

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Secara etimologi kebijakan diterjemahkan dari kata *policy* yang biasanya dikaitkan dengan keputusan pemerintah ataupun tindakan pemerintah dengan maksud dan tujuan tertentu. Wahab dalam (2004: 2) berpendapat kebijakan sering dipertukarkan dengan: tujuan, program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, rancangan-rancangan besar yang dikaitkan dengan keputusan pemerintah (pada semua level) dalam menyikapi suatu permasalahan atau isu yang terjadi dalam konteks atau lingkungan system politiknya. Edwards III dan Sharkansky dalam Hariyoso (2002: 62) mengartikan bahwa kebijakan publik adalah pernyataan pilihan tindakan pemerintah yang berupa tujuan dan program pemerintah.

Istilah kebijakan publik secara umum dapat diartikan sebagai aturan dalam kehidupan bersama yang dibuat oleh pemerintah. Kebijakan publik berkenaan dengan hubungan antar-warga maupun antara warga dengan pemerintah.

Menurut Dunn (2003:132):

“kebijakan publik (*public policy*) merupakan pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah. Istilah ”kebijakan” di dalam masyarakat sering sekali dipertukarkan dengan: tujuan, program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar”.

Definisi kebijakan diatas mempunyai makna sangat luas dan bersifat umum sehingga awalnya membingungkan masyarakat awam maupun akademisi. Namun sejalan dengan perkembangannya banyak para ahli secara eksplisit mulai menegaskan penjelasan seperti ilmuwan Friedrich dalam Wahab (2004: 3) yang menyatakan bahwa kebijaksanaan ialah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau sasaran yang diinginkan. Setelah itu kebijaksanaan seringkali dikaitkan dengan setiap tindakan atas nama dan yang dilakukan oleh pemerintah baik dalam hal ini pemerintah pusat maupun lembaga-lembaga dan badan-badan serta kepanjangan tangan dari pemerintah. Pendapat tersebut dipertegas R. Dye dalam Wahab (2004: 4) yang menjelaskan bahwa kebijaksanaan negara adalah tindakan apapun yang dilakukan atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah

Dalam kepustakaan ilmu kebijaksanaan negara pun hingga kini mungkin sudah mencapai ratusan definisi yang menjelaskan makna kebijaksanaan negara atau sekarang lebih populer dengan kebijakan publik. Kebijakan juga sering disamaartikan dengan pengertian kebijaksanaan, namun para ahli tidak

mempertentangkan akan hal itu. Wahab (2004: 3) menekankan bahwa kebijakan (*policy*) merupakan suatu tindakan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu dan bukan sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu. Tambahan lain oleh Easton dalam Hariyoso (2002: 61), menjelaskan kebijakan publik adalah alokasi nilai-nilai secara otoritatif bagi masyarakat, tetapi hanya pemerintahlah yang dianggap cakap dalam bertindak secara otoritatif dalam hal ini, walaupun ada beberapa aspek dimana pemerintah memilih untuk tidak berbuat apa-apa.

Dalam Islamy (2003: 102-106) Easton membedakan kebijakan publik, ditinjau dari sifat pelaksanaannya, menjadi dua jenis yaitu, kebijakan yang bersifat *self executing*, dan yang bersifat *non-self executing*. Kebijakan yang bersifat *self executing* artinya, dengan dirumuskannya kebijakan itu sekaligus (dengan sendirinya) kebijakan itu terimplementasikan. Sedangkan kebijakan yang bersifat *non-self executing*, yakni kebijakan publik itu perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak sehingga nampak efeknya. Berdasarkan bentuk formalnya kebijakan publik diklasifikasikan menjadi dua yaitu, kebijakan dalam bentuk peraturan-peraturan pemerintah yang tertulis (undang-undang, perda dan lainnya), serta peraturan-peraturan yang tak tertulis atau konvensi, hal ini sebagaimana tertera dalam Dwijowijoto (2003: 57).

Sementara menurut Islamy dalam Sulistio (2004:2), Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat”.

Menurut Jenkins dalam Wahab (2004:4) merumuskan kebijaksanaan negara sebagai serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi di mana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut.

Menurut Wahab (2004:6-7) kebijakan publik memiliki ciri-ciri antara lain:

- a. Kebijaksanaan negara lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan dari pada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan (tindakan yang terpola).
- b. Kebijaksanaan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling terkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri.
- c. Kebijaksanaan bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tertentu.
- d. Kebijakan publik mempunyai dampak positif dan negatif.

Sehingga penulis dapat menyimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian keputusan yang diambil dan tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah dalam rangka menyelesaikan persoalan-persoalan publik atau dalam rangka mencapai tujuan demi kepentingan seluruh masyarakat.

2. Tahap-tahap Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tahap-tahap kebijakan publik tersebut (Dunn dalam Winarno, 2002:28) adalah sebagai berikut:

a. Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini, suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali dan beberapa yang lain pembahasan untuk masalah tersebut ditunda untuk waktu yang lama.

b. 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 yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk ke dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah.

c. Tahap Adopsi Kebijakan

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

d. Tahap Implementasi Kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini, berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e. Tahap Penilaian Kebijakan

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

Paparan tentang tahap-tahap kebijakan di atas telah menjelaskan bahwa tahap-tahap kebijakan tersebut merupakan sebuah proses yang berkesinambungan dan semuanya merupakan bagian integral yang saling berkaitan dan mempengaruhi satu sama lain. Tahap penyusunan agenda merupakan tahap awal dimana dalam tahap tersebut dilakukan identifikasi persoalan (masalah) publik yang layak untuk dibahas dalam tahap berikutnya, yaitu tahap formulasi kebijakan. Setelah diformulasikan, pada tahap tahap adopsi kebijakan akan dipilih alternatif terbaik yang akan dijadikan solusi bagi pemecahan masalah publik. Selanjutnya, kebijakan yang telah diputuskan dan disahkan akan diimplementasikan untuk meraih tujuan awal yang telah ditentukan. Pada tahap akhir, evaluasi (penilaian) kebijakan. Pada penelitian ini merupakan tahap akhir dari tahap-tahap kebijakan di atas, penelitian ini akan menilai ketepatan, manfaat, dan efektivitas hasil kebijakan yang telah dicapai melalui implementasi dan kemudian dibandingkan dengan tujuan kebijakan yang telah ditentukan.

Penulis menyimpulkan bahwa tahap pelaksanaan kebijakan publik meliputi tahap penyusunan agenda, tahap formulasi kebijakan, tahap adopsi kebijakan, tahap implementasi kebijakan, dan tahap penilaian kebijakan. Pada penelitian ini memfokuskan pada tahap penilaian kebijakan yaitu lebih mengarah pada penilaian dampak kebijakan pengelolaan pasar oleh Pemerintah Kota Metro.

B. Tinjauan Tentang Evaluasi Kebijakan Publik

Penilaian kebijaksanaan merupakan langkah terakhir dari suatu proses kebijaksanaan. Dalam tahap ini dilakukan suatu penilaian atau pengukuran terhadap suatu kebijakan yang sebelumnya telah diimplementasikan.

Pada dasarnya, kebijakan publik dijalankan dengan maksud tertentu, untuk meraih tujuan-tujuan tertentu yang berangkat dari masalah-masalah yang telah dirumuskan sebelumnya. Evaluasi dilakukan karena tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan. Seringkali terjadi, kebijakan publik gagal meraih maksud atau tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan demikian, evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan atau untuk mengetahui apakah kebijakan publik yang telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan.

1. Pengertian Evaluasi Kebijakan Publik

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak (Anderson dalam Winarno, 2002:166). Dalam hal ini, evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun dampak kebijakan.

Islamy (2003:112), menyatakan bahwa:

“Penilaian kebijaksanaan adalah merupakan langkah terakhir dari suatu proses kebijaksanaan. Sebagai salah satu aktivitas fungsional, penilaian kebijaksanaan tidak hanya dilakukan dengan mengikuti aktivitas-aktivitas sebelumnya yaitu pengesahan dan pelaksanaan kebijaksanaan, tetapi dapat terjadi pada seluruh aktivitas-aktivitas fungsional yang lain dalam proses kebijaksanaan. Dengan demikian penilaian kebijaksanaan dapat mencakup tentang: isi kebijaksanaan; penilaian kebijaksanaan; dan dampak kebijaksanaan. Jadi, penilaian kebijaksanaan dapat dilakukan pada fase perumusan masalahnya; formulasi usulan kebijaksanaan; implementasi; legitimasi kebijaksanaan, dan seterusnya”.

Menurut Anderson dalam Ekowati, (2005:37) evaluasi kebijakan adalah:

“Aktivitas/kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi, dan dampak. Karena itu evaluasi kebijakan merupakan kegiatan fungsional, yakni meliputi: perumusan masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi maupun dampak kebijakan”.

Widodo (2001:212) mengatakan bahwa evaluasi kebijakan publik merupakan suatu proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan publik dapat “membuahkan hasil”, yaitu dengan membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan atau target kebijakan publik yang ditentukan. Evaluasi kebijakan publik tidak hanya untuk melihat hasil (*outcomes*) atau dampak (*impacts*), akan tetapi dapat pula untuk melihat bagaimana proses implementasi suatu kebijakan dilaksanakan. Dengan kata lain evaluasi dapat pula digunakan untuk melihat apakah proses pelaksanaan suatu kebijakan telah dilaksanakan sesuai dengan petunjuk teknis/pelaksanaan (*guide lines*) yang telah ditentukan

Jones dalam Islamy (2003:112-113) mengartikan penilaian kebijaksanaan

sebagai:

“...suatu aktivitas yang dirancang untuk menilai hasil-hasil program pemerintah yang mempunyai perbedaan-perbedaan yang sangat penting dalam spesifikasi obyeknya; teknik-teknik pengukurannya dan metode analisisnya”.

Oleh karena itu, menurut Jones dalam Widodo (2001:213), kegiatan-kegiatan spesifikasi, pengukuran, analisis, dan rekomendasi adalah mencirikan segala bentuk evaluasi. Spesifikasi merupakan kegiatan yang penting, dan karenanya mengacu pada identifikasi tujuan-tujuan serta kriteria-kriteria yang harus diidentifikasi tujuan-tujuan serta kriteria-kriteria yang harus dievaluasi dalam suatu proses atau kebijakan tertentu.

Dengan demikian spesifikasi merupakan aktivitas evaluasi yang tercepat, yaitu cara dimana “manfaat” harus dinilai atau dipertimbangkan. Pengukuran (*measurement*), secara sederhana mengacu pada pengumpulan informasi yang relevan dengan tujuan kebijakan. Analisis adalah penyerapan dan penggunaan informasi yang dikumpulkan guna membuat kesimpulan. Rekomendasi, aktivitas terakhir dari evaluasi kebijakan publik, untuk penentuan apa yang seharusnya dilakukan selanjutnya.

Dari berbagai definisi diatas, dapat cukup memberikan pemahaman kepada kita akan makna dari evaluasi kebijakan. Kata-kata kunci dalam evaluasi kebijakan antara lain: pengukuran, penilaian, tujuan, hasil, dan dampak. Artinya, evaluasi kebijakan mencakup aktivitas pengukuran dan penilaian terhadap hasil yang telah dicapai oleh suatu kebijakan, dan melihat

bagaimana dampak yang ditimbulkan dari hasil kebijakan tersebut dengan cara membandingkan antara hasil capaian kebijakan dengan tujuan atau target yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, evaluasi kebijakan menjadi penting untuk mengukur keberhasilan dan dampak dari suatu kebijakan dan menentukan eksistensi suatu kebijakan dimasa yang akan datang.

2. Langkah-langkah dalam Evaluasi Kebijakan

Evaluasi dengan menggunakan tipe sistematis atau juga sering disebut sebagai evaluasi ilmiah merupakan evaluasi yang mempunyai kemampuan lebih baik untuk menjalankan evaluasi kebijakan dibandingkan dengan tipe evaluasi yang lain. Untuk melakukan evaluasi yang baik dengan margin kesalahan yang minimal beberapa ahli mengembangkan langkah-langkah dalam evaluasi kebijakan. Menurut Suchman dalam Winarno (2002:169), mengemukakan enam langkah dalam evaluasi kebijakan, yakni:

- a. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi.
- b. Analisis terhadap masalah.
- c. Deskripsi dan standarisasi kegiatan.
- d. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi.
- e. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain.
- f. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

Selain itu, Wiyoto, (2005:65) juga mengidentifikasi beberapa pertanyaan operasional untuk menjalankan riset evaluasi, yakni:

- a. Apakah yang menjadi isi dari tujuan program?
- b. Siapa yang menjadi target program?
- c. Kapan perubahan yang diharapkan terjadi?
- d. Apakah tujuan yang ditetapkan satu atau banyak (*unitary or multiple*)?
- e. Apakah dampak yang diharapkan besar?
- f. Bagaimanakah tujuan-tujuan tersebut dicapai?

Menurut Wiyoto, (2005:66), dari keseluruhan tahap yang telah dicantumkan diatas, mendefinisikan masalah merupakan tahap yang paling penting dalam evaluasi kebijakan. Hanya setelah masalah-masalah dapat didefinisikan dengan jelas, maka tujuan-tujuan dapat disusun dengan jelas pula. Kegagalan dalam mendefinisikan masalah akan berakibat pada kegagalan dalam memutuskan tujuan-tujuan.

Setidaknya ada tiga hal yang dapat dilakukan oleh seorang evaluator di dalam melakukan evaluasi kebijakan publik menurut Lester dan Stewart dalam Wiyoto (2005:170) yakni:

- a) Evaluasi kebijakan mungkin menjelaskan keluaran-keluaran kebijakan, seperti misalnya pekerjaan, uang, materi yang diproduksi, dan pelayanan yang disediakan. Keluaran ini merupakan hasil yang nyata dari adanya kebijakan, namun tidak memberi makna sama sekali bagi seorang evaluator. Kategori yang lain menyangkut dampak yang dihasilkan oleh kebijakan publik terhadap kelompok-kelompok yang telah ditargetkan, atau keadaan yang ingin dihasilkan dari kebijakan publik. Pada saat seorang evaluator menganalisis konsekuensi-

konsekuensi yang dihasilkan tersebut, maka seorang evaluator harus menjelaskan bagaimana kebijakan ditampilkan dalam hubungannya dengan keadaan yang dituju.

- b) Evaluasi kebijakan barangkali mengenai kemampuan kebijakan dalam memperbaiki masalah-masalah sosial, seperti misalnya usaha untuk mengurangi kemacetan lalu lintas atau mengurangi tingkat kriminalitas.
- c) Evaluasi kebijakan barangkali menyangkut konsekuensi-konsekuensi kebijakan dalam bentuk *policy feedback*, termasuk didalamnya adalah reaksi dari tindakan-tindakan pemerintah atau pernyataan dalam sistem pembuatan kebijakan atau dalam beberapa pembuat keputusan.

Pada dasarnya suatu evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sejauh mana program-program kebijakan yang telah dijalankan mampu menyelesaikan masalah-masalah publik. Ini berarti bahwa evaluasi ditujukan untuk melihat sejauh mana tingkat efektifitas dan efisiensi suatu program kebijakan dijalankan untuk memecahkan masalah-masalah yang ada.

Perubahan kebijakan dan penghentian kebijakan merupakan tahap selanjutnya setelah evaluasi kebijakan. 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. Menurut Anderson dalam Wiyoto (2005:182), perubahan kebijakan mengambil tiga bentuk, yakni:

- a) Perubahan inkremental pada kebijakan yang sudah ada, maka kebijakan yang sudah ada menurut bentuk ini tidak diubah seluruhnya, tetapi hanya beberapa bagian saja yang dilakukan perubahan.
- b) Pembuatan status baru untuk kebijakan-kebijakan khusus.
- c) Penggantian kebijakan yang besar sebagai akibat dari pemilihan umum kembali.

3. Tipe-Tipe Evaluasi Kebijakan Publik

Parson (1995:543), menyatakan bahwa terdapat dua tipe dalam evaluasi, yakni:

a. *Formative evaluation*

Evaluasi formatif yaitu evaluasi yang dilaksanakan pada saat sebuah kebijakan atau program sedang dilaksanakan yang didalamnya terdapat analisis yang meluas terhadap program yang dilaksanakan dan kondisi-kondisi yang mendukung bagi suksesnya implementasi tersebut (Palumbo dalam Parsons: 1995). Fase implementasi membutuhkan evaluasi “formatif”, yang akan memonitor kemana arah dijalankannya program sehingga dapat menyediakan umpan balik (*feedback*) yang mungkin digunakan untuk pengembangan/perbaikan proses implementasi.

b. *Summative Evaluation*

Evaluasi summatif digunakan untuk mengukur bagaimana sebuah kebijakan atau program telah memberikan dampak terhadap masalah yang telah ditujukan di awal (Palumbo dalam Parsons, 1995). Evaluasi summatif masuk dalam tahap *pos-implementations*, yakni dilakukan ketika

kebijakan program sudah selesai digunakan, dan dengan mengukur/melihat dampak yang ditimbulkan dari pelaksanaan kebijakan/program tertentu. Tipe evaluasi summatif ini menekankan pada hasil yang telah dicapai dalam rangka pencapaian tujuan organisasi.

Selain itu, evaluasi implementasi kebijakan dibagi menjadi tiga menurut *timing* evaluasi, yaitu sebelum dilaksanakan, pada waktu dilaksanakan, dan setelah dilaksanakan.

Menurut Nugroho (2009:195) evaluasi sebelum pelaksanaan disebut evaluasi *summatif*. Evaluasi pada waktu pelaksanaan dan berkenaan dengan proses implementasi disebut evaluasi proses. Evaluasi setelah kebijakan disebut sebagai evaluasi konsekuensi (*output*) kebijakan dan/atau evaluasi dampak/pengaruh (*outcome*) kebijakan.

Berdasarkan uraian di atas penelitian ini mengarah pada tipe penelitian evaluasi proses, yaitu melihat bagaimana proses implementasi suatu kebijakan dilaksanakan. Dengan kata lain evaluasi dapat pula digunakan untuk melihat apakah proses pelaksanaan suatu kebijakan telah dilaksanakan sesuai dengan petunjuk teknis/petunjuk pelaksanaan (*guidelines*) yang telah ditentukan. Dengan demikian yang dijadikan ukuran keberhasilan suatu program adalah kesesuaian proses implementasi suatu kebijakan publik dengan garis petunjuk (*guidelines*) yang telah ditentukan. Kemudian, Parson juga menyatakan bahwa terdapat dua aspek dalam evaluasi, yaitu:

a. *The evaluation of policy and its constituent programmes;*

Yaitu mengevaluasi kebijakan dan bentuk programnya. Aspek evaluasi ini berkaitan dengan kinerja atau *performance* kebijakan yang akan dievaluasi.

b. *The evaluation of people who work in the organizations which are responsible for implementing policy and programmes.*

Yaitu mengevaluasi orang-orang (aktor/implementator) yang bekerja di dalam suatu organisasi dan bertanggung jawab terhadap pelaksanaan kebijakan dan program-program. Aspek evaluasi ini berkaitan dengan analisis terhadap implementator.

4. Tipe-Tipe Riset Evaluasi Kebijakan Publik

Langbein dalam Widodo (2001:215), membedakan tipe riset evaluasi (*type of evaluation research*), menjadi dua macam yaitu riset *process* dan riset *outcomes*, sementara metodenya dibedakan menjadi dua macam yaitu metode deskriptif dan metode kausal. Riset yang memfokuskan pada proses, senantiasa mendasarkan pada “*guide line*”, bagaimana prosedur dan administrasinya, yang bisa diwujudkan dalam bentuk petunjuk pelaksanaan (Juklak), dan petunjuk teknis (Juknis).

Dengan demikian yang dijadikan ukuran keberhasilan suatu program adalah kesesuaian proses implementasi suatu kebijakan publik dengan garis petunjuk (*guide lines*) yang telah ditetapkan. Adapun pertanyaan mendasar dalam riset evaluasi proses adalah apakah kebijakan dilaksanakan sesuai dengan petunjuk, apakah fasilitas, sumber daya yang digunakan dalam kebijakan,

bagaimana derajat manfaat/keuntungan yang ditetapkan dalam kebijakan dapat dinikmati oleh kelompok sasaran (*target groups*).

Sedangkan riset evaluasi *outcomes* adalah riset evaluasi yang berusaha melihat keberhasilan tentang *outcomes* atau *impacts* dari suatu program. Sedangkan Henry dalam Wiyoto (2005:55-76) mengidentifikasi aneka ragam riset evaluasi ke dalam 7 (tujuh) tipe utama, yaitu:

- a) *Front-end Analyses*.
- b) *Evaluability Assessments*.
- c) *Cost-Benefit and Cost-Effectiveness Analyses*.
- d) *Process or Implementation Evaluation*.
- e) *Effectiveness, Outcome, or Impact Evaluation*.
- f) *Program and Problem Monitoring*.
- g) *Meta-Evaluation, Evaluation Syntheses or Comprehensive Evaluation*.

Apabila dikaitkan dengan konsep yang dikemukakan oleh Langbein dan Henry tentang tipe-tipe riset evaluasi, maka dalam penelitian ini peneliti menekankan pada tipe *Process or Implementation Evaluation*, yaitu riset evaluasi program yang menilai sejauh mana sebuah program berjalan seperti yang dikehendaki (ditetapkan).

Riset ini mengevaluasi suatu proses dari aktivitas yang ada dalam sebuah program. Secara ringkas menegaskan evaluasi implementasi menekankan pada isu strategik pada persoalan tentang: “*How did the program operate?*”, atau “*What happened?*”, atau “*What did the program do?*”. Seperti

manajemennya, kesesuaian dengan aturan legal, perencanaan strategik yang dibuat, penyelenggaraannya, biaya, dan proses pelaksanaannya secara detail.

C. Dampak Kebijakan Publik

Menurut Islamy (2003, 114-115) hasil kebijaksanaan (*policy outputs*) berbeda pengertiannya dengan dampak kebijaksanaan (*policy outcomes/ policy consequences*). Hasil kebijaksanaan adalah apa-apa yang telah dihasilkan dengan adanya proses perumusan kebijaksanaan pemerintah, sedangkan dampak kebijaksanaan adalah akibat-akibat dan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan dengan dilaksanakannya kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut.

Menurut Wiyoto (2005:171-174), dampak dari suatu kebijakan mempunyai beberapa dimensi, setidaknya ada lima dimensi yang harus dibahas dalam memperhitungkan dampak dari sebuah kebijakan. Dimensi-dimensi tersebut meliputi : *pertama*, dampak kebijakan pada masalah-masalah publik dan dampak kebijakan pada orang-orang yang terlibat. *Kedua*, kebijakan mungkin mempunyai dampak pada keadaan-keadaan atau kelompok-kelompok diluar sasaran atau tujuan kebijakan. *Ketiga*, kebijakan mungkin akan mempunyai dampak pada keadaan-keadaan sekarang dan yang akan datang. *Keempat*, evaluasi juga menyangkut unsur yang lain yakni biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program-program kebijakan publik. *Kelima*, biaya-biaya tidak langsung yang ditanggung oleh masyarakat atau beberapa anggota masyarakat akibat adanya kebijakan publik.

Anderson dalam Wiyoto, (2005:167-168) membagi evaluasi kebijakan kedalam tiga tipe. Tipe pertama adalah evaluasi dipahami sebagai kegiatan fungsional, artinya evaluasi dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri. Tipe kedua merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Evaluasi dengan menggunakan tipe ini memiliki kecenderungan untuk menghasilkan informasi yang sedikit mengenai dampak suatu program terhadap masyarakat. Tipe ketiga adalah tipe evaluasi kebijakan sistematis, tipe evaluasi ini melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan yang telah dinyatakan tersebut tercapai.

Apabila dikaitkan dengan konsep yang dikemukakan oleh Borus dan Anderson tentang tipe-tipe evaluasi, maka dalam penelitian ini peneliti menekankan pada tipe evaluasi sistematis (*systematic evaluation*). Evaluasi sistematis menurut Wiyoto (2005:168) diarahkan untuk melihat dampak yang ada dari suatu kebijakan dengan berpijak pada sejauh mana kebijakan tersebut menjawab kebutuhan atau masalah masyarakat. Maka konsekuensi yang diberikan oleh tipe evaluasi sistematis adalah bahwa evaluasi ini akan memberi suatu pemikiran tentang dampak dari kebijakan dan merekomendasikan perubahan-perubahan kebijakan dengan mendasar kenyataan yang sebenarnya kepada para pembuat kebijakan dan masyarakat umum.

Isu yang kritis dalam dampak menurut Soeprapto (2000:60) adalah apakah suatu program telah menghasilkan efek yang lebih atau tidak yang terjadi secara alami

meskipun tanpa intervensi atau dibandingkan dengan intervensi alternatif. Tujuan pokok penilaian dampak adalah untuk menafsirkan efek-efek yang menguntungkan atau hasil yang menguntungkan dari suatu intervensi

Menurut Rossi dan Freeman dalam Parsons (1995:604) penilaian atas dampak adalah untuk memperkirakan apakah intervensi menghasilkan efek yang diharapkan atau tidak. Perkiraan seperti ini tidak menghasilkan jawaban yang pasti tapi hanya beberapa jawaban yang mungkin masuk akal. Tujuan dasar dari penilaian dampak adalah untuk memperkirakan “efek bersih” dari sebuah intervensi, yakni perkiraan dampak intervensi yang tidak dicampuri oleh pengaruh dari proses dan kejadian lain yang mungkin juga mempengaruhi perilaku atau kondisi yang menjadi sasaran suatu program.

D. Tinjauan Tentang Dominasi Pasar

1. Pengertian Dominasi

Dominasi berasal dari bahasa Inggris *dominate* (dominan) yang berarti menguasai atau mempengaruhi.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia dominasi memiliki arti penguasaan oleh pihak yang lebih kuat terhadap yang lebih lemah (di bidang politik, militer, ekonomi, perdagangan, olahraga,)

Dalam Wikipedia menyatakan Dominasi adalah sebuah paham politik untuk melakukan penalukan atau penguasaan dalam hal ini bisa terjadi

melalui eksploitasi terhadap agama, ideologi, kebudayaan dan wilayah dengan maksud agar mendapatkan keuntungan secara ekonomi atau kekuasaan

Sidanius dan Pratto (1999:69) menyatakan bahwa ketidaksetaraan hirarki sosial berdasarkan kelompok merupakan hasil dari pendistribusian nilai sosial (social value) secara tidak adil kepada kelompok-kelompok masyarakat, baik nilai sosial positif maupun negatif. Ketidaksetaraan distribusi dari nilai sosial ini, pada akhirnya akan dimanfaatkan oleh ideologi sosial, keyakinan, mitos, dan doktrin religius tertentu sebagai alat pembenaran untuk melakukan suatu dominasi.

Munculnya persaingan dalam dunia bisnis merupakan hal yang tidak dapat dihindari. Dengan adanya persaingan, maka perusahaan – perusahaan dihadapkan pada berbagai peluang dan ancaman baik yang berasal dari luar maupun dari dalam negeri. Untuk itu setiap perusahaan dituntut untuk selalu mengerti dan memahami apa yang terjadi di pasar dan apa yang menjadi keinginan konsumen, serta berbagai perubahan yang ada di lingkungan bisnisnya sehingga mampu bersaing dengan perusahaan-perusahaan lainnya. Sudah seharusnya perusahaan berupaya untuk meminimalisasi kelemahan-kelemahannya dan memaksimalkan kekuatan yang dimilikinya. Dengan demikian perusahaan dituntut untuk mampu memilih dan menetapkan strategi yang dapat digunakan untuk menghadapi persaingan

Menurut Sidanius dan Pratto (1999:302) teori dominasi menjelaskan bahwa determinan awal dari segala bentuk dominasi adalah orientasi dominasi. Orientasi dominasi adalah derajat keinginan individu untuk mendukung hirarki

sosial berdasarkan kelompok dan dominasi kelompok superior terhadap kelompok inferior. Teori Dominasi menjelaskan orientasi dominasi, suatu sifat banyak tersebar di kelompok-kelompok sosial terstruktur, yang mencirikan mereka yang akan mendukung mekanisme yang menghasilkan dan memelihara hirarki berbasis kelompok dimana mereka berada.

2. Pengertian Pasar

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia kata pasar memiliki arti tempat orang berjual beli, tempat penjual yang ingin menukar barang atau jasa dengan uang, dan pembeli yang ingin menukar uang dng barang atau jasa.

Sedangkan dalam Peraturan Presiden nomor 112 tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern

Pasar adalah area tempat jual beli barang dengan jumlah penjual lebih dari satu baik yang disebut sebagai pusat perbelanjaan, pasar tradisional, pertokoan, mall, plasa, pusat perdagangan maupun sebutan lainnya. Pasar Tradisional adalah pasar yang dibangun dan dikelola oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Swasta, Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah termasuk kerjasama dengan swasta dengan tempat usaha berupa toko, kios, los dan tenda yang dimiliki/dikelola oleh pedagang kecil, menengah, swadaya masyarakat atau koperasi dengan usaha skala kecil, modal kecil dan dengan proses jual beli barang dagangan melalui tawar menawar.

Toko Modern adalah toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk Minimarket, Supermarket, Department Store, Hypermarket ataupun grosir yang berbentuk Perkulakan;

Menurut Kotler (2005 : 221), pemasaran adalah proses sosial dan manajerial dengan seseorang atau kelompok untuk memperoleh apa yang mereka butuhkan dan inginkan melalui penciptaan dan pertukaran produk dan nilai. Defenisi ini didasarkan pada konsep inti yaitu kebutuhan, keinginan dan permintaan.

Menurut Sudiyo, (2004 : 1) :

“pasar awalnya mengacu pada suatu geografis tempat transaksi berlangsung. Pada perkembangan selanjutnya mungkin defenisi ini sudah tidak sesuai lagi, terutama dengan berkembangnya teknologi informasi. Perkembangan teknologi informasi misalnya telepon dan internet memungkinkan transaksi dapat dilakukan tanpa melalui kontak langsung antara penjual dan pembeli. Dengan teknologi informasi ini dilakukan transaksi antar kota, antar negara bahkan antar benua, misalnya antar Indonesia dengan Malaysia.

Dalam mempelajari marketing ada beberapa metode yang digunakan yaitu:

- 1). Pendekatan fungsi (*functional approach*), dimana dipelajari bermacam-macam fungsi yang dikehendaki dalam marketing, bagaimana dan siapa yang melaksanakannya.
- 2). Pendekatan dari segi lembaga (*Intitutional approach*) Dipelajari bermacam-macam perantara, bagaimana masing-masing berusaha agar fungsi-fungsi dapat dilaksanakan.
- 3). Pendekatan komoditi barang (*Commodity approach*) Mempelajari bagaimana macam-macam barang dipasarkan, lembaga mana saja yang mengendalikannya.

Menurut Harahap (2001 : 42), fungsi pemasaran merupakan suatu aktivitas yang penting yang dispesialisasi dan dilaksanakan dalam bidang pemasaran. Fungsi tersebut adalah :

- 1). Fungsi Pertukaran yaitu pembelian (*buying*) dan penjualan (*selling*).
- 2). Fungsi Pengadaan secara Fisik yaitu pengangkutan (*transportation*) dan penyimpanan (*storage*).
- 3). Fungsi pemberian jasa-jasa yaitu permodalan (*financing*), resiko, standarisasi dan informasi pasar atau *market information*

Menurut Harahap (2001:54) besarnya permintaan dan penawaran barang/jasa termasuk jumlah barang/jasa yang benar-benar terjual, maka pasar dapat dibagi atas :

- 1). Pasar persaingan sempurna (*Perfect Market Competition*) terpenuhi dengan syarat, organisasinya teratur (pembeli dan penjual bebas dalam perlakuan), tidak boleh ada persetujuan sebelumnya antar pembeli dan penjual, barang yang diperdagangkan homogen, tidak ada campur tangan pemerintah dan jumlah pembeli dan penjual cukup besar.
- 2). Pasar Monopoli atau Pasar Tidak Bebas terjadi bila pasar seluruhnya dikuasai oleh satu penjual atau satu badan usaha, sehingga terjadi politik harga dimana harga ditentukan sesuka hati oleh si penjual tunggal tersebut.
- 3). Pasar Kurang Bebas terletak antara pasar bebas dan monopoli, pasar ini sifatnya dikuasai oleh satu produsen besar dan beberapa produsen kecil, dan kebijakan harga ditentukan oleh produsen besar, sedangkan yang kecil hanya mengikuti.
- 4). Pasar Persaingan Monopolis dikuasai oleh beberapa penjual satu jenis barang yang berbeda kualitasnya, bentuknya ada dua yaitu persaingan bebas dan persaingan monopoli.

E. Kerangka Pikir Penelitian

Manusia adalah makhluk sosial. Sebagai makhluk sosial manusia tidak dapat hidup sendiri melainkan ada ketergantungan sesamanya. Demikian pula dalam memenuhi kebutuhan hidupnya sandang, pangan, papan, harus mencari dan berkomunikasi dengan orang lain karena mereka tidak dapat membuat dan menghasilkan sendiri barang dan jasa yang diperlukan dalam hidupnya. Untuk itu diperlukan sebuah pasar. Pasar merupakan pusat kegiatan ekonomi suatu masyarakat, dimana terjadinya interaksi antara penjual dan pembeli. Tentunya kebutuhan akan pasar ini merupakan kebutuhan vital bagi masyarakat modern, bukan saja bagi mereka yang berusaha mencari suatu barang atau jasa di pasar. Akan tetapi pasar juga menjadi sandaran hidup bagi mereka yang mencari penghasilan. Kedinamisan pasar ditentukan oleh interaksi antara para penggiat pasar untuk mencapai tujuannya, akan tetapi interaksi ini tidak seluruhnya sehat.

Keberadaan pasar tradisional saat ini sudah mulai terdesak dan lambat laun pasar tradisional cepat atau lambat akan punah seiring dengan kian menjamurnya pasar-pasar modern (mall, supermarket, hypermarket) sebagai lembaga ekonomi baru. Namun bagaimanapun juga pasar tradisional lebih menggambarkan denyut nadi perekonomian rakyat kebanyakan. Masih banyak orang yang menggantungkan hidupnya pada pasar tradisional mulai dari para pedagang kecil, kuli panggul, pedagang asongan, hingga tukang becak.

Mengenai visi Kota Metro sebagai kota Jasa, maka pemerintah Kota metro perlu melakukan hal yang sesuai dengan visi tersebut. Pembangunan infrastruktur perlu dilakukan untuk memenuhi visi tersebut. Dalam hal ini, Pemerintah Kota

Metro mengeluarkan kebijakan tentang penataan pembangunan pasar Kota Metro.

Untuk itu dituntut keseriusan semua elemen (*stakeholder*) yang memiliki kewenangan dalam mengelola pasar tradisional terutama berkaitan dengan kebijakan terhadap masyarakat kecil yang terlibat langsung dalam aktivitas pasar tradisional. Oleh karena itu diperlukan sebuah kebijakan terkait dengan pengembangan pasar tradisional dari pemerintah agar keberlangsungan pasar tradisional tetap dapat berjalan sebagaimana mestinya ditengah arus modernisasi seperti saat ini dan diharapkan dapat mempertahankan eksistensi pasar tradisional.

Keinginan Pemerintah Kota Metro dalam penataan pembangunan pasar Kota Metro ini dituangkan di dalam SK nomor 173/KPTS/D.10/2007 tentang Pembentukan Tim Evaluasi Penataan Pembangunan Pasar Kota Metro, Surat nomor 800/651/DPRD/2007 tentang Persetujuan Rencana Penataan Pembangunan Pasar Kota Metro dan Perjanjian kerjasama antara Pemerintah Kota Metro dengan PT. Nolimax Jaya nomor 20/KSAD-L/02/2007, dan nomor 167/PKS/NJ/2007 yang kemudian dibuat perjanjian tambahan (*addendum*) dengan nomor 20/KSDD-D/07/2009 tentang Penataan Pembangunan Pasar Kota Metro dan Pengelolaan Mall, Kios, Ruko dan Hampan beserta Fasilitas Penunjangnya diatas tanah seluas 2,4 Ha yang terletak di Kota Metro Lampung (Kawasan Niaga Metro Mega Mall).

Pusat-pusat perbelanjaan modern di Kota Metro berkembang sangat pesat. Pusat perbelanjaan modern seperti Indomaret, Alfamart, dan beberapa

ruko/minimarket serta akan di bangunnya Metro Mega Mall, merupakan pesaing dan akan mengancam keberadaan pedagang di pasar tradisional.

Ruang bersaing pedagang pasar tradisional kini juga mulai terbatas. Bila selama ini pasar tradisional dianggap unggul dalam memberikan harga relatif lebih rendah, pasar modern dengan akses langsung mereka terhadap produsen juga dapat menurunkan harga pokok penjualan mereka sehingga mereka mampu menawarkan harga yang lebih rendah. Sebaliknya para pedagang pasar tradisional umumnya mempunyai skala yang kecil dalam menghadapi rantai pemasaran yang cukup panjang untuk membeli barang yang akan dijualnya. Keunggulan biaya rendah pedagang tradisional kini mulai terkikis.

Dominasi pasar Modern semakin menekan eksistensi pasar tradisional di Kota Metro akibat dari kebijakan pemerintah ini. Dari sinilah yang menjadi dasar pijak bagi penelitian ini karena hal ini dirasa penting untuk di teliti karena bagaimanapun juga pasar tradisional lebih menggambarkan denyut nadi perekonomian rakyat kebanyakan. Masih banyak orang yang menggantungkan hidupnya pada pasar tradisional mulai dari para pedagang kecil, kuli panggul, pedagang asongan, hingga tukang becak. Sudah banyak kios di pasar tradisional yang harus tutup karena sulit bersaing dengan pasar modern. Data dari Asosiasi Pedagang Pasar Tradisional Seluruh Indonesia (APPSI) pada tahun 2005 seperti dikutip *website* Kementerian Koperasi dan UKM menyebutkan, bahwa sekitar 400 toko di pasar tradisional harus tutup usaha setiap tahunnya. Jumlah ini kemungkinan akan terus bertambah seiring kehadiran pasar modern yang kian marak. Kondisi semacam ini tentu sungguh memprihatinkan

Evaluasi kebijakan pengelolaan pasar oleh Pemerintah Kota Metro mengindikasikan dominasi pasar yang dilakukan oleh pasar modern terhadap pasar tradisional. Dominasi pasar tersebut dapat dilihat melalui orientasi dominasi pasar modern terhadap pasar tradisional

Orientasi dominasi yang dilakukan oleh pasar Modern terhadap pasar tradisional di Kota Metro dan dampak kebijakan pengelolaan pasar oleh Pemerintah Kota Metro. Orientasi dominasi pasar yang dilakukan oleh pasar Modern terhadap pasar tradisional di Kota Metro beserta dampak kebijakan pengelolaan pasar oleh Pemerintah Kota Metro merupakan penjabaran tersendiri dari evaluasi kebijakan pengelolaan pasar pada pemerintah Kota Metro.

Suatu kebijakan yang apabila telah dilakukan evaluasi maka akan mengakibatkan suatu hal yang terjadi dikarenakan pelaksanaan suatu kebijakan tersebut. Akibat yang ditimbulkan bisa menjadi suatu hal yang baik dan bisa juga menjadi suatu hal yang buruk, Akibat yang terjadi dari adanya suatu kebijakan namun diluar dari tujuan kebijakan tersebut dinamakan dampak kebijakan. Hal ini dapat dilihat dari beberapa sudut pandang yaitu dampak kebijakan pada kelompok-kelompok yang terlibat yaitu pasar modern dan pasar tradisional di Kota Metro, dampak kebijakan pada keadaan-keadaan diluar kelompok-kelompok yang terlibat,

Dengan merumuskan masalah yaitu Bagaimana dominasi yang terjadi oleh pasar modern terhadap pasar tradisional sebagai akibat dari kebijakan Pemerintah Kota Metro mengenai Pengelolaan Pasar di Kota Metro. Maka dalam penelitian ini memfokuskan masalah pada

1. Orientasi dominasi yang dilakukan oleh pasar Modern terhadap pasar tradisional di kota metro
2. Dampak kebijakan pengelolaan pasar oleh Pemerintah Kota Metro.

Diharapkan dalam penelitian ini di dapatkan suatu gambaran mengenai dominasi pasar modern terhadap pasar tradisional di Kota Metro sebagai akibat dari adanya kebijakan pengelolaan pasar oleh pemerintah Kota Metro. Dan saran yang diajukan dalam penelitian ini dapat menjadi suatu sumbangan pemikiran bagi perbaikan kebijakan publik di Kota Metro pada waktu yang akan datang.

Gambar 1. Alur Kerangka Pikir

