

Responsivitas dan Ketepatan. Lebih jelasnya Dunn menjelaskan dalam tabel berikut ini

**TABEL 2.1**
**Kriteria Evaluasi**

| Tipe Kriteria | Pertanyaan |
|---|---|
| Efektivitas | Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai ? |
| Efisiensi | Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan ? |
| Kecakupan | Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan dalam memecahkan masalah ? |
| Perataan | Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda ? |
| Responsivitas | Apakah hasil kegiatan memuaskan kebutuhan kelompok-kelompok tertentu ? |
| Ketepatan | Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai ? |

Sumber: Dunn, William. *Pengantar Analisis Kebijakan : 2005*

Kriteria diatas merupakan tolak ukur atau indikator dari evaluasi kebijakan publik. dikarenakan penelitian ini menggunakan metode kualitatif maka pembahasan dalam penilitian ini berhubungan dengan pertanyaan yang dirumuskan oleh William N. Dunn untuk setiap kriterianya. Tipe-tipe kriteria ini perbedaan utama antara kriteria untuk evaluasi dan kriteria untuk rekomendasi adalah pada waktu kriteria diterapkan atau diaplikasikan. Kriteria untuk evaluasi diterapkan secara restrospektif. Lebih jelasnya, William N. Dunn memberikan keiteria-kriteria evaluasi kebijakan publik yaitu sebagai berikut :

1. *Effectiveneeneess* (Efektifitas), berkenaan dengan apakah suatu alternative mencapai hasil (akibat) yang diharapkan mencapai hasil (akibat) yang diharapkan atau mencapai tujuan dengan diadakannya tindakan. Efektifitas atau mencapai tujuan dengan diadakan nya tindakan. Efektifitas biasanya selalu diukur dengan hal yang berkaitan dengan unit produk atau nilai moneternya.

2. *Efficiency* (Efisiensi), berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektifitas tertentu. Efisiensi merupakan hubungan antara efektifitas dengan usaha yang digunakan. Efisiensi biasanya diukur dengan perhitungan sumber daya yang digunakan untuk mencapai efektifitas tertinggi.
3. *Adequacy* (Kecakupan), berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas memuaskan kebutuhan nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan masalah.
4. *Aquity* (Keadilan), berhubungan erat dengan rasionalitas legal dan social serta menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok yang berada dalam masyarakat tertentu.
5. *Responsiveness* (Responsivitas), berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan , preferensi atau nilai kelompok-kelompok dalam masyarakat tertentu.
6. *Approriateness* (Ketepatan), secara dekat berhubungan dengan rasionalitas substantive yang merujuk pada nilai atau harga diri tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan kebijakan tersebut. (Dunn, 2005 : 610)

Efektifitas adalah suatu alternatif kebijakan untuk mencapai hasil yang diharapkan atau memiliki (akibat). Yang termasuk dalam efektifitas yaitu :

a. Harapan, yaitu hasil yang diinginkan oleh semua pihak dalam suatu kebijakan.

b. Realisasi, yaitu kegiatan nyata dan mempunyai hasil sesuai dengan apa yang diharapkan dalam mendukung suatu kebijakan

Efisiensi adalah jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektifitas tertentu. Yang termasuk dalam efisiensi yaitu :

a. Sumber Daya, yaitu potensi baik dari potensi manusia atau srana prasana untuk mendukung suatu kebijakan.

b. Optimalisasi, yaitu suatu proses, cara atau perbuatan untuk menjadikan sesuatu paling baik dan paling tinggi

Kecakupan adalah seberapa jauh suatu tingkat efektifitas kebijakan yang dibuat aparat pemerintah untuk memuaskan kebutuhan nilai, atau kesempatan

yang menumbuhkan masalah. Yang termasuk kecakupan yaitu kinerja. Kinerja adalah menilai bagaimana seseorang telah bekerja dibandingkan dengan target yang telah ditentukan.

Keadilan yaitu Berhubungan erat dengan rasionalitas legal dan social serta menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok yang berada dalam masyarakat. Yang termasuk kedalam keadilan yaitu akuntabilitas publik. akuntabilitas publik merupakan ukuran yang menunjukan apakah aktivitassesorang atau lembaga dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang berlaku.

Responsivitas yaitu seberapa jauh kebijakan dapat menyelesaikan masalah, preferensi, atau nilai-nilai yang terkandung . Yang termasuk Responsivitas yaitu :

a. Responsivitas pemerintah

b. Responsivitas masyarakat

Ketepatan yaitu Berhubungan dengan rasionalitas substantif yang merujuk pada nilai atau harga diri tujuan kebijakan dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan kebijakan tersebut. Yang termasuk ketepatan yaitu :

a. Dampak bagi aparat pemerintah.

b. Dampak pada kebijakan bagi masyarakat.

### 2.1.3 Peraturan Daerah (Perda) No.11 Tahun 2005

Pengertian menurut Rustam dan Isardi (2004) bahwa komponen perancangan arsitektur *lansecape* dan JO Simond, 1997, *Lansecape Architecture*, terdiri dari:

1. Kebersihan adalah keadaan lingkungan sekitar yang bebas dari kotoran sampah dan bau-bau yang tidak menyenangkan.
2. Keindahan adalah suatu keadaan dimana lingkungan memberikan kepuasan baru dan panca Indra.
3. Ketertiban adalah segala sesuatu yang memperlihatkan pengunaan ruang secara harmonis, baik segi bentuk, tekstur, warna aroma, suara, bunyi cahaya atau lainnya. Hubungan harmonis yang di maksud adalah keteraturan, dinamis, dan keraguan yang saling mendukung terhadap pencitraan ruang bagi manusia sehingga mempunyai nilai keseluruhan yang mengandung keindahan.

Peneliti menarik kesimpulan pada penjelasan mengenai K3 yaitu sebagai berikut :

1. Pengaturan disisni yaitu mengatur Perda yang berlaku agar di terapkan oleh masyarakat untuk taat pada peraturan yang telah di buat oleh Pemerintah mengenai penyelenggaraan K3 itu sendiri.
2. Tertib yaitu, Masyarakat diwajibkan menciptakan kawasan yang tertib, taat peraturan, dengan mengedepankan toleransi antar masyarakat.
3. Kualitas suatu wilayah menentukan sikap masyarakatnya, oleh karena itu masyarakat perlu memperhatikan mengenai ketertiban, kebersihan dan keindahan Kota Bandung.
4. Sanksi hukuman di buat untuk masyarakat yang tidak sadar akan adanya peraturan mengenai K3 yang telah di tetapkan.

5. Melarang merupakan bagian yang termasuk kedalam peraturan K3, misalnya pelarangan adanya PKL di tempat-tempat yang mengganggu ketertiban dan keindahan kota.

Berdasarkan Pasal 3 Perda No.11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Ketertiban, Keberishan, dan Keindahan, bahwa yang dimaksud tertib adalah sebagai berikut :

1. Tertib jalan, fasilitas umum dan jalur hijau
2. Tertib Lingkungan
3. Tertib sungai, saluran air dan sumber air
4. Tertib Tuna susila dan anak jalanan

Dijelaskan pada bab VIII bahwa terdapat 2 jenis sanksi atas pelanggaran-pelanggaran yaitu sanksi administrasi berupa dana yang telah di tentukan di tiap-tiap pelanggaran yang telah dilakukan. serta biaya paksaan yang telah di tentukan pada Perda No. 11 Tahun 2005. Selanjutnya pada pasal 49 jj dijelaskan mengenai sanksi terhadap PKL yaitu mendirikan kios dan/atau berjualan di trotoar, taman, jalur hijau: melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan kerusakan kelengkapan taman, atau jalur hijau dikenakan pembebanan biaya paksaan penegakan hukum sebesar Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), dan/atau sanksi administrasi berupa penahanan untuk sementara waktu Kartu Tanda Penduduk, atau Kartu Identitas Kependudukan lainnya, dan/atau pengumuman di media masa.

Pada pasal 49 jj Undang-undang No 11 Tahun 2005dijelaskan mengenai sanksi terhadap PKL yaitu mendirikan kios dan/atau berjualan di trotoar, taman,

jalur hijau: melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan kerusakan kelengkapan taman, atau jalur hijau dikenakan pembebanan biaya paksaan penegakan hukum sebesar Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), dan/atau sanksi administrasi berupa penahanan untuk sementara waktu Kartu Tanda Penduduk, atau Kartu Identitas Kependudukan lainnya, dan/atau pengumuman di media masa.

Selain membahas mengenai ketertiban, Perda No. 11 Tahun 2005 juga membahas mengenai kebersihan. Kebersihan merupakan lingkungan yang bersih dari pencemaran udara, pencemaran air dan pencemaran sampah. Kebersihan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 19 dan pasal 20 meliputi :

1. Rumah atau bangunan masing-masing serta lingkungan sekitarnya.
2. Fasilitas umum dan fasilitas social
3. Kendaraan pribadi, kendaraan dinas, dan kendaraan umum.

Yang terakhir adalah keindahan, upaya untuk mewujudkan keindahan yang dilaksanakan Pemerintah Daerah dan masyarakat meliputi penataan dan pemeliharaan yaitu sebagai berikut :

1. Bangunan dan halaman serta lingkungan;
2. Secara Khusus bangunan yang bernilai sejarah;
3. Saluran dranaise jalan, dan roil/ brandgang;
4. Trotoar dan bahu jalan;
5. Perkerasan jalan dan jembatan;
6. Jalur hijau jalan yang terdiri dari bahu jalan, median jalan, dan pulau jalan;
7. Taman lingkungan;

8. lahan kosong dan kapling kosong;
9. Lampu peneranga jalan umum;
10. Elemen estetika kota seperti patung, tugu, prasasti, lampu hias, kolam hias, air mancur, reklame dan sebagainya. (Pasal 33 ayat 2)

### 2.1.3 Pedagang Kaki Lima (PKL)

Pedagang kaki lima, atau yang sering disebut PKL merupakan sebuah komunitas pedagang, yang kebanyakan berjualan dengan memanfaatkan area pinggir jalan raya. Mereka menggelar dagangannya, atau gerobaknya, di pinggir perlintasan jalan raya. Dilihat dari sejarahnya di Indonesia, PKL sudah ada sejak masa penjajahan Kolonial Belanda. Pada masa penjajahan kolonial, peraturan pemerintahan menetapkan bahwa setiap jalan raya yang dibangun hendaknya menyediakan sarana untuk para pedestrian atau pejalan kaki (sekarang ini disebut dengan trotoar). Lebar ruas untuk sarana bagi para pejalan kaki atau trotoar ini adalah lima kaki.

Istilah Pedagang Kaki Lima (PKL) itu sendiri berasal dari peninggalan zaman penjajahan inggris. Pedagang yang berjualan di yrotoar pada waktu itu disebut sebagai PKL. Hal ini disebabkan pada zaman penjajahan inggris warung-warung yang terdapat di pinggir jalan berukuran 5 feet (1,5 Meter)

Pemerintahan pada waktu itu juga menghimbau agar sebelah luar dari trotoar diberi ruang yang agak lebar atau agak jauh dari pemukiman penduduk. Ruang ini untuk dijadikan taman sebagai penghijauan dan resapan air. Dengan adanya tempat atau ruang yang agak lebar itu kemudian para pedagang mulai banyak menempatkan gerobaknya untuk sekedar beristirahat sambil menunggu

adanya para pembeli yang membeli dagangannya. Seiring perjalanan waktu banyak pedagang yang memanfaatkan lokasi tersebut sebagai tempat untuk berjualan, sehingga mengundang para pejalan kaki yang kebetulan lewat untuk membeli makanan, minuman sekaligus beristirahat. Berawal dari situ maka Pemerintahan Kolonial Belanda menyebut mereka sebagai Pedagang Lima Kaki (buah pikiran dari pedagang yang berjualan di area pinggir perlintasan para pejalan kaki atau trotoar yang mempunyai lebar Lima Kaki).

Menurut Pena (1999), terdapat tiga pilihan mengatasi PKL, yaitu :

> *"pertama*, negara harus menjadi kunci dalam mengatur PKL, karena keberadaan negara sangat penting dalam proses pembangunan, *kedua*, organisasi PKL dibiarkan untuk terus mengatur kegiatan mereka sendiri, *ketiga*, menyarankan pemerintah dan PKL untuk menegosiasikan ruang-ruang aksinya (lokasi usaha)."

Masalah PKL merupakan masalah kehidupan masyarakat banyak yang tidak pernah selesai dari waktu ke waktu. Untuk mengatasi dampak negatif yang ditimbulkan dari keberadaan PKL, maka diperlukan kesatuan pemahaman antara pihak pemerintah (selaku regulator) dengan pihak PKL itu sendiri. Artinya, sikap pemerintah sudah seharusnya tidak anti PKL dan lebih bertindak persuasif, begitupun juga sebaliknya, para pedagang harus memiliki kesadaran dalam menentukan lokasi usaha dengan tidak mengesampingkan kepentingan masyarakat banyak terhadap fasilitas umum. Disamping itu, peranan pengusaha/ perusahaan besar untuk memberikan dukungan modal ataupun kemitraan, juga sangat diperlukan guna pengembangan usaha. Proses pemahaman inilah yang perlu dirumuskan dalam suatu strategi kebijakan penanganan PKL, sehingga dapat memenuhi tujuan/keinginan berbagai pihak.

Dikota-kota besar keberadaan PKL merupakan suatu fenomena kegiatan perekonomian rakyat kecil. PKL ini timbul dari adanya suatu kondisi pembangunan perekonomian dan pendidikan yang tidak merata di seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) ini. PKL ini juga timbul dari akibat tidak tersedianya lapangan pekerjaan bagi rakyat kecil yang tidak memiliki kemampuan dalam berproduksi. Pemerintah dalam hal ini sebenarnya memiliki tanggung jawab dalam melaksanakan pembangunan di bidang pendidikan.

Wangsatmaja dalam Alma menyatakan bahwa :

> "PKL bukan untuk dilarang, bukan untuk diusir, bahkan bukan untuk dijadikan sapi perahan, namun lebih dari itu PKL merupakan asset yang potensial apabila dibina, ditata dan dikembangkan status usahanya. Lebih khusus dalam peningkatan laju pertumbuhan ekonomi kota atau dapat meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD)"
> (Wangsatmaja dalam Alma, 2006:141)

Masalah pedagang kaki lima ini merupakan masalah yang tidak bisa dilepaskan dari masalah ledakan penduduk dari suatu pertumbuhan perkotaan, sebagian besar mereka tergolong dalam masyarakat dari lapisan ekonomi yang rendah, dalam struktur ekonomi dan sosial Indonesia. Pengertian pedagang kaki lima bermacam ragam ditafsirkan, ada yang menyatakan bahwa istilah pedagang kaki lima berasal dari orang yang berdagang yang menggelarkan barang dagangannya, mereka cukup menyediakan tempat darurat, seperti bangku-bangku yang biasanya berkaki empat ditambah sepasang kaki pedagangnya sehingga berjumlah lima, sehingga timbullah julukan pedagang kaki lima. Terlepas dari asal usul nama dari kaki lima tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa pedagang kaki lima ialah setiap orang yang melakukan kegiatan usaha dengan maksud memperoleh penghasilan yang sah, dilakukan secara tidak tetap, kemampuan

terbatas, berlokasi ditempat atau pusat-pusat konsumen dan tidak memiliki izin usaha.

Ciri-ciri umum sektor informal di negara dunia ketiga, menurut Mazumdar (1991), antara lain : (1) sebagian pekerja dalam sektor ini tidak termasuk dalam kelompok usia kerja 25-50 tahun, kebanyakan wanita dan berpendidikan rendah; (2) tidak ada bukti yang menunjukkan bahwa sektor ini memainkan peranan penting untuk melicinkan jalan masuk ke pasar tenaga kerja di kota bagi pendatang; (3) rendahnya penghasilan yang dipengaruhi oleh jenis usaha, namun penghasilan mereka cukup bervariasi, dan belum ada bukti bahwa penghasilannya secara menyeluruh lebih rendah daripada pekerja formal; (4) tidak diketahui berapa banyak orang dalam sektor ini, yang mengalami mobilitas dan peningkatan penghasilannya.

Kehidupan PKL sangat rentan, mereka tidak bisa mengambil resiko untuk tidak berdagang dalam waktu lama karena penghasilan yang diperoleh sangat bergantung pada hasil dagangan harian. Artinya faktor kesehatan mereka dapat mengakibatkan mereka kehilangan penghasilan. Besarnya resiko tersebut mendorong PKL untuk cenderung hidup hemat dan harus memanfaatkan waktu luang untuk kegiatan produktif. Mereka tidak boleh mengambil resiko dengan hidup royal dan santai. Khususnya PKL pendatang, penghasilan yang diperoleh harus dihemat agar bisa dipergunakan untuk membiayai sewa/kontrakan di kota, membiayai kebutuhan hidup keluarga di desa, membayar pinjaman/utang, dan juga untuk ditabung atau keperluan lainnya.

Pendapat lain Menurut Veronicakumuru (2006) mengenai Pedagang Kaki Lima yaitu sebagai berikut :

> ".Pedagang kaki lima merupakan pedagang yang kebanyakan bermodal kecil yang menjalankan profesi ini hanya untuk memenuhi tuntutan biaya hidup yang makin tinggi. " (Veronicakumuru 2006)"

Pemecahan masalah yang paling sederhana yang muncul dari pemikiran sekelompok masyarakat kecil untuk bertahan hidup antara lain adalah berjualan untuk mencari sedikit keuntungan yang menyajikan berbagai jenis barang, makanan atau minuman. Sekelompok inilah yang sekarang lebih dikenal tentang definisi pedagang kaki lima (PKL). Dalam kamus Bahasa Indonesia memang belum dikenal tentang definisi PKL, namun tidak berlebihan apabila PKL ini diartikan sebagai suatu bentuk usaha informal yang dilakukan oleh seorang/badan/lembaga yang menjual barang atau produk dagangan yang tidak memiliki tempat usaha permanen dan sewaktu-waktu dapat berpindah-pindah tempat untuk menjajakan barang dagangannya

Berdasarkan beberapa pengertian pedagang kaki lima di atas dapat disimpulkan bahwa pedagang kaki lima merupakan suatu bentuk usaha informal yang dilakukan oleh seseorang yang menjual barang atau produk dagangan yang tidak memiliki tempat usaha permanen dan sewaktu-waktu dapat berpindah-pindah tempat untuk menjajakan barang dagangannya seperti di trotoar, depan toko dan tepi jalan.

## 2.2 Krangka Pemikiran

Pengertian kebijakan publik dewasa ini begitu beragam, namun tetap saja pengertian kebijakan publik berada dalam wilayah tentang apa yang dilakukan dan tidak dilakukan oleh pemerintah selaku pembuat kebijakan. Pengertian dan substansi tentang kebijakan publik secara langsung ataupun tidak langsung telah dikenal luas di masyarakat, seiring dengan berbagai fenomena dan kegiatan yang terjadi di dalam pemerintahan. Terdapat banyak pendapat yang dikemukakan oleh para ahli dengan definisi yang beragam.dengan adanya Undang-undang No. 32 tahu 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagai regulasi revisi atas Undang-undang No. 22 Tahun 1999, maka sebagai kewenangan serta pembiayaan kini dilaksanakan oleh pemerintah daerah (Pemda) dengan lebih nyata. Pemda mempunyai kewenangan yang besar untuk merencanakan, merumuskan, melaksanakan, serta mengevaluasi kebijakan dan program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setepat. Maka daeri itu otonomi daerah dibangun untuk keberlangsungan hidup masyarakat di daerah dalam membangun daerah nya sendiri. Pemerintah tidak hanya sekedar sebagai pelaksanana operasional kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan. Otonomi daerah sudah pasti berkaitan dengan kebijakan publik.

Setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, memerlukan suatu evaluasi dari keseluruhan proses kebijakan diantaranya dengan mengataur dan membandingkan antara hasil akhir dari program dengan tujuan kebijakan, begitu pula dalam penelitian ini yang juga akan mencoba membandingkan antara hasil

dari evaluasi kebijakan Perda No. 11 tahun 2005 studi tentang penertiban PKL di Jalan Kepatihan Kota Bandung.

Evaluasi merupakan salah satu aspek yang vital dalam melakukan pengawasan terhadap suatu kebijakan, dengan evaluasi dapat diketahui segala penyimpangan serta kemajuan ataupun hasil dari kegiatan yang telah berjalan. Evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Dalam arti yang lebih spesifik Dunn menjelaskan mengenai evaluasi, bahwa Evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan pada kenyataan mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut member sumbangan pada tujuan atau sasaran, dalam hal ini dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah kebijakan dibuat jelas atau diatasi.

Sesuai apa yang dikemukakan oleh William Dunn bahwa penilaian dari kebijakan-kebijakan yang telah diimplementasikan sesuai dengan sasaran atau tujuan yang telah disepakati, evaluasi dapat membuktikan hasil dari kinerja dalam penerapan kebijakan yang telah dilaksanakan. Evaluasi juga merupakan kegiatan yang terencana untuk mengetahui keadaan sesuatu objek dan hasilnya dibandingkan dengan tolak ukur untuk memperoleh suatu kesimpulan kesimpulan.

Evaluasi merupakan salah satu aspek yang vital dalam melakukan pengawasan terhadap suatu kebijakan, dengan evaluasi dapat diketahui segala penyimpangan serta kemajuan ataupun hasil dari kegiatan yang telah berjalan. Dalam menghasilkan informasi mengenai evaluasi kebijakan, analisis

menggunakan tipe kriteria yang berbeda untuk mengevaluasi hasil kebijakan. Kriteria evaluasi menurut Dunn (1999) adalah : Efektivitas, Efisiensi, Kecakupan, Perataan, Responsivitas dan Ketepatan.

Kriteria tersebut menjadi tolak ukur atau indikator dari evaluasi kebijakan publik. dikarenakan penelitian ini menggunakan metode kualitatif maka pembahasan dalam penilitian ini berhubungan dengan pertanyaan yang dirumuskan oleh William N. Dunn untuk setiap kriterianya. Tipe-tipe kriteria ini perbedaan utama antara kriteria untuk evaluasi dan kriteria untuk rekomendasi adalah pada waktu kriteria diterapkan atau diaplikasikan. Kriteria untuk evaluasi diterapkan secara restrospektif. Lebih jelasnya, William N. Dunn memberikan keiteria-kriteria evaluasi kebijakan publik yaitu sebagai berikut :

1. *Effectiveneeneess* (Efektifitas), berkenaan dengan apakah suatu alternative mencapai hasil (akibat) yang diharapkan mencapai hasil (akibat) yang diharapkan atau mencapai tujuan dengan diadakannya tindakan. Efektifitas atau mencapai tujuan dengan diadakan nya tindakan. Efektifitas biasanya selalu diukur dengan hal yang berkaitan dengan unit produk atau nilai moneternya.
2. *Efficiency* (Efisiensi), berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektifitas tertentu. Efisiensi merupakan hubungan antara efektifitas dengan usaha yang digunakan. Efisiensi biasanya diukur dengan perhitungan sumber daya yang digunakan untuk mencapai efektifitas tertinggi.
3. *Adequacy* (Kecakupan), berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas memuaskan kebutuhan nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan masalah.

4. *Aquity* (Keadilan), berhubungan erat dengan rasionalitas legal dan social serta menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok yang berada dalam masyarakat tertentu.
5. *Responsiveness* (Responsivitas), berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan , preferensi atau nilai kelompok-kelompok dalam masyarakat tertentu.
6. *Approriateness* (Ketepatan), secara dekat berhubungan dengan rasionalitas substantive yang merujuk pada nilai atau harga diri tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan kebijakan tersebut.

Pelaksanaan kebijakan haruslah diukur melalui evaluasi agar hasil yang dicapai dapat diketahui hasil akhir dari kebijakan tersebut, berkaitan dengan evaliuasi kebijakan, penulis meneliti Perda No. 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan (K3) dimana perda tersebut telah mengalami perubahan atas Perda No. 3 Tahun 2005. Peraturan Daerah No. 03 Tahun 2005 telah mengalami perubahan atau revisi. Perubahan tersebut mempunyai tujuan untuk dapat berlaku efisien, efektif dan memiliki kepastian hukum sehingga perlu dilakukan penyempurnaan. Dalam perubahan Perda No. 03 Tahun 2005 tersebut terdapat beberapa pasal yang dilakukan perubahan, yaitu pasal 47 ayat 1 dan pasal 47 ayat 2 sedangkan ketentuan mengenai sanksi, seluruh bagian di hapus dan diubah pasal-pasalnya serta ditambah 4 pasal baru.

Penyelenggaraaan Perda No 11 ini dipakai peneliti untuk meneliti masalah penertiban PKL, dimana PKL disini termasuk dalam pasal 49 jj mengenai sanksi

terhadap PKL, yaitu mendirikan kios dan/atau berjualan di trotoar, taman, jalur hijau: melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan kerusakan kelengkapan taman, atau jalur hijau dikenakan pembebanan biaya paksaan penegakan hukum sebesar Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), dan/atau sanksi administrasi berupa penahanan untuk sementara waktu Kartu Tanda Penduduk, atau Kartu Identitas Kependudukan lainnya, dan/atau pengumuman di media masa.

Pedagang kaki lima, atau yang sering disebut PKL merupakan sebuah komunitas pedagang, yang kebanyakan berjualan dengan memanfaatkan area pinggir jalan raya. Mereka menggelar dagangannya, atau gerobaknya, di pinggir perlintasan jalan raya. Dilihat dari sejarahnya di Indonesia, PKL sudah ada sejak masa penjajahan Kolonial Belanda. Pada masa penjajahan kolonial, peraturan pemerintahan menetapkan bahwa setiap jalan raya yang dibangun hendaknya menyediakan sarana untuk para pedestrian atau pejalan kaki (sekarang ini disebut dengan trotoar). Lebar ruas untuk sarana bagi para pejalan kaki atau trotoar ini adalah lima kaki.

Pemerintahan pada waktu itu juga menghimbau agar sebelah luar dari trotoar diberi ruang yang agak lebar atau agak jauh dari pemukiman penduduk. Ruang ini untuk dijadikan taman sebagai penghijauan dan resapan air. Dengan adanya tempat atau ruang yang agak lebar itu kemudian para pedagang mulai banyak menempatkan gerobaknya untuk sekedar beristirahat sambil menunggu adanya para pembeli yang membeli dagangannya. Seiring perjalanan waktu banyak pedagang yang memanfaatkan lokasi tersebut sebagai tempat untuk berjualan, sehingga mengundang para pejalan kaki yang kebetulan lewat untuk

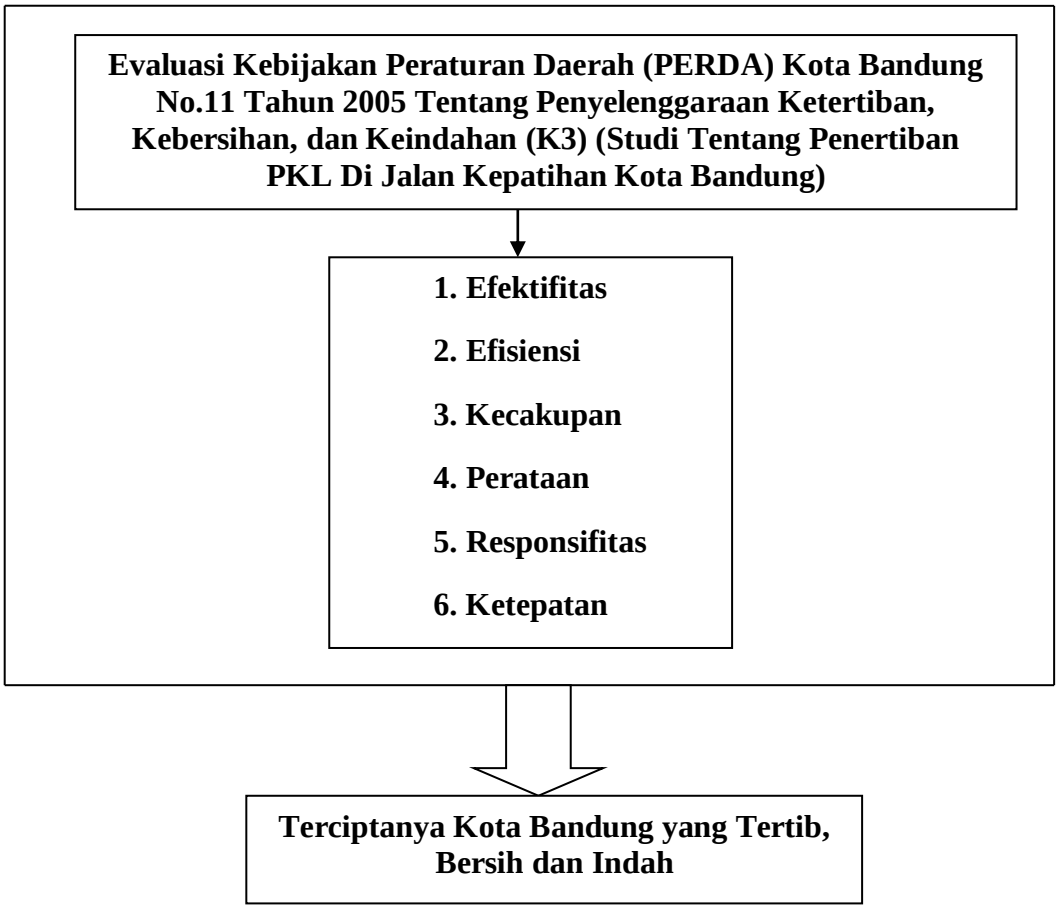
membeli makanan, minuman sekaligus beristirahat. Berawal dari situ maka Pemerintahan Kolonial Belanda menyebut mereka sebagai Pedagang Lima Kaki (buah pikiran dari pedagang yang berjualan di area pinggir perlintasan para pejalan kaki atau trotoar yang mempunyai lebar Lima Kaki)

Sesuai yang dikemukakan oleh Pena (1999), terdapat tiga pilihan mengatasi PKL, yaitu pertama, negara harus menjadi kunci dalam mengatur PKL, karena keberadaan negara sangat penting dalam proses pembangunan, kedua, organisasi PKL dibiarkan untuk terus mengatur kegiatan mereka sendiri, ketiga, menyarankan pemerintah dan PKL untuk menegosiasikan ruang-ruang aksinya (lokasi usaha)

Masalah PKL merupakan masalah kehidupan masyarakat banyak yang tidak pernah selesai dari waktu ke waktu. Untuk mengatasi dampak negatif yang ditimbulkan dari keberadaan PKL, maka diperlukan kesatuan pemahaman antara pihak pemerintah (selaku regulator) dengan pihak PKL itu sendiri. Artinya, sikap pemerintah sudah seharusnya tidak anti PKL dan lebih bertindak persuasif, begitupun juga sebaliknya, para pedagang harus memiliki kesadaran dalam menentukan lokasi usaha dengan tidak mengesampingkan kepentingan masyarakat banyak terhadap fasilitas umum. Disamping itu, peranan pengusaha/ perusahaan besar untuk memberikan dukungan modal ataupun kemitraan, juga sangat diperlukan guna pengembangan usaha. Proses pemahaman inilah yang perlu dirumuskan dalam suatu strategi kebijakan penanganan PKL, sehingga dapat memenuhi tujuan/keinginan berbagai pihak.

Adapun model kerangka pemikiran dari uraian diatas, yaitu sebagai berikut :

**Gambar 2.2**
**Model Kerangka Pemikiran**




Berdasarkan kerangka pemikiran diatas, maka Devinisi Oprasional dalam penelitian ini yaitu :

1. Kebijakan adalah suatu kegiatan yang mempunyai maksud dan tujuan tertentu, dimana seseorang yang mempunyai ide yang kemudian akan dijalankan oleh orang lain untuk kepentingan bersama. Kebijakan pada dasarnya dilakukan

oleh pejabat pemerintah. Kebijakan dapat berbentuk positif atau negatif , secara positif kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah dalam menyelesaikan suatu masalah, sedangkan dalam bentuk negativf yaitu kebijakan melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakuakan suatu tindakan dalam suatu hal, padahal dalam hal tersebut keterlibatan pemeritah amat diperlukan.

2. Evaluasi Kebijakan adalah proses untuk mengetahui hasil akhir dari suatu kebijakan yang telah berjalan sebelumnya, evaluasi kebijakan sangat lah penting bagi suatu program atau kebijakan, karena dari evaluasi ini dapat dinilai keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan.

   Indikator-indikator dari evaluasi kebijakan adalah sebagai berikut :

   1. Effektifitas

      Efektifitas adalah suatu alternatif kebijakan untuk mencapai hasil yang diharapkan atau memiliki (akibat). Yang termasuk dalam efektifitas yaitu :

      a. Harapan, yaitu hasil yang diinginkan oleh semua pihak dalam suatu kebijakan.
      b. Realisasi, yaitu kegiatan nyata dan mempunyai hasil sesuai dengan apa yang diharapkan dalam mendukung suatu kebijakan

   2. Efisiensi

      Efisiensi adalah jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektifitas tertentu. Yang termasuk dalam efisiensi yaitu :

      a. Sumber Daya, yaitu potensi baik dari potensi manusia atau srana prasana untuk mendukung suatu kebijakan.

b. Optimalisasi, yaitu suatu proses, cara atau perbuatan untuk menjadikan sesuatu paling baik dan paling tinggi

3. Kecakupan

Kecakupan adalah seberapa jauh suatu tingkat efektifitas kebijakan yang dibuat aparat pemerintah untuk memuaskan kebutuhan nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan masalah. Yang termasuk kecakupan yaitu kinerja. Kinerja adalah menilai bagaimana seseorang telah bekerja dibandingkan dengan target yang telah ditentukan.

4. Keadilan

Keadilan yaitu Berhubungan erat dengan rasionalitas legal dan social serta menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok yang berada dalam masyarakat. Yang termasuk kedalam keadilan yaitu akuntabilitas publik. akuntabilitas publik merupakan ukuran yang menunjukan apakah aktivitassesorang atau lembaga dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang berlaku.

5. Responsivitas

Responsivitas yaitu seberapa jauh kebijakan dapat menyelesaikan masalah, preferensi, atau nilai-nilai yang terkandung .

Yang termasuk Responsivitas yaitu :

a. Responsivitas pemerintah

b. Responsivitas masyarakat

6. Ketepatan

Ketepatan yaitu Berhubungan dengan rasionalitas substantif yang merujuk pada nilai atau harga diri tujuan kebijakan dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan kebijakan tersebut. Yang termasuk ketepatan yaitu :

a. Dampak bagi aparat pemerintah.

b. Dampak pada kebijakan bagi masyarakat.

3. Perda No 11 Tahun 2005 tentang penyelenggaraan PKL adalah Perda yang telah mengalamai perubahan atas Perda No. 3 Tahun 2005 dimana Kota Bandung merupakan Kota Hijau yang mewajibkan seluruh masyarakat nya memperhatikan mengenai ketertiban, kebersihan dan keindahan Kota bandung.
4. Pedagang Kaki Lima (PKL) adalah adalah setiap orang yang melakukan kegiatan usaha perdagangan atau jasa, yaitu melayani kebutuhan barang-barang atau makanan yang dikonsumsi langsung oleh konsumen, yang dilakukan cenderung berpindah-pindah dengan kemampuan modal yang kecil/terbatas, dalam melakukan usaha tersebut menggunakan peralatan sederhana dan memiliki lokasi di tempat-tempat umum (terutama di atas trotoar atau sebagian badan jalan).