

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Kebijakan Publik

1. Definisi Kebijakan Publik

Kebijakan publik bagi masyarakat pada umumnya hanya dipandang sebagai apa yang dilakukan oleh pemerintah. Padahal, definisi kebijakan publik tidak terbatas pada apa yang hanya dilakukan oleh pemerintah saja, dan juga dapat memiliki definisi yang lebih luas dari itu. Pemberian definisi yang luas ini, dimaksudkan agar pemahaman atas apa yang disebut dengan kebijakan publik dapat menjadi lebih luas pula.

Secara harfiah, kebijakan publik (Abidin, 2004:17) adalah terjemahan dari kata *policy* yang biasanya dikaitkan dengan keputusan pemerintah. Oleh karena, pemerintahlah yang memunyai wewenang dan bertanggungjawab melayani kepentingan umum. Selain itu, juga sejalan dengan pengertian *public* itu sendiri, dalam bahasa Indonesia yang berarti pemerintah, masyarakat, atau umum.

Berkaitan dengan upaya untuk memahami dan membangun pemahaman terhadap definisi kebijakan publik. Oleh sebab itu, peneliti mengutip pendapat yang dikemukakan oleh beberapa ahli, di antaranya yaitu :

a) Robert Eyestone (Winarno, 2014:20)

Kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya.

b) Thomas R. Dye (Wahab, 2012:14)

Kebijakan publik memiliki makna sebagai sebuah pilihan tindakan apapun yang dilakukan atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah.

c) Wilson (Wahab, 2012:13)

Kebijakan publik adalah tindakan-tindakan, tujuan-tujuan, dan pernyataan-pernyataan pemerintah mengenai masalah-masalah tertentu, langkah-langkah yang telah atau sedang diambil (atau gagal diambil) untuk diimplementasikan, dan penjelasan-penjelasan yang diberikan oleh mereka mengenai apa yang telah terjadi atau tidak terjadi.

d) Muchlis Hamdi (2014:37)

Kebijakan publik adalah pola tindakan yang ditetapkan oleh pemerintah dan terwujud dalam bentuk peraturan perundang-undangan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Jadi, berdasarkan pada definisi kebijakan publik yang telah dikemukakan oleh para ahli di atas. Dapat dipahami, bahwa definisi kebijakan publik tidak hanya sebatas pada apa yang dilakukan oleh pemerintah saja. Namun secara lebih luas, definisi kebijakan publik juga mencakup pada bentuk pernyataan, tujuan, dan pilihan tindakan pemerintah untuk tidak atau melakukan suatu hal, serta bentuk kerjasama unit pemerintahan yang selanjutnya diwujudkan dalam peraturan perundang-undangan.

2. Ciri-Ciri Kebijakan Publik Berkualitas

Setelah memahami makna atau definisi kebijakan publik, maka selanjutnya perlu pula untuk dipelajari bagaimanakah ciri-ciri kebijakan publik yang berkualitas. Sehingga, dapat diketahui secara lebih mendalam hal-hal yang berhubungan dengan kebijakan publik. Termasuk di dalamnya berkenaan dengan perbedaan antara kebijakan publik yang berkualitas atau baik, dan kebijakan publik yang tidak berkualitas atau jelek.

Secara umum, menurut Abidin (2004:192-193) suatu kebijakan dianggap berkualitas dan mampu dilaksanakan bila mengandung beberapa elemen (prasyarat) berikut:

- (1) Tujuan yang ingin dicapai atau alasan yang dipakai untuk mengadakan kebijakan itu. Adapun tujuan atau alasan yang baik adalah :

(a) Bersifat rasional, dalam artian tujuan dapat dipahami atau diterima oleh akal yang sehat, dan

(b) Bersifat diinginkan, dalam artian tujuan dari kebijakan menyangkut kepentingan orang banyak. Sehingga kebijakan yang dimaksud mendapat dukungan, disetujui, dan dipenuhi oleh banyak pihak. Berkenaan dengan hal ini menurut Agustino (2008:157), terdapat beberapa faktor penentu pemenuhan (penyetujuan) kebijakan, yaitu :

- 1) Respeknya anggota masyarakat pada otoritas dan keputusan pemerintah. Sebab, ketika warga menghormati pemerintah yang berkuasa oleh karena legitimasinya, maka secara otomatis mereka akan turut pula memenuhi ajakan pemerintah melalui undang–undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, keputusan pemerintah, ataupun nama/ istilah lainnya.
- 2) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan. Oleh karena, dalam masyarakat yang digerakkan oleh *rational choices* (pilihan–pilihan rasional), banyak dijumpai bahwa individu atau kelompok warga mau menerima dan melaksanakan kebijakan publik sebagai sesuatu yang logis, rasional, serta memang dirasa perlu.

Namun hal itu tidak mudah, karena bermain di ranah “kesadaran” artinya pemerintah harus mampu merubah *mindset* warga dengan cara bersikap dan perilaku yang sesuai dengan *mindset* yang hendak dibentuk oleh aparat itu sendiri.

- 3) Adanya sanksi hukum guna membuat masyarakat tergerak untuk melaksanakan suatu kebijakan, karena ia takut terkena sanksi hukuman.
- 4) Adanya kepentingan publik. Sebab, masyarakat memunyai keyakinan, bahwa apabila kebijakan publik dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh pejabat publik yang berwenang, serta melalui prosedur yang sah. Masyarakat akan cenderung memunyai kesediaan diri untuk menerima dan melaksanakan kebijakan itu.
- 5) Adanya kepentingan pribadi yang dapat membuat pihak tersebut akan dengan senang hati, menerima, mendukung, dan melaksanakan kebijakan yang ditetapkan.
- 6) Masalah waktu. Faktor waktu juga turut menjadi penentu pemenuhan kebijakan publik. Bahkan sebuah kebijakan yang bertolak belakang dengan kepentingan publik, dan berkecenderungan untuk ditolak, bisa berubah menjadi kebijakan yang wajar dan dapat diterima.

Hal ini dapat terjadi seiring dengan waktu berlalu, hingga pada akhirnya suatu kebijakan yang dahulunya pernah ditolak dan dianggap kontroversial berubah menjadi dapat diterima oleh publik.

Sedangkan apabila sebuah kebijakan bersifat tidak diinginkan, maka kebijakan tersebut akan cenderung ditolak oleh banyak pihak. Sehingga, hal ini dapat memungkinkan terjadinya kegagalan ataupun penundaan implementasi kebijakan. Menurut Agustino (2008:157) terdapat beberapa faktor penentu penolakan kebijakan, yaitu :

- a. Adanya kebijakan yang bertentangan dengan sistem nilai yang mengada. Bila suatu kebijakan dipandang bertentangan secara ekstrim atau secara tajam dengan sistem nilai yang dianut oleh suatu masyarakat secara luas, atau kelompok–kelompok tertentu secara umum. Dapat dipastikan kebijakan publik yang hendak diimplementasikan akan sulit terlaksana.
- b. Tidak adanya kepastian hukum.
Tidak adanya kepastian hukum, ketidak jelasan aturan–aturan hukum, atau kebijakan–kebijakan yang saling bertentangan satu sama lain.

Semuanya dapat menjadi sumber ketidakpatuhan warga pada kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Sehingga, faktor inilah yang dapat membuat suatu kebijakan publik tidak dapat terlaksana atau terimplementasikan.

- c. Adanya keanggotaan seseorang dalam suatu organisasi. Apabila sebuah organisasi dimasuki oleh orang-orang yang memiliki ide atau gagasan yang sama dengan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, maka ia akan mau bahkan melakukan ketetapan pemerintah itu dengan tulus. Begitupun sebaliknya, sehingga dapat mengakibatkan sebegus apapun kebijakan yang sudah dibuat oleh pemerintah, akan sulit terimplementasi dengan baik.
- d. Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum. Di dalam artian, bahwa selain adanya masyarakat yang patuh pada suatu jenis kebijakan tertentu, akan ada juga yang tidak patuh pada jenis kebijakan lain.

Adapun menurut pandangan Wahab (2012:240), faktor penolakan kebijakan bisa saja disebabkan oleh beberapa faktor berikut :

- (a) Daya toleransi yang sangat rendah terhadap situasi tidak pasti.

- (b) Rasa khawatir pada dampak ekonomis yang ditimbulkan dari perubahan tersebut dalam bentuk penghasilan, keuntungan, keamanan pekerjaan, masa depan kariernya, dan sebagainya.
 - (c) Ketidakpercayaan diri terhadap kapasitas diri pribadi dan tanggung jawab yang harus dimiliki, serta kemampuan untuk menyesuaikan diri seiring dengan adanya perubahan.
 - (d) Kekhawatiran terhadap dampak perubahan tertentu pada status atau kedudukan tertentu yang dimiliki.
- (2) Ciri selanjutnya, yaitu asumsi yang dipakai dalam proses perumusan kebijakan itu realistis atau tidak mengada-ada. Oleh karena asumsi menentukan tingkat validitas suatu kebijakan. Menurut peneliti, elemen yang kedua menjadi sangat penting karena akan berpengaruh terhadap isi dari kebijakan publik. Jika isi kebijakan publik tidak berkualitas, maka akan berpengaruh terhadap pelaksanaannya. Sebab, akan ada kemungkinan bahwa kebijakan yang tidak valid akan membingungkan para implementator untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut.
- (3) Informasi yang digunakan dalam kebijakan cukup lengkap dan benar. Suatu kebijakan menjadi tidak tepat kalau didasarkan pada informasi yang tidak benar atau sudah kadaluarsa (*out of date*). Sementara kebijakan yang didasarkan pada informasi yang kurang lengkap boleh jadi tidak sempurna atau tidak tepat.

Berdasarkan pada ciri yang ketiga, menurut peneliti suatu kebijakan mulai dari tahap awal hingga akhir akan sangat membutuhkan informasi yang lengkap dan benar. Sebab, informasi adalah salah satu sumber daya yang diperlukan dalam kebijakan publik.

3. Tahapan–Tahapan Kebijakan Publik

Tahapan–tahapan dalam kebijakan publik, merujuk pada sebuah proses dari awal hingga akhirnya sebuah kebijakan publik dapat benar-benar dirasakan oleh objek kebijakan. Baik itu dampak positif maupun dampak negatif yang dirasakan. Setiap tahapan dalam kebijakan publik, harus melewati tahap demi tahap secara berurutan atau tidak secara acak. Oleh karena itu, setiap tahapannya harus diselenggarakan sebaik mungkin. Sebab, setiap tahapan akan berpengaruh terhadap penyelenggaraan tahapan selanjutnya.

Menurut Dunn (Winarno, 2014:35–37), tahapan–tahapan kebijakan publik terdiri atas beberapa tahapan berikut :

1. Tahap penyusunan *agenda setting*

Pada tahap ini, para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah publik berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Kemudian, barulah pada akhirnya beberapa masalah masuk ke dalam agenda kebijakan.

Pada tahapan *agenda setting*, suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan–alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

2. Tahap formulasi kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Pada tahap ini masing–masing aktor akan mengusulkan pemecahan masalah yang terbaik.

3. Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

4. Tahap implementasi kebijakan

Keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan–badan administrasi maupun agen–agen pemerintah di tingkat bawah.

Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan dari pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

5. Tahap evaluasi kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang telah dibuat mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Tujuannya, adalah memperbaiki masalah yang akan dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukanlah ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai kebijakan publik telah menarik dampak yang diinginkan.

Akan tetapi menurut Winarno (2014: 251 dan 258), tahap evaluasi kebijakan dapat dipandang sebagai akhir proses kebijakan dan dapat juga diartikan tidak. Sebab, setelah tahap evaluasi kebijakan masih ada tahap perubahan dan terminasi kebijakan. Kedua tahapan ini dilaksanakan setelah masalah dan kegagalan kebijakan diidentifikasi. Namun demikian, tentunya tidak semua kebijakan akan menemukan masalah sehingga gagal meraih dampak yang diinginkan, banyak juga diantaranya yang berhasil. Oleh karena itu, rekomendasi yang diajukan adalah terus menjalankan kebijakan tersebut.

B. Tinjauan Tentang Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi atau pelaksanaan kebijakan (Hamdi, 2014:97), berkaitan dengan ikhtiar-ikhtiar untuk mencapai tujuan dari ditetapkannya suatu kebijakan. Hal ini senada dengan konsep implementasi Van Meter dan Van Hom (Wahab, 2012:135), yang menjelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individual, pejabat-pejabat, atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan. Sehingga, pada intinya menurut pendapat peneliti implementasi kebijakan dapat dipahami sebagai tindakan nyata yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dalam mencapai tujuan kebijakan yang diimplementasikan.

Namun sebelum tahapan implementasi berlangsung, para implementator (pelaksana) kebijakan publik harus mempersiapkan semua prasyarat implementasi kebijakan terlebih dahulu. Tujuannya, agar proses tersebut dapat memiliki semua hal yang diperlukan sebelum kebijakan itu diberlangsungkan. Sehingga pada tahapan implementasi kebijakan tidak mengalami kesulitan dalam perealisasiannya. Adapun yang menjadi prasyarat bagi implementasi kebijakan publik, menurut Hogwood dan Gunn (Wahab, 2012:167-176) yaitu :

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan yang serius. Hal ini harus dipastikan, sebab beberapa hambatan saat implementasi kebijakan seringkali berada di luar jangkauan wewenang kebijakan dan badan pelaksananya. Hambatan-hambatan tersebut di antaranya ada yang bersifat fisik (seperti: gangguan alam) dan ada pula yang bersifat politis (dalam artian, baik kebijakan maupun tindakan-tindakan yang diperlukan untuk melaksanakannya tidak diterima atau disepakati oleh *stakeholder*-nya).
- b. Tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai. Oleh karena kendala yang ditemui dalam pelaksanaan kebijakan, di antaranya adalah berkenaan dengan masalah waktu, dan sarana-prasarana yang dibutuhkan. Hal ini misalnya dapat terjadi pada kondisi berikut :
 1. Seorang implementator kebijakan terlalu berharap dalam waktu yang singkat dapat segera menyelesaikan proses implementasi kebijakan. Namun, dalam pelaksanaannya target waktu yang telah ditentukan tidak bisa tercapai.
 2. Terlalu terfokus pada pencapaian tujuannya saja, sementara itu sarana dan prasarana yang diperlukan menjadi terabaikan.
 3. Pelaksanaan kebijakan kadang kala terhambat oleh penyediaan tempo waktu yang singkat atas dana yang disediakan.

Sehingga karena takut dana itu menjadi hangus, tidak jarang pula para pelaksana kebijakan menggunakan dana tersebut untuk membeli barang atau jasa dan hal-hal lainnya yang sesungguhnya tidak perlu.

- c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia. Khususnya bagi kebijakan yang berkenaan dengan proyek-proyek konstruksi, seperti proyek perumahan dan sebagainya.
- d. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh hubungan kausalitas yang andal. Di dalam artian, bahwa setiap kebijakan pada dasarnya memuat suatu teori mengenai hubungan sebab-akibat (kausalitas). Oleh sebab itu, apabila ternyata kelak kebijakan itu gagal. Ada kemungkinan penyebabnya bersumber pada ketidaktepatan teori yang menjadi landasan kebijakan, dan bukan karena implementasinya yang keliru.
- e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya. Sebab semakin banyak hubungan dalam mata rantai kebijakan, maka semakin besar pula kemungkinan tidak dapat dilaksanakan dengan baik.

- f. Hubungan saling ketergantungan harus kecil, sebab implementasi yang sempurna menuntut adanya persyaratan, bahwa hanya terdapat badan pelaksana tunggal (*single agency*) untuk keberhasilan misi yang diembannya. Jadi, tidak perlu tergantung pada badan–badan lain. Kalaupun ada hubungan ketergantungan dengan badan–badan lainnya, maka hubungan ketergantungan itu harus berada pada tingkat yang minimal.
- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan. Oleh karena dalam setiap proses pelaksanaan kebijakan, mengharuskan adanya pemahaman dan kesepakatan yang menyeluruh mengenai tujuan atau sasaran yang akan dicapai. Tujuan tersebut harus dirumuskan dengan jelas, spesifik, dikuantifikasikan, dipahami, dan disepakati oleh seluruh pihak yang terlibat.
- h. Tugas–tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat. Persyaratan ini mengandung makna bahwa dalam upaya pencapaian tujuan yang telah disepakati, perlu dilakukan perincian dan penyusunan urutan yang tepat atas seluruh tugas yang harus dilaksanakan oleh setiap pihak yang terlibat.
- i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna di antara berbagai unsur atau badan yang terlibat dalam kebijakan.

- j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna, tujuannya agar menjamin tumbuh dan berkembangnya sikap patuh yang menyeluruh dan serentak dari pihak-pihak yang lain. Pernyataan terakhir ini menjelaskan, bahwa harus terdapat kondisi ketundukkan penuh dan tidak ada penolakan sama sekali terhadap perintah pihak yang memiliki wewenang.

Namun, dalam konteks prasyarat yang terakhir peneliti kurang setuju. Sebab, dengan adanya prasyarat seperti itu dapat meniadakan asas demokrasi. Selain itu, tidak semua penolakan atas perintah pihak yang memiliki wewenang memiliki makna sebagai penyebab kegagalan kebijakan. Akan tetapi, bisa saja penolakan itu justru dapat membantu pihak pelaksana kebijakan dalam menemukan alternatif cara pelaksanaan kebijakan yang lebih efektif, dengan catatan bahwa penolakan itu disertai alasan yang dapat membantu pelaksana kebijakan dalam mencapai tujuan.

C. Tinjauan Tentang Indikator Pengukuran Keberhasilan atau Kegagalan Kebijakan Publik

Pada setiap penilaian terhadap keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kebijakan, menurut Grindle (Suaedi dan Bintoro, 2010:167) indikator yang dapat digunakan, yaitu :

1. Dilihat dari prosesnya, yaitu dengan menanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang dirancang (*design*) dengan merujuk pada kebijakannya. Hal ini dilakukan dengan menanyakan, apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan, yaitu melihat pada *action* program dari individual *projects*, dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai.
2. Dilihat dari ketercapaian tujuannya, dengan menanyakan apakah tujuan kebijakan telah tercapai. Pada dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu :
 - a) *Impact* atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok.
 - b) Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran.

Lebih lanjut Grindle (Suaedi dan Bintoro, 2010:168) mengatakan, bahwa keberhasilan implementasi kebijakan publik ditentukan oleh tingkat *implementability* kebijakan itu sendiri, yang terdiri atas :

- 1) Isi kebijakan (*Content of policy*)

Isi kebijakan dapat dapat memengaruhi tingkat *implementability*, sebab di dalamnya terdapat beberapa elemen berikut :

a. Kepentingan-kepentingan yang memengaruhi (*Interest affected*)

Berdasarkan pada indikator ini, suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan. Adapun sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya, hal inilah yang ingin diketahui lebih lanjut.

b. Tipe manfaat (*Type of benefit*)

Di dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat dan menunjukkan dampak positif, yang dihasilkan melalui pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.

c. Derajat perubahan yang ingin dicapai (*Extent of change envision*)

Pada sebuah kebijakan publik seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.

d. Letak pengambilan keputusan (*Site decision making*)

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

e. Pelaksana program (*Program implementer*)

Pada pelaksanaan suatu kebijakan atau program harus didukung oleh pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan.

f. Sumber-sumber daya yang digunakan (*Resources committed*)

Pelaksanaan suatu kebijakan juga harus didukung oleh sumberdaya-sumberdaya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

2) Konteks implementasi kebijakan (*Context of policy implementation*)

a. Kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat (*power, interest, and strategy of actor involved*). Keempat unsur ini berguna untuk memperlancar suatu implementasi kebijakan, bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang sangat besar kemungkinan kebijakan yang hendak diimplementasikan menjadi sulit terimplementasi.

b. Karakteristik lembaga dan rezim yang berlaku (*Institution and regime characteristic*). Sebab, suatu lingkungan dimana kebijakan tersebut dilaksanakan dapat berpengaruh terhadap keberhasilannya.

- c. Tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana (*Compliance and responsiveness*). Hal lain yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana, maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauh mana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

D. Tinjauan Tentang Resiko Kegagalan Kebijakan Publik

Pada praktiknya, akan tetap ditemui adanya kebijakan yang mengalami kegagalan. Oleh karena, setiap kebijakan publik memang mengandung resiko untuk gagal. Di dalam hal ini Hoogwood dan Gunn (Wahab, 2012:128-129), telah membagi pengertian kegagalan kebijakan (*policy failure*) ke dalam dua kategori besar, yaitu :

1) *Non-implementation* (tidak terimplementasikan)

Tidak terimplementasikan mengandung arti, bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana. Hal ini dapat terjadi oleh beberapa kemungkinan, yaitu :

- (a) Di dalam pelaksanaannya terdapat pihak-pihak yang tidak mau bekerjasama atau mereka telah bekerja secara tidak efisien dan bekerja setengah hati.
- (b) Para pelaksana tidak sepenuhnya menguasai permasalahan yang berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan tersebut.

- (c) Permasalahan yang diurusinya berada di luar jangkauan.
- (d) Terdapatnya hambatan-hambatan yang tidak dapat ditanggulangi.

Akibatnya, implementasi kebijakan yang efektif sulit untuk dipenuhi.

2) *Unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil)

Resiko kegagalan kebijakan dapat pula terjadi akibat adanya implementasi kebijakan yang tidak berhasil. Permasalahan ini terjadi ketika suatu kebijakan telah dilaksanakan, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan. Misalnya, tiba-tiba terjadi peristiwa pergantian kekuasaan (*coup de' tat*), bencana alam, dan lain sebagainya. Sehingga, pada akhirnya kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki.

Adapun berdasarkan pada hasil wawancara pra-riset yang telah dilakukan oleh peneliti, kepada Kepala Bidang Pengelolaan Pasar di Dinas Koperasi, UMKM, dan Pengelolaan Pasar Kabupaten Musi Banyuasin pada tanggal 17 Februari 2015. Kegagalan kebijakan yang terjadi pada kebijakan penataan PKL Pasar Inpres Sekayu ke Pasar Tradisional Randik Sekayu, yakni pada saat tahapan implementasinya diselenggarakan.

Jadi, apabila mengacu pada kategori kegagalan kebijakan Hoogwood dan Gunn. Adanya kegagalan kebijakan penataan PKL Pasar Inpres Sekayu ke Pasar Tradisional Randik Sekayu, dapat dikategorikan gagal karena implementasinya yang tidak berhasil. Sedangkan faktor penyebab kegagalan itu sendiri menurut Hoogwood dan Gunn (Wahab, 2012:129), biasanya dikarenakan oleh tiga faktor penyebab kegagalan kebijakan sebagai berikut :

a) Pelaksanaannya jelek (*bad execution*)

Telah dijelaskan pada poin-poin sebelumnya, bahwa kebijakan publik itu sangat ditentukan pula oleh tahapan implementasinya. Sebab, pada tahapan implementasi inilah semua tujuan kebijakan yang ingin dicapai dapat menjadi lebih dimungkinkan untuk tercapai. Jadi apabila pelaksanaan implementasinya jelek, maka kebijakan tersebut akan semakin beresiko mengalami kegagalan.

b) Kebijakannya sendiri memang jelek (*bad policy*)

Pada konsep ini, menerangkan bahwa suatu kebijakan akan memiliki resiko untuk gagal bukan karena diimplementasikan dengan asal-asalan. Namun, lebih disebabkan oleh faktor kebijakan itu sendiri memang jelek. Adapun menurut asumsi peneliti kebijakan yang dimasukkan dengan kebijakan yang jelek, yaitu kebijakan yang tidak memiliki ciri-ciri sebagai kebijakan yang berkualitas.

c) Kebijakan bernasib jelek (*bad luck*)

Pada poin ini, memiliki makna bahwa sebaik apapun kebijakan itu dipersiapkan dan dilaksanakan, serta dipenuhi persyaratannya. Akan tetapi, bila kebijakan tersebut menemui kondisi yang tidak menguntungkan atau dalam artian bernasib jelek, maka akan ada kemungkinan bahwa kebijakan itu beresiko untuk gagal. Seperti halnya yang dicontohkan pada bagian tinjauan pustaka, tentang resiko kegagalan kebijakan oleh karena implementasinya yang tidak berhasil

Akan tetapi, dari ketiga faktor penyebab kegagalan kebijakan yang telah dirumuskan oleh Hoogwood dan Gunn di atas. Pada konteks penelitian kegagalan kebijakan penataan PKL Pasar Inpres Sekayu ke Pasar Tradisional Randik Sekayu, hanya faktor pertama dan kedua saja yang dinilai relevan untuk diteliti. Hal ini sebagaimana data yang diperoleh pada tahapan pra-riset yang telah dilakukan oleh peneliti pada tanggal 17 Februari 2015, melalui kegiatan wawancara kepada Kepala Bidang Pengelolaan Pasar di Dinas Koperasi, UMKM, dan Pengelolaan Pasar Kabupaten Musi Banyuasin. Hasilnya menunjukkan, bahwa pada saat kebijakan ini diselenggarakan tidak terdapat indikasi faktor penyebab kegagalan kebijakan yang dikategorikan sebagai faktor kebijakan yang bernasib jelek. Seperti misalnya, faktor bencana alam ataupun pergantian kekuasaan secara tiba-tiba, yang berakibat pada kegagalan kebijakan.

Oleh sebab itulah, dalam konteks penelitian ini hanya faktor pelaksanaan kebijakan yang jelek dan faktor kebijakan jelek saja yang diteliti. Adapun dalam hubungannya dengan pertanyaan, faktor manakah yang telah menyebabkan atau cenderung menjadi faktor penyebab kegagalan kebijakan penataan PKL Pasar Inpres Sekayu ke Pasar Tradisional Randik Sekayu. Hal inilah yang selanjutnya diteliti oleh peneliti secara mendalam dan terperinci. Langkah kerjanya, adalah dengan mengategorisasikan wujud konkrit dari faktor penyebab kegagalan kebijakan yang ditemui di lapangan. Apakah faktor penyebab kegagalan itu termasuk ke dalam kategori faktor pelaksanaan kebijakan yang jelek, ataukah termasuk ke dalam kategori faktor kebijakan yang jelek. Selanjutnya, diakumulasikan dan barulah ditentukan faktor manakah yang paling tinggi tingkat kecenderungannya.

E. Tinjauan Tentang Evaluasi Kebijakan Publik

Secara umum evaluasi kebijakan (Winarno, 2014:229), didefinisikan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi, dan dampak. Menurut Lester dan Stewart (Winarno, 2014:229-230), evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda, yaitu :

1. Melakukan penilaian dengan cara melihat apakah kebijakan publik mencapai tujuan atau dampak yang diinginkan atautkah tidak. Bila tidak, faktor-faktor apa yang menjadi penyebabnya. Adapun pada penelitian yang dilakukan oleh peneliti, kegiatan ini dilakukan pada tahapan pra-riset tanggal 17 Februari 2015, melalui metode wawancara kepada Kepala Bidang Pengelolaan Pasar di Dinas Koperasi, UMKM, dan Pengelolaan Pasar Kabupaten Musi Banyuasin. Adapun hasilnya menunjukkan bahwa kebijakan yang diteliti, yakni kebijakan penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) Pasar Inpres Sekayu ke Pasar Tradisioanal Randik Sekayu mengalami kegagalan untuk mencapai tujuannya. Oleh sebab itu, yang selanjutnya harus dilakukan oleh peneliti, adalah melakukan analisis terhadap faktor penyebab kegagalan kebijakan tersebut.
2. Melakukan penilaian terhadap keberhasilan atau kegagalan kebijakan berdasarkan *standard* atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Pada konteks penelitian ini, dan dalam hubungannya dengan penyelenggaraan kegiatan evaluasi pada tahap pertama, maka selain itu peneliti juga harus melakukan tugas yang kedua pada tahap evaluasi. Caranya dengan melakukan penilaian terhadap keberhasilan atau kegagalan kebijakan, berdasarkan pada *standard* atau kriteria keberhasilan kebijakan. Sebagaimana yang telah tertulis secara resmi, pada sebuah dokumen yang menjadi dasar kebijakan formal dari setiap kebijakan yang akan dievaluasi.

Di dalam penelitian ini, tugas kedua dilakukan dengan cara menempatkan dokumen Rencana Kerja (Renja) Dinas Koperasi, UMKM, dan Pengelolaan Pasar Kabupaten Musi Banyuasin, sebagai pedoman untuk melakukan penilaian. Berdasarkan pada standar atau kriteria keberhasilan kebijakan pada dokumen ini, keberhasilan kebijakan penataan PKL Pasar Inpres Sekayu ke Pasar Tradisional Randik Sekayu, adalah dalam bentuk tercapainya target waktu penyelesaian kebijakan yang sejalan dengan masa berlakunya dokumen Renja tersebut.

Adapun berdasarkan hasil pra-riset yang telah dilakukan oleh peneliti pada tanggal 17 Februari 2015, melalui kegiatan wawancara kepada Kepala Bidang Pengelolaan Pasar di Dinas Koperasi, UMKM, dan Pengelolaan Pasar Kabupaten Musi Banyuasin. Hasilnya menunjukkan bahwa kebijakan penataan PKL Pasar Inpres Sekayu ke Pasar Tradisional Randik Sekayu tidak dapat mencapai target waktu penyelesaiannya. Oleh sebab itulah, peneliti menyatakan bahwa kebijakan ini mengalami kegagalan. Jadi, berdasarkan pada pemahaman ini, menurut pendapat peneliti tujuan evaluasi kebijakan adalah untuk memastikan, apakah permasalahan publik yang ingin diselesaikan sebagai tujuan kebijakan tersebut dapat benar-benar terselesaikan atautah tidak.

Sebab menurut pendapat Winarno (2014:228), evaluasi dilakukan oleh karena tidak semua kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan. Seringkali terjadi kebijakan publik gagal meraih maksud atau tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Oleh sebab itulah, dalam setiap kebijakan publik tahapan evaluasi memegang peranan penting. Tahapan evaluasi harus selalu dilakukan agar pada setiap pelaksanaan kebijakan, dapat dipastikan apakah tujuannya dapat tercapai atau tidak, dan apakah kebijakan tersebut berhasil atukah justru mengalami kegagalan.

Setelah diketahui tingkat keberhasilan atau kegagalan kebijakan, menurut Weiss (Widodo, 2013:116) tujuan evaluasi kebijakan selanjutnya adalah memberikan alternatif rekomendasi kebijakan. Adapun alternatif rekomendasi kebijakan yang dimaksud, antara lain :

- (1) Meneruskan atau menghentikan kebijakan;
- (2) Meneruskan kebijakan, namun dengan memperbaiki prosedur maupun prosesnya;
- (3) Menerapkan kebijakan serupa di tempat yang lain;
- (4) Mengalokasikan sumber daya langka di antara program yang saling kompetitif;
- (5) Menolak atau menerima teori atau kebijakan.

F. Perubahan dan Terminasi Kebijakan

Perubahan dan terminasi (penghentian) kebijakan, merupakan tahapan selanjutnya setelah evaluasi kebijakan, yakni setelah kesimpulan hasil evaluasi didapatkan. Setiap evaluasi kebijakan menghasilkan kesimpulan (Nugroho, 2008:495), apakah kebijakan dihentikan ataukah dilanjutkan. Jika dilanjutkan, apakah tetap ataukah direvisi. Tahapan ini juga merupakan bagian dari alternatif rekomendasi kebijakan yang dikemukakan oleh Weiss, sebagaimana yang telah dijelaskan di atas.

1. Perubahan Kebijakan (*Policy Change*)

Skenario kebijakan publik, menurut Putra (2003:66) harus bersandar pada prinsip konsep terbuka (*open ended concept*). Sebab yang harus disadari, bahwa kebijakan publik itu berada dalam dinamika politik masyarakat. Sementara proses politik yang ada di masyarakat sifatnya sangatlah dinamis, dan perubahan-perubahan yang akan terjadi di tengah perjalanan, adalah sebuah kewajaran dalam sebuah masyarakat yang dinamis. Maka, skenario kebijakan publik pun tidak harus terpaku pada rancangan yang telah ditetapkan di awal. Namun, ia harus siap berubah mengikuti perubahan yang ada di lingkungan kebijakannya.

Paul Sabatier dan Hank C. Jenkins-Smith (Nugroho, 2008:496), menamai revisi kebijakan sebagai *policy change* (perubahan kebijakan). Perubahan kebijakan adalah proses yang terjadi sebagai akibat interaksi dari berbagai pihak yang berkoalisi. Sedangkan menurut Winarno (2014:251), konsep perubahan kebijakan (*policy change*) merujuk pada penggantian kebijakan yang sudah ada dengan satu atau lebih kebijakan yang lain. Perubahan kebijakan ini, meliputi pengambilan kebijakan baru dan merevisi kebijakan yang sudah ada. Adapun faktor-faktor yang memengaruhi dilakukannya perubahan kebijakan, antara lain :

1. Sejauh mana kebijakan awal dinilai mampu memecahkan persoalan, atau meraih dampak yang diinginkan;
2. Berkaitan dengan penilaian sejauh mana kebijakan yang sama mampu untuk dikelola;
3. Kelemahan yang mungkin ada selama proses implementasi kebijakan berlangsung;
4. Kekuatan politik dan kesadaran dari kelompok-kelompok sasaran kebijakan.
5. Adanya perluasan kegiatan yang terdapat dalam bidang- bidang kebijakan;

6. Kebijakan itu sendiri menciptakan kondisi-kondisi yang membutuhkan perubahan oleh karena tidak memadai, atau karena adanya akibat-akibat yang bertentangan.
7. Tingkat relatif pertumbuhan ekonomi berkelanjutan dan implikasi keuangan dari komitmen kebijakan yang ada.

Berkenaan dengan variasi perubahan kebijakan, menurut Hoogwood dan Peters (Parson, 2014: 574), variasi perubahan dapat dipahami dalam term tipe perubahan sebagai berikut :

- (a) Inovasi kebijakan, yaitu tipe perubahan yang diambil ketika pemerintah menjadi terlibat dalam problem atau area yang baru. Langkah ini diambil seiring dengan adanya fakta bahwa ruang kebijakan modern itu sangat padat (*crowded*), kebijakan baru kemudian akan diletakkan dalam kerangka yang ada di dalam konteks kebijakan terikat yang sudah ada.
- (b) Suksesi kebijakan, yaitu penggantian kebijakan yang sudah ada dengan kebijakan yang lain. Pada tipe perubahan ini, tidak menimbulkan perubahan fundamental dalam pendekatannya, tetapi melanjutkan kebijakan yang sudah ada.
- (c) Pemeliharaan kebijakan, adalah adaptasi kebijakan-kebijakan atau penyesuaian untuk menjaga agar kebijakan tetap berada dalam jalurnya.

(d) Terminasi kebijakan, merupakan sisi lain dari inovasi. Pada terminasi, sebuah kebijakan atau program akan dihentikan atau “dikurangi”, dan pengeluaran publik pada kebijakan itu akan dipotong. Langkah ini dilakukan ketika sebuah kebijakan dipandang telah selesai.

Sehingga dengan kata lain menurut Hoogwood dan Peter, terminasi kebijakan merupakan bagian dari perubahan kebijakan. Kemudian lebih lanjut Peter juga mengungkapkan (Winarno, 2014:254), bahwa di dalam perubahan kebijakan terdapat tiga tipe perubahan kebijakan.

Pertama, perubahan *linear*, yaitu penggantian secara langsung suatu kebijakan oleh kebijakan lain, atau perubahan simpel terhadap suatu kebijakan yang ada. *Kedua*, *consolidation*, yaitu penggabungan kebijakan-kebijakan sebelumnya ke dalam suatu kebijakan yang baru. *Ketiga*, *splitting*, yaitu dipecah-pecah ke dalam dua atau lebih komponen (agensi/badan). *Keempat*, *non-linear*, yaitu membuat kebijakan menjadi lebih kompleks dan mencakup unsur-unsur dari jenis perubahan lain. Adapun menurut Anderson (Winarno, 2014:251-252), perubahan kebijakan mengambil tiga bentuk, yaitu :

- (a) Perubahan inkremental pada kebijakan yang sudah ada, jadi sebuah kebijakan tidak diubah seluruhnya. Akan tetapi, hanya beberapa bagian saja yang dilakukan perubahan.
- (b) Pembuatan undang-undang baru untuk kebijakan-kebijakan khusus.
- (c) Penggantian kebijakan yang besar sebagai akibat dari pemilihan umum kembali. Sebab, elit politik atau rezim yang memerintah berganti.

2. Terminasi Kebijakan

Istilah terminasi kebijakan (Winarno, 2014:256), menunjuk kepada terminasi badan atau agen, pengarahannya kembali ke kebijakan dasar, eliminasi program, terminasi parsial, dan penghematan keuangan. Adapun tipe-tipe terminasi, yaitu sebagai berikut :

- (a) Terminasi fungsional, menunjuk kepada suatu wilayah secara keseluruhan.
- (b) Terminasi organisasi, menunjuk kepada eliminasi suatu program secara keseluruhan.
- (c) Terminasi kebijakan, menunjuk kepada eliminasi suatu kebijakan pada waktu teori yang mendasari atau pendekatan tidak lagi dibutuhkan atau dipercayai benar.

- (d) Terminasi program, menunjuk kepada tindakan-tindakan khusus yang dirancang untuk mengimplementasikan suatu kebijakan.

Menurut Bardach (Parson, 2014:577), terdapat lima kondisi yang kondusif untuk terminasi kebijakan, antara lain :

- (1) Ketika pemerintah atau administrasi yang baru mulai memegang kekuasaan;
- (2) Dilegitimasi matriks ideologis di mana kebijakan berada;
- (3) Turbulensi atau kekacauan yang melemahkan keterikatan kepada kebijakan yang sudah ada;
- (4) Melunakkan penghentian. Terminasi kebijakan dapat didesain untuk mengurangi kerugian bagi mereka yang terkena efeknya.

Sementara itu menurut Hogwood dan Gunn (Parson, 2014:578), ada beberapa faktor yang menyulitkan terminasi kebijakan, yaitu :

- (a) Keengganan intelektual;
- (b) Kurangnya dorongan politik;
- (c) Kepermanenan institusional;
- (d) Konservatisme dinamis;
- (e) Koalisi anti-terminasi;
- (f) Rintangan hukum;
- (g) Biaya yang tinggi;

- (h) Konsekuensi yang merugikan;
- (i) Penolakan dan penentangan.

Selain itu, Bardach (Parson, 2014:577) juga menjelaskan bahwa terminasi kebijakan memang jarang dilakukan. Hal ini dikarenakan oleh lima alasan utama, sebagai berikut :

- (1) Kebijakan didesain untuk tahan lama;
- (2) Konflik dalam soal terminasi merupakan konflik yang keras;
- (3) Siapa yang mau mengakui kesalahan;
- (4) Biaya terminasi dapat dilihat dalam term yang bahaya yang diakibatkan pada program lainnya;
- (5) Tidak ada inisiatif politik untuk menghentikan kebijakan.

G. Tinjauan Tentang Pedagang Kaki Lima (PKL)

1. Definisi Pedagang Kaki Lima (PKL)

Pedagang kaki lima adalah salah satu profesi yang dikategorikan sebagai pelaku usaha ekonomi. Keberadaannya terdapat di hampir setiap penjuru wilayah, tidak hanya di kota-kota besar saja, namun di tingkat wilayah kabupaten juga ada. Pedagang kaki lima tidaklah bermakna bahwa mereka adalah pedagang yang mempunyai lima kaki. Namun istilah pedagang kaki lima atau yang lebih sering disingkat dengan kata PKL, merupakan suatu bentuk makna konotasi.

Berdasarkan pada Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) (Permadi, 2007:4), makna dari istilah kaki lima adalah sebagai lantai (tangga) di muka pintu atau di tepi jalan, dan lantai diberi atap sebagai penghubung rumah dengan rumah. Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia-*Online* (KBBI-*Online*) ([http://kamusbahasaindonesia.org/pedagang kaki lima](http://kamusbahasaindonesia.org/pedagang%20kaki%20lima), diakses pada tanggal 11 April 2015), definisi pedagang kaki lima adalah pedagang yang berjualan di serambi muka (emper) toko atau di lantai tepi jalan. Adapun dalam konteks penelitian ini, istilah pedagang kaki lima yang dimaksud adalah sebagaimana yang terdapat pada Kamus Besar Bahasa Indonesia *Online*. Hal ini sejalan dengan hasil kegiatan pra-riset yang telah dilakukan oleh peneliti melalui kegiatan observasi pada tanggal 18 Februari 2015.

Menurut Permadi (2007:5), PKL adalah pedagang yang berjualan, tapi tidak memunyai kios atau toko. Pada umumnya mereka yang berdagang di pinggiran jalan dan trotoar, yang memakai alat dagang lapak maupun pedagang yang memakai gerobak atau pikulan. Sedangkan menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2012 tentang Pedoman Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, definisi pedagang kaki lima adalah pelaku usaha yang melakukan usaha perdagangan dengan menggunakan sarana usaha bergerak/tidak bergerak, menggunakan prasarana kota, fasilitas sosial/umum, lahan dan bangunan milik pemerintah dan/atau swasta yang bersifat sementara atau tidak menetap.

Sehingga berdasarkan pada definisi tersebut dapat peneliti simpulkan, bahwa pedagang kaki lima adalah sebuah profesi yang dikategorikan sebagai pedagang. Namun berbeda dengan pedagang pada umumnya, profesi ini ditujukan kepada para pelaku usaha yang berdagang tanpa menikmati sarana dan prasarana kios, toko, atau ruko yang didapatkan melalui modal sendiri. Oleh sebab itu, sebagai gantinya mereka memanfaatkan sarana dan prasarana publik (umum), baik yang dimiliki oleh pihak pemerintah ataupun pihak swasta yang pemanfaatannya bersifat sementara. Hal inipun sejalan dengan pendapat Bhowmik (2010:6), yang mendeskripsikan salah satu karakteristik dari PKL adalah tempat untuk berbisnisnya yang tidak permanen.

2. Dampak Negatif dan Positif Pedagang Kaki Lima (PKL)

Sebagaimana yang kita ketahui, bahwa tidak semua hal itu memiliki dampak negatif saja. Akan tetapi, bagaikan sebuah koin yang memiliki dua sisi yang berbeda, semua hal akan memiliki sisi positif dan negatif. Begitupun dengan adanya keberadaan PKL, selain memiliki dampak negatif pasti akan ada dampak positif juga yang melekat di dalamnya. Oleh karena itu, keberadaan PKL tidak boleh hanya dipandang sebagai pembawa masalah atau dampak negatif saja.

Adapun berdasarkan hasil peninjauan pustaka yang telah dilakukan oleh peneliti, berikut adalah dampak positif dan negatif PKL, yaitu :

a) Dampak negatif PKL

Ada beberapa dampak negatif yang ditimbulkan oleh keberadaan PKL, antara lain yaitu :

1. Menurut Syafardi (2012:2), dampak negatif PKL adalah sebagai penghambat lalu lintas, merusak keindahan kota, membuat lingkungan menjadi kotor akibat membuang sampah sembarangan.
2. Menurut Sudjarwo (2012:4), dampak negatif PKL juga dapat dilihat dari segi keamanan, yaitu telah menimbulkan gangguan keamanan bagi masyarakat. Oleh karena, tempat yang digunakan untuk usaha para PKL, pada umumnya adalah tempat-tempat yang ramai dan banyak dikunjungi oleh orang. Sehingga, mengundang berbagai tindakan kriminal, misalnya pencopetan, perampasan, pencurian, dan lain-lain.
3. Adapun berdasarkan hasil pra-riset yang telah dilakukan oleh peneliti pada PKL Pasar Inpres Sekayu tanggal 15 Februari 2015. Dampak negatif dari adanya keberadaan PKL, khususnya PKL yang berdagang di luar atau pinggiran jalan pasar tradisional. Tidak hanya menimbulkan dampak negatif sebagaimana yang telah disebutkan oleh kedua peneliti di atas, namun keberadaan PKL juga berdampak pada sepiunya kegiatan perekonomian jual-beli di dalam pasar tradisional.

Hal ini dikarenakan, para pembeli merasa lebih mudah menjangkau keberadaan PKL, dibandingkan dengan keberadaan pedagang pasar tradisional yang berdagang di dalam pasar. Terlebih lagi pada saat musim hujan, sebab kondisi pasar tradisional akan semakin memprihatinkan. Selain kotor, bau, dan semrawut, kondisi pasar tradisional akan menjadi becek dan terkadang banjir.

Oleh sebab itulah, para pembeli lebih memilih untuk berbelanja kepada para PKL. Sehingga, para pedagang pasar tradisional sering kali mengeluhkan posisinya yang kalah bersaing dengan PKL dan memicu keinginan mereka untuk turut menjadi PKL. Sekalipun akan berdampak pada meningkatnya jumlah PKL di pasar tradisional.

b) Dampak positif PKL

Menurut Sudjarwo (2012:4) ada beberapa dampak positif dari keberadaan PKL, di antaranya yaitu membuka lapangan pekerjaan dan membantu memenuhi kebutuhan masyarakat, baik golongan ekonomi kecil hingga golongan menengah ke atas. Sebab, harga jual produk PKL lebih murah daripada di toko-toko. Selain itu PKL juga menjual barang dalam bentuk eceran, sehingga memudahkan masyarakat untuk membeli barang dalam jumlah kecil atau sedikit.

Sedangkan menurut Haris (2011:245), keberadaan PKL memang tidak hanya berdampak negatif saja, akan tetapi selalu ada dampak positifnya juga. Adapun beberapa dampak positif dari adanya keberadaan PKL, antara lain yaitu sebagai berikut :

1. PKL merupakan salah satu penyangga perekonomian rakyat, yang mandiri, kuat dan membuka lapangan kerja bagi banyak pihak di sekeliling mereka.
2. Usaha PKL mampu mendukung industri secara makro. Oleh karena pada praktiknya, justru usaha PKL yang menjadi pengecer langsung barang-barang yang diproduksi industri besar.
3. Pada saat yang sama, PKL mampu memberikan barang-barang alternatif dengan harga yang terjangkau.
4. PKL justru menjadi penolong penduduk kota dari penjahat jalanan.
5. PKL juga mendatangkan pendapatan terhadap pemerintah daerah.

Menurut Syafardi (2012:2), hal ini dikarenakan pemerintah dapat menerima retribusi yang dipungut dari PKL, sehingga membantu memberikan kontribusi kepada pemerintah daerah untuk meningkatkan PAD.

3. Pedagang Kaki Lima (PKL) Sebagai Bagian dari Sektor Informal dan Penyebab Kemunculannya

Pedagang Kaki Lima (PKL), adalah salah satu kegiatan perekonomian yang dikategorikan sebagai bagian dari sektor informal. Menurut Nitisusastro (2012:15), sektor informal adalah semua kegiatan usaha yang tidak memiliki ikatan-ikatan organisatoris secara formal kelembagaan. Seperti halnya, mereka yang bekerja di kantor pemerintah, BUMN, perusahaan multinasional, perusahaan besar lainnya, atau tidak serupa dengan organisasi perkantoran.

Jadi, apabila merujuk pada definisi sektor informal oleh Nitisusastro, peneliti sependapat dengan Sumarsono (2009:306), yang menyatakan bahwa PKL merupakan bagian dari sektor infomal. Sebab menurut peneliti, PKL adalah salah satu profesi yang memiliki ciri-ciri sebagai pelaku usaha sektor infomal. Adapun salah satu ciri sektor infomal yang dimaksud, yaitu unit usaha yang tidak memiliki izin usaha secara formal.

Pada laporan *International Labor Organization* (ILO), dan berbagai penelitian tentang sektor informal di Indonesia. Menurut Hidayat (S.Mulyadi, 2012:94-95) ada 10 (sepuluh) ciri pokok sektor informal, yaitu sebagai berikut :

- 1) Kegiatan usaha tidak terorganisasikan secara baik, karena timbulnya unit usaha tidak menggunakan fasilitas atau kelembagaan yang tersedia di sektor formal.
- 2) Pada umumnya unit usaha tidak memunyai izin usaha.

- 3) Pola kegiatan tidak teratur baik dalam arti lokasi maupun jam kerja.
- 4) Pada umumnya kebijaksanaan pemerintah untuk membantu golongan ekonomi lemah tidak sampai ke sektor ini.
- 5) Unit usaha mudah keluar masuk dari satu subsektor ke subsektor lainnya.
- 6) Teknologi yang digunakan bersifat primitif.
- 7) Modal dan perputaran usaha relatif kecil, sehingga skala operasi juga relatif kecil.
- 8) Pada umumnya unit usaha termasuk golongan *one-man-enter* (mereka yang dipekerjakan adalah berasal dari anggota keluarga).
- 9) Sumber dan modal usaha pada umumnya berasal dari tabungan sendiri atau dari lembaga keuangan yang tidak resmi.
- 10) Hasil produksi atau jasa, terutama dikonsumsi oleh golongan masyarakat kota atau desa yang berpenghasilan menengah.

Berdasarkan pada 10 (sepuluh) ciri sektor informal di atas, dan dalam hubungannya dengan ciri-ciri PKL. Pada dasarnya peneliti setuju bahwa PKL adalah sebagai unit usaha perekonomian yang dikategorikan sebagai bagian dari sektor informal. Akan tetapi berdasarkan pada fenomena PKL kekinian, peneliti kurang setuju dengan ciri sektor informal yang ke 4 (empat). Sebab, pada masa sekarang sektor informal sedikit banyak telah menjadi salah satu sektor yang diperhatikan oleh pemerintah.

Begitupula dengan PKL sendiri, pada masa sekarang telah dilakukan upaya peningkatan dan pengembangan usaha PKL oleh pihak pemerintah. Seperti misalnya, melalui kebijakan penataan, pemberdayaan, dan sebagainya. Di Indonesia munculnya dilema ekonomi informal (S.Mulyadi, 2012:85), adalah sebagai dampak dari makin kuatnya proses modernisasi yang bergerak bias menuju sifat-sifat yang dualistis. Fenomena dualisme ekonomi yang melahirkan sektor informal ini menunjukkan bukti adanya keterpisahan secara sistematis-empiris antara sektor formal dan informal dari sebuah sistem ekonomi nasional.

Sebagai bagian dari sektor informal, faktor penyebab munculnya unit usaha PKL adalah hampir sama dengan faktor penyebab munculnya unit usaha sektor informal lainnya. Adapun menurut Permadi (2007:7) faktor penyebab munculnya unit usaha PKL adalah sebagai berikut:

1. Kesulitan ekonomi

Menurut peneliti, faktor ini dapat diasumsikan sebagai keterbatasan modal.

Oleh karena dengan adanya keterbatasan modal usaha inilah, yang menjadi penyebab para PKL untuk berdagang secara kecil-kecilan dan dengan tanpa menggunakan kios, toko, atau ruko.

2. Sempitnya lapangan pekerjaan

Faktor ini mengindikasikan adanya fakta di dalam masyarakat bahwa semakin banyak saja yang menganggur karena tidak adanya lapangan kerja.

Oleh karena itu, sebagai alternatifnya banyak orang yang memilih menjadi PKL karena modalnya kecil dan tidak perlu punya kios, yang penting bisa mencari nafkah untuk keluarganya. Berkenaan dengan faktor yang kedua, menurut Wibowo (Suharto, 2008:194-195) ada dua hal yang menjadi penyebab munculnya PKL, yaitu:

- (a) Ketidakmampuan sektor formal menampung angkatan kerja yang cenderung meningkat secara tajam, yang disebabkan oleh surplus tenaga kerja di sektor pertanian, semakin banyaknya tenaga kerja yang masuk ke pasar kerja, serta peningkatan pendidikan.
- (b) Kegagalan pembangunan ekonomi yang menyebabkan kapasitas penyerapan angkatan kerja pada sektor formal menjadi terbatas.

3. Urbanisasi

Urbanisasi adalah perpindahan penduduk atau orang dari desa ke kota. Orang-orang dari desa berdatangan ke kota karena di desanya tidak ada pekerjaan dan kehidupannya miskin. Mereka berangkat ke kota tanpa modal pendidikan maupun keahlian. Akhirnya, mereka pun banyak yang menjadi PKL.

Di dalam hal ini peneliti melihat, bahwa ketiga faktor tersebut pada dasarnya saling berkaitan satu sama lainnya. Sama halnya dengan sebuah *vicious cycle* (lingkaran setan) dalam permasalahan kemiskinan. Setiap faktor akan saling berpengaruh dan memengaruhi faktor lainnya.

4. Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima (PKL)

Selama ini, pedagang kaki lima lebih banyak dilihat dari sisi negatif atau dampak buruknya saja. Seperti misalnya telah menyebabkan kesemrawutan, kekotoran, kemacetan, dan lain sebagainya. Akibatnya PKL hanya dipandang sebagai suatu permasalahan saja, bukan sebagai suatu potensi. Sehingga, pihak pemerintah pada masa yang lalu dan dalam hubungannya dengan PKL. Hanya sebatas berupaya menyelesaikan permasalahan tersebut. Tidak sampai pada upaya untuk melakukan eksplorasi terhadap potensi yang ada seiring dengan adanya keberadaan PKL.

Oleh sebab itulah, pada masa yang lalu pemerintah dalam hubungannya untuk mengatasi permasalahan PKL. Hanya diselesaikan dengan melakukan pengusuran terhadap para PKL. Padahal, selain terdapatnya dampak negatif tersebut (Sumarsono, 2009:306), sekecil apapun peran PKL harus diakui telah membantu kondisi sosial dan ekonomi rakyat saat ini. Jadi, melihat pada potensi tersebut menurut Sumarsono (2009:308), sudah seharusnya PKL ditata dan dilindungi sebagai kekuatan ekonomi informal. Apalagi di saat terjadinya krisis berkepanjangan yang dapat berakibat makin berkurangnya kesempatan kerja di sektor ekonomi formal. Kondisi perekonomian makin tidak sehat dan kesempatan kerja formal kian sulit dijangkau.

Berdasarkan pada pertimbangan arti penting PKL, sebagaimana yang telah dipaparkan di atas. Oleh sebab itu, menurut Sumarsono (2009:308) sudah seharusnya pemerintah segera mungkin menata infrastruktur yang ada dengan penuh kesungguhan dan sikap hati-hati. Lalu, prinsip ini selanjutnya disertai dengan asa “membangun tanpa menggusur”. Pemerintah harus berusaha keras menemukan solusi yang kondusif dari pada sekedar menggusur PKL. Bagaimanapun PKL sebagai sektor informal harus dikembangkan sebagai pilihan terbaik dalam menjaga kestabilan ekonomi.

Atas dasar tuntutan inilah, pemerintah di beberapa wilayah di Indonesia. Pada masa sekarang, sudah mulai terbuka wawasannya untuk lebih memilih cara lain dalam menangani PKL. Tidak lagi menangani PKL dengan cara melakukan penggusuran, namun lebih kepada upaya untuk melakukan penataan terhadap para PKL. Berdasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2012, tentang Pedoman Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Penataan PKL adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah melalui penetapan lokasi binaan untuk melakukan penetapan, pemindahan, penertiban, dan penghapusan lokasi PKL. Serta dengan memerhatikan kepentingan umum, dampak sosial, kesehatan, ekonomi, keamanan, estetika, ketertiban, kebersihan lingkungan, dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Adapun cara yang digunakan untuk melakukan penataan PKL yaitu dengan cara pendataan, pendaftaran, penetapan lokasi, pemindahan dan penghapusan lokasi PKL, serta peremajaan lokasi PKL. Menurut Sumarsono (2008:311) ada empat kata kunci penataan PKL, guna menghindari tindakan pembersihan atau represif. Hal ini dilakukan oleh pihak pemerintah dengan menekankan pada tindakan persuasif sebagai berikut:

1. *Place* (Tempat)

Di dalam menangani PKL dapat dilakukan dengan memberikan tempat untuk mengadakan kegiatan usaha. Tempat usaha PKL harus dapat mendekati pada konsumen yang tidak mengganggu lalu lintas dan estetika tata ruang wilayah. Menurut istilah lain, kata kunci pertama lebih dikenal dengan istilah relokasi PKL. Menurut Sumarsono (2009:310), relokasi PKL adalah penempatan PKL di suatu gedung yang memadai. Sedangkan menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2012 tentang Pedoman Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, relokasi adalah pemindahan PKL ke tempat atau ruang yang sesuai peruntukkannya. Tujuannya yaitu untuk melakukan penghapusan lokasi tempat usaha PKL yang telah dipindahkan, ditertibkan dan ditata sesuai dengan fungsi peruntukkannya.

Namun menurut Sumarsono (2009:310) setelah kebijakan relokasi telah dilakukan, memiliki resiko kurang dikunjungi masyarakat. Sehingga PKL dikhawatirkan akan kembali ke pusat–pusat keramaian untuk lebih mendekati masyarakat calon konsumennya. Oleh sebab itulah, harus dipastikan bahwa lokasi yang disediakan itu bersifat strategis secara ekonomis

2. *Working capital* (Modal kerja)

Guna menangani PKL, dapat dilakukan dengan memberikan bantuan modal kerja untuk pengembangan usaha. Lembaga perbankan harus ikut berpartisipasi dalam mengangkat ekonomi PKL yang identik dengan usaha kecil. Adapun dalam menyalurkan dana, agar aman dapat melalui kelompok–kelompok usaha (buah, makanan, hiburan).

3. *Skill* (Keterampilan)

Guna menangani PKL, pemerintah dapat memberikan keterampilan manajemen dan informasi pasar kepada PKL. Oleh karena untuk meningkatkan usahanya, para PKL perlu diberi pelatihan oleh dinas terkait, perguruan tinggi, dan LSM yang peduli terhadap usaha PKL.

4. *Market* (Pasar)

Guna menangani PKL, pemerintah juga dapat memberikan kegiatan pusat keramaian pada sekitar PKL. Seperti misalnya, dengan menyelenggarakan *event–event* tertentu pada hari–hari besar nasional, hari–hari besar agama islam, dan kegiatan lomba atau festival.

Jadi melalui kebijakan penataan PKL, pemerintah tidak hanya dapat menyelesaikan permasalahan PKL. Akan tetapi, lebih dari itu pemerintah juga dapat memanfaatkan potensi PKL, menghindari terjadinya kerusuhan, dan tetap dapat melindungi PKL. Berbeda halnya dengan kebijakan pengusuran yang sudah dapat dipastikan sangat merugikan pihak PKL.

5. Perbedaan Antara Kebijakan Penataan dan Kebijakan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (PKL)

Pada beberapa kasus, adanya kebijakan penataan PKL sedikit banyak menemui hambatan dan bahkan ada yang mengalami kegagalan. Berdasarkan pada hasil peninjauan peneliti terhadap beberapa penelitian terdahulu, sebagaimana yang telah dipaparkan pada bagian latar belakang masalah penelitian. Salah satu kendala utama yang menjadi hambatan pelaksanaan kebijakan penataan PKL, disebabkan oleh terdapatnya penolakan pihak PKL terhadap kebijakan penataan tersebut. Sedangkan penolakan itu sendiri, diakibatkan adanya rasa khawatir PKL terhadap dampak yang muncul setelah kebijakan penataan yang dilaksanakan. Melihat pada permasalahan ini, peneliti berpandangan bahwa ada sebuah indikasi kegagalan kebijakan yang disebabkan oleh tidak adanya upaya pemerintah dalam meyakinkan pihak PKL untuk menghilangkan rasa khawatir tersebut. Seperti misalnya dengan melakukan kebijakan pemberdayaan PKL, selain adanya kebijakan penataan PKL.

Sebab bila hanya mengacu pada kebijakan penataan PKL saja, tidak cukup untuk dapat meningkatkan rasa yakin pihak PKL terhadap dampak positif yang dapat mereka peroleh melalui kebijakan penataan PKL. Oleh karena, konsep penataan PKL sebagaimana yang disebutkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2012 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, dan sebagaimana yang telah dijelaskan pada poin sebelumnya. Apabila dipelajari dan dianalisis secara lebih seksama, sedikit banyak lebih diarahkan untuk meningkatkan estetika dan mengembalikan fungsi awal dari lokasi atau sarana-prasarana yang digunakan PKL. Di dalam kata lain, kebijakan penataan PKL tidak sampai kepada upaya peningkatan usaha PKL guna mengatasi permasalahan ekonomi yang telah menyebabkan mereka menjadi PKL.

Berbeda dengan konsep kebijakan pemberdayaan PKL, sebagaimana yang dipelajari oleh peneliti dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2012 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, yang menjelaskan bahwa pemberdayaan PKL telah diarahkan pada upaya peningkatan usaha PKL agar dapat menjadi lebih baik lagi. Sehingga melalui kebijakan pemberdayaan tersebut, dapat membantu pihak PKL dalam mengatasi permasalahan ekonomi yang mereka hadapi.

Hal inipun dapat langsung terlihat dari definisi kebijakan pemberdayaan itu sendiri, yang kembali dijelaskan oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2012 tentang Pedoman Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, bahwa pemberdayaan PKL adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dunia usaha, dan masyarakat secara sinergis dalam bentuk penumbuhan iklim usaha dan pengembangan usaha terhadap PKL, sehingga mampu tumbuh dan berkembang baik kualitas maupun kuantitas usahanya. Jadi apabila dianalisis kembali definisi kebijakan pemberdayaan di atas, dapat terlihat kembali perbedaan antara kebijakan penataan dan pemberdayaan PKL, yakni adanya keterlibatan masyarakat dan juga dunia usaha dalam mengupayakan tercapainya tujuan kebijakan. Berbeda dengan kebijakan penataan PKL, yang hanya diupayakan oleh pemerintah saja.

Berkenaan dengan penjelasan di atas, dalam istilah kebijakan publik dikenal sebagai konsep kebijakan publik partisipatif (Hamdi, 2014:148), yaitu kebijakan yang substansi dan prosesnya melibatkan semua *stakeholders* secara berkesinambungan dan proporsional. Esensi kebijakan publik partisipatif adalah kesepakatan tentang pola tindakan yang akan dilakukan dalam mewujudkan kemanfaatan terbesar bagi sebanyak mungkin orang. Artinya, tersirat dalam sifat partisipatif adalah kemanfaatan yang besar bagi masyarakat. Asumsinya, semakin tinggi derajat partisipasi, maka semakin tinggi pula derajat dan ruang lingkup kemanfaatannya bagi masyarakat.

Sehingga berdasarkan pada konsep kebijakan publik partisipatif di atas, maka dapat dianalisis kembali bahwa kebijakan pemberdayaan PKL akan memiliki kemungkinan lebih besar untuk memberikan manfaat kepada PKL sebagai masyarakat yang menjadi objek kebijakannya. Sebab dalam mengupayakan tercapainya tujuan kebijakan, keterlibatan masyarakat termasuk juga dunia usaha telah dimasukkan. Sebaliknya kebijakan penataan PKL, dapat dimungkinkan cenderung memberikan sedikit manfaat bagi para PKL. Oleh karena, hanya diupayakan oleh pemerintah saja. Sehingga, manfaat dari kebijakan tersebut cenderung lebih banyak didapatkan oleh pemerintah saja.

Jadi, berdasarkan pada pemahaman ini, menurut peneliti wajar saja bila kebijakan penataan PKL banyak ditolak oleh para PKL. Terlebih lagi apabila tidak diiringi oleh adanya kebijakan pemberdayaan PKL. Sebab, kebijakan penataan PKL secara konsepnya saja sudah tidak partisipatif, sehingga upaya untuk memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi PKL menjadi cenderung lebih sedikit. Padahal dengan adanya suatu kebijakan publik, sudah tentu bukanlah hal itu yang diinginkan oleh PKL. Sebaliknya dengan adanya kebijakan publik, para PKL berharap kebijakan tersebut akan dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya untuk mereka dan bukan justru merugikan atau menyusahkan mereka. Sehingga, apabila para PKL merasakan bahwa kebijakan tersebut hanya memberikan manfaat yang sedikit untuk mereka, maka pada saat itulah mereka memutuskan untuk menolak kebijakan.

H. Kerangka Pikir Penelitian

Di dalam menyelesaikan suatu permasalahan publik ataupun mengeksplorasi potensi yang ada, pemerintah melalui tugas dan fungsinya mengeluarkan sebuah kebijakan publik. Sehingga, suatu permasalahan dapat teratasi dan potensi yang ada dapat dimanfaatkan. Oleh karena itulah, setiap kebijakan pemerintah sangat dituntut oleh masyarakat akan keberhasilannya. Walaupun dalam praktiknya, sebuah kebijakan publik tidaklah semudah yang dipelajari secara teori dan memiliki resiko untuk mengalami kegagalan.

Begitupun halnya dengan kebijakan penataan PKL Pasar Inpres Sekayu ke Pasar Tradisional Randik Sekayu, oleh Dinas Koperasi, UMKM, dan Pengelolaan Pasar Kabupaten Musi Banyuasin yang dalam praktiknya mengalami kegagalan. Sekalipun telah diimplementasikan, namun sayangnya kebijakan ini tetap mengalami kegagalan. Oleh sebab itulah, kembali dilanjutkan lagi pada tahun 2015 agar dapat tetap diupayakan berhasil.

Sehubungan dengan hal tersebut, setiap kebijakan publik pertama-tama harus dievaluasi terlebih dahulu. Tujuannya untuk mengetahui faktor penyebab kegagalan kebijakannya. Sehingga, untuk selanjutnya dapat dilakukan perbaikan atas kegagalan tersebut.

Adapun dalam konteks penelitian ini, faktor penyebab kegagalan kebijakan yang diamati yaitu faktor implementasi yang jelek dan faktor isi kebijakan yang jelek. Hal ini sebagaimana pendapat Hoogwood dan Gunn (Wahab, 2012:129), yang berpandangan bahwa kedua faktor tersebut adalah faktor penyebab kegagalan kebijakan. Berdasarkan pada kedua faktor tersebut, peneliti akan melihat faktor manakah yang lebih dominan menjadi penyebab kegagalan kebijakan pantaan PKL Pasar Inpres Sekayu ke Pasar Tradisional Randik Sekayu. Selain itu, peneliti juga akan melihat wujud konkrit dari kegagalan kebijakan itu sendiri, sebelum nantinya akan diklasifikasikan ke dalam dua faktor penyebab kegagalan kebijakan yang diamati.

Adapun untuk memudahkan pemahaman terhadap alur pikir penelitian ini, dapat dilihat pada gambar bagan kerangka pikir berikut :

