

BAB II

KAJIAN TEORI

A. Tinjauan Pustaka

1. Kebijakan Publik

Pada dasarnya banyak batasan atau definisi apa yang dimaksud dengan kebijakan publik (*public policy*) dalam literatur-literatur ilmu politik. Masing-masing definisi tersebut memberi penekanan yang berbeda-beda. Perbedaan ini timbul karena masing-masing ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda. Sementara di sisi yang lain, pendekatan dan model yang digunakan oleh para ahli pada akhirnya juga akan menentukan bagaimana kebijakan publik tersebut hendak didefinisikan (Winarno, 2007: 16). Definisi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Thomas R. Dye (1975, dalam Syafiie (2006: 105) menyatakan bahwa “kebijakan publik adalah apapun juga yang dipilih pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu atau tidak mengerjakan (mendiamkan) sesuatu itu (*whatever government choose to do or not to do*)”.

Dye dalam Harbani Pasolong (2008) mengemukakan bahwa bila pemerintah mengambil suatu keputusan maka harus memiliki tujuan yang jelas, dan kebijakan publik mencakup semua tindakan pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Sementara Carl Friedrich (dalam Winarno 2007: 17) mengemukakan bahwa:

Kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.

Namun demikian, satu hal yang harus diingat dalam mendefinisikan kebijakan, adalah bahwa pendefinisian kebijakan tetap harus mempunyai pengertian mengenai apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah, daripada apa yang diusulkan dalam tindakan mengenai suatu persoalan tertentu. Definisi mengenai kebijakan publik akan lebih tepat bila definisi tersebut mencakup pula arah tindakan atau apa yang dilakukan dan tidak semata-mata menyangkut usulan tindakan. Winarno mengemukakan bahwa definisi yang lebih tepat mengenai kebijakan publik adalah sebagaimana definisi yang dikemukakan oleh James Anderson (1969, dalam Winarno 2007: 18) yaitu “kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan”. Konsep kebijakan ini dianggap tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan oleh pemerintah.

Amir Santoso (1993, dalam Winarno (2007: 19), dengan mengkomparasi berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ahli yang menaruh minat dalam kebijakan publik mengemukakan bahwa pada dasarnya

pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi ke dalam dua wilayah kategori yaitu:

Pertama, pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Para ahli dalam kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. *Kedua*, menurut Amir Santoso berangkat dari para ahli yang memberikan perhatian khusus kepada pelaksanaan kebijakan. Para ahli yang masuk dalam kategori ini terbagi dalam dua kubu, kubu pertama melihat kebijakan publik dalam tiga lingkungan, yakni perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian dan kubu kedua memandang kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan.

Lebih lanjut, Effendi dalam Syafie (2006: 106) mengemukakan bahwa pengertian kebijakan publik dapat dirumuskan sebagai:

Pengetahuan tentang kebijakan publik adalah pengetahuan tentang sebab-sebab, konsekuensi dan kinerja kebijakan serta program publik, sedangkan pengetahuan dalam kebijakan publik adalah proses menyediakan informasi dan pengetahuan untuk para eksekutif, anggota legislatif, lembaga peradilan dan masyarakat umum yang berguna dalam proses perumusan kebijakan serta yang dapat meningkatkan kinerja kebijakan.

Berdasarkan definisi dan pendapat para ahli di atas, maka dapat dikemukakan bahwa kebijakan publik merupakan tindakan-tindakan tertentu yang dilakukan oleh pemerintah ataupun pejabat pemerintah. Setiap kebijakan yang dibuat pemerintah pasti memiliki suatu tujuan, sehingga kebijakan publik berguna untuk memecahkan masalah atau problem yang ada dalam kehidupan masyarakat. Kebijakan publik sangat perlu adanya karena tugas pemerintah sebagai pelayan masyarakat yang harus merumuskan tindakan-tindakan untuk masyarakat.

2. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Charles Lindblom (1986, dalam Winarno 2007: 32) mengemukakan bahwa proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji oleh aktor pembuat kebijakan. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan dalam mengkaji kebijakan publik. Tahap-tahap kebijakan publik yang dikemukakan oleh Dunn (1998: 22) adalah sebagai berikut:

a. Tahap Penyusunan Agenda

Sejumlah aktor yang dipilih dan diangkat untuk merumuskan masalah-masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan, karena tidak semua masalah menjadi prioritas dalam agenda kebijakan publik. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

b. Tahap Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para aktor pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut kemudian didefinisikan untuk kemudian dicari solusi pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternative atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) 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 tindakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah tersebut.

c. Tahap Adopsi Kebijakan

Berbagai macam alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para aktor perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi untuk tindakan lebih lanjut dalam kebijakan publik 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, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan

pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah yang memobilisasi sumberdaya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini muncul berbagai kepentingan yang akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e. Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, hal ini dilakukan untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan 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.

Dilihat dari uraian di atas mengenai tahapan pembuatan kebijakan publik, maka dapat dimengerti bahwa dalam perumusan kebijakan publik tidaklah mudah. Mengingat banyaknya masalah-masalah yang ada dalam masyarakat tentunya juga membutuhkan pemecahan masalah yang tepat dan sesuai untuk kondisi masyarakat yang ada. Oleh karena itu dalam menentukan kebijakan para aktor harus benar-benar mengkaji dengan tepat sehingga tidak merugikan masyarakat.

3. Evaluasi Kebijakan Publik

Suatu kebijakan yang telah dilaksanakan pemerintah hendaknya perlu dievaluasi. Evaluasi dilakukan karena tidak semua kebijakan publik dapat memperoleh hasil atau dampak yang diinginkan oleh para pembuat kebijakan. Seperti yang diungkapkan oleh Lester dan Stewart (2000, dalam Winarno (2007: 226) sebagai berikut:

Bahwa secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. 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.

Winarno (2007: 226) mengungkapkan bahwa “evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan”. Dunn (1998: 608), mengemukakan bahwa “istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya”. Lebih lanjut, Dunn (1998: 608) mengemukakan bahwa dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Evaluasi kebijakan bermaksud untuk mengetahui empat aspek, sebagaimana dikemukakan oleh Wibawa (1994: 9-10) yaitu:

Aspek proses pembuatan kebijakan, aspek proses implementasi, aspek konsekuensi kebijakan dan aspek efektifitas dampak kebijakan. Keempat aspek pengamatan ini dapat mendorong seorang evaluator untuk secara khusus mengevaluasi isi kebijakan, baik pada dimensi hukum dan terutama kelogisannya dalam mencapai tujuan, maupun konteks kebijakan, kondisi lingkungan yang mempengaruhi seluruh proses kebijakan. Lebih lanjut, evaluasi terhadap aspek kedua disebut sebagai evaluasi implementasi, sedangkan evaluasi terhadap aspek ketiga dan keempat disebut evaluasi dampak kebijakan.

Berdasarkan beberapa definisi di atas mengenai evaluasi kebijakan publik dapat dipahami bahwa evaluasi kebijakan merupakan penilaian terhadap program yang dilakukan oleh pemerintah. Evaluasi kebijakan publik perlu dilakukan untuk melihat apakah program tersebut meraih hasil yang diinginkan dan sudah mencapai tujuan-tujuan yang ditetapkan atau belum.

4. Sifat Evaluasi

William Dunn (1998: 608) mengemukakan bahwa dalam pelaksanaan evaluasi akan menghasilkan tuntutan-tuntutan yang bersifat evaluatif. Fokus utama dalam pelaksanaan evaluasi kebijakan tersebut bukan hanya mengenai fakta atau aksi tetapi lebih kepada nilai terhadap kebijakan publik. Karena itu evaluasi mempunyai perbedaan karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan seperti:

- a. Fokus nilai. Evaluasi merupakan usaha untuk mengetahui manfaat dan kegunaan sosial dari kebijakan atau program yang dilakukan pemerintah, dan bukan sekedar untuk mengumpulkan informasi mengenai hasil aksi kebijakan yang terantisipasi dan tidak terantisipasi.

- b. Interdependensi Fakta-Nilai. Untuk mengetahui tingkat keberhasilan kebijakan tidak hanya didasarkan pada kepuasan sejumlah individu, kelompok, atau seluruh masyarakat. Tetapi harus didukung oleh bukti-bukti yang menunjukkan hasil-hasil kebijakan secara aktual yang merupakan konsekuensi dari aksi-aksi yang dilakukan dalam pemecahan masalah. Dalam hal ini, pemantauan atas pelaksanaan kebijakan menjadi prasyarat bagi evaluator dalam melakukan evaluasi kebijakan.
- c. Orientasi Masa Kini Dan Masa Lampau. Evaluasi bersifat retrospektif dan setelah aksi-aksi dilakukan (*ex post*) dan bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi-aksi dilakukan (*ex ante*). Berdasarkan sifat-sifat evaluasi itu, maka tuntutan atas evaluasi itu sendiri diarahkan untuk mengetahui pada hasil sekarang dan masa lalu.
- d. Dualitas nilai. Nilai-nilai yang mendasari tuntutan terhadap adanya evaluasi mempunyai kualitas ganda karena nilai-nilai itu dipandang sebagai tujuan sekaligus dipandang sebagai sebuah cara. Dalam hal ini, penataan nilai-nilai dalam suatu hierarki akan dapat merefleksikan kepentingan relatif dan saling ketergantungan antar tujuan dan sasaran.

5. Fungsi Evaluasi

Evaluasi kebijakan sangat penting dalam menilai suatu kebijakan publik. Karena evaluasi memiliki fungsi yang membuat suatu kebijakan perlu

untuk dievaluasi. Dalam analisis kebijakan, Dunn (1998) mengemukakan bahwa evaluasi memiliki beberapa fungsi penting antara lain:

- a. Evaluasi memberikan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan serta tujuan yang telah dicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu dan target tertentu telah dicapai dalam memecahkan masalah.
- b. Evaluasi memberi sumbangan terhadap klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target dalam kebijakan publik. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Dalam menanyakan kepantasan tujuan dan sasaran, analisis dapat menggunakan alternatif sumber nilai maupun landasan dalam bentuk rasionalisme.
- c. Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk dalam perumusan masalah maupun rekomendasi pemecahan masalah. Evaluasi dapat pula menyumbang pada definisi alternatif kebijakan baru atau revisi terhadap kebijakan dengan menunjukkan bahwa kebijakan yang telah ada perlu diganti atau diperbaharui.

6. Evaluasi Dampak Kebijakan

Evaluasi kebijakan merupakan usaha untuk menentukan dampak dari kebijakan pada kondisi-kondisi kehidupan nyata pada masyarakat. Hal ini berarti bahwa evaluasi kebijakan dapat dipahami sebagai usaha untuk menentukan dampak atau konsekuensi yang terjadi sebenarnya dari suatu kebijakan (Winarno, 2007). Sebagaimana pengertian evaluasi dampak kebijakan yang diungkapkan Dunn dalam Wibawa (1994: 5):

Dalam evaluasi dampak kebijakan membedakan konsekuensi kebijakan menjadi dua jenis, yaitu output dan dampak. Output adalah barang, jasa atau fasilitas lain yang diterima oleh sekelompok masyarakat tertentu, baik kelompok sasaran maupun kelompok lain yang tidak dimaksudkan untuk disentuh oleh kebijakan. Sedangkan dampak adalah kondisi fisik maupun sosial sebagai akibat dari output kebijakan.

Evaluasi dampak memberikan perhatian yang lebih besar kepada output dan dampak kebijakan dibandingkan kepada proses pelaksanaan kebijakan itu sendiri. Kaitannya dengan dampak kebijakan, perlu dipahami akan adanya dampak yang diharapkan dan dampak yang tidak diharapkan. Dampak yang diharapkan mengandung pengertian bahwa ketika kebijakan dibuat, pemerintah telah menentukan atau memetakan dampak apa saja yang akan terjadi. Diantara dampak-dampak yang diduga akan terjadi dalam pelaksanaan kebijakan, ada dampak yang diharapkan dan ada yang tidak diharapkan. Lebih dari itu, pada akhir implementasi kebijakan muncul pula dampak-dampak yang tak terduga, yang diantaranya ada yang diharapkan dan tak diharapkan, atau yang diinginkan dan tidak diinginkan (Wibawa, 1994).

Dye dalam Winarno (2007: 232-235) juga mengungkapkan pada dasarnya dampak dari suatu kebijakan publik mempunyai beberapa dimensi, dan kesemuanya harus diperhitungkan dalam membicarakan evaluasi. Terdapat lima dimensi dari suatu dampak kebijakan, yaitu:

- a. Dampak kebijakan pada masalah-masalah publik dan dampak kebijakan pada orang-orang yang terlibat. Dengan demikian, sasaran dalam kebijakan publik yang diharapkan untuk dipengaruhi oleh kebijakan harus dibatasi, serta dampak yang diharapkan dari kebijakan harus ditentukan dari awal pembuatan kebijakan publik.
- b. Kebijakan mungkin mempunyai dampak terhadap keadaan-keadaan atau kelompok-kelompok di luar sasaran atau tujuan kebijakan dari yang telah diperkirakan sebelumnya oleh aktor perumus kebijakan.
- c. Kebijakan mungkin akan mempunyai dampak pada keadaan-keadaan sekarang dan keadaan di masa yang akan datang yang akan berpengaruh pada kelompok sasaran maupun di luar sasaran.
- d. Evaluasi juga menyangkut unsur yang lain, yakni biaya langsung yang dikeluarkan untuk membiayai program-program kebijakan publik sehingga kebijakan tersebut dapat terlaksana sedemikian rupa.
- e. Menyangkut biaya tidak langsung yang ditanggung oleh masyarakat maupun beberapa anggota masyarakat akibat adanya kebijakan publik.

7. Jenis Studi Evaluasi

Studi evaluasi kebijakan bersifat deskriptif dan analitis, di satu sisi studi evaluasi berusaha menggambarkan dampak dan hasil yang telah dicapai, di lain pihak studi evaluasi berusaha menggambarkan proses implementasi suatu kebijakan. Maka dalam melakukan studi evaluasi ada beberapa jenis studi evaluasi. Finsterbusch dan Motz dalam Wibawa (1994: 74-75) menyebutkan empat jenis evaluasi program berdasarkan kekuatan kesimpulan sebagai berikut:

Tabel 1. Empat Jenis Evaluasi

Jenis Evaluasi	Pengukuran Kondisi Kelompok Sasaran		Kelompok Kontrol	Informasi yang Diperoleh
	Sebelum	Sesudah		
<i>Single program after only</i>	Tidak	Ya	Tidak ada	Keadaan kelompok sasaran
<i>Single program before after</i>	Ya	Ya	Tidak ada	Perubahan keadaan kelompok sasaran
<i>Comparative after only</i>	Tidak	Ya	Ada	Keadaan sasaran dan bukan sasaran
<i>Comparative before after</i>	Ya	Ya	Ada	Efek program terhadap kelompok sasaran

Sumber: Samodra Wibawa, (1994:74)

Dari jenis studi evaluasi yang dikemukakan oleh Finsterbusch dan Motz maka dapat dilihat bahwa jenis evaluasi *single program after only* merupakan jenis studi evaluasi yang paling lemah. Pemilihan terhadap jenis

studi yang dipakai oleh evaluator dalam melakukan analisis seringkali sangat ditentukan oleh ketersediaan data mengenai kebijakan publik tersebut. Bila evaluator hanya dapat memperoleh data tentang sasaran program pada waktu program telah selesai, maka hanya akan melakukan studi *single program after only*. Sebaliknya, bila mempunyai data lebih lengkap tentang sasaran program pada waktu sebelum dan setelah program berlangsung, maka cenderung untuk melakukan studi *single program before after* dalam mengevaluasi kebijakan.

Penelitian dampak kebijakan relokasi pedagang Pasar Ngasem ke Pasar Satwa dan Tanaman Hias Yogyakarta (PASTY) menggunakan jenis evaluasi *single program before-after*. Penelitian jenis *single program before-after* ini pada dasarnya meneliti dampak yang timbul pada kelompok sasaran pada saat pelaksanaan kebijakan maupun setelah kebijakan dilaksanakan, juga mengamati keadaan kelompok sasaran sebelum program kebijakan tersebut dilaksanakan. Hal ini untuk melihat apakah ada perubahan keadaan kelompok sasaran setelah dilaksanakan kebijakan relokasi tersebut. Jadi jenis studi evaluasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan *single program before-after* dengan melihat keadaan kelompok sasaran sebelum dan sesudah program dilaksanakan.

8. Pasar

Berbicara masalah pasar maka dalam benak kita terbayang suasana yang hiruk pikuk, di mana suasananya ramai dengan kegiatan transaksi antara

pembeli dan penjual. Diungkapkan oleh Prayoco dan Pracoyo (2006: 16) mengenai istilah pasar secara sederhana dapat diartikan sebagai tempat untuk bertemunya antara pembeli dan penjual. Lebih luas mengenai istilah pasar adalah sekumpulan pembeli dan penjual yang berkumpul dalam satu tempat kemudian melalui interaksi mereka yang nyata ataupun potensial, menetapkan harga suatu produk atau sekumpulan produk.

Dari definisi tersebut, maka terdapat beberapa fungsi dari pasar seperti yang diungkapkan oleh Sudarman (1992:8-9) yaitu:

- a. Menetapkan nilai, memecahkan masalah dalam penentuan nilai apa yang harus dihasilkan oleh suatu perekonomian.
- b. Mengorganisir produksi, dengan adanya harga dan faktor produksi di pasar maka akan mendorong produsen memilih metode produksi yang paling efisien untuk selanjutnya produsen dapat menghasilkan barang-barang yang lebih bervariasi (memecahkan masalah tentang bagaimana menghasilkan barang).
- c. Pasar mendistribusikan barang. Fungsi pasar sebagai tempat bertemunya pedagang dan pembeli tentu saja secara tidak langsung membantu produsen dalam memasarkan dan mendistribusikan barangnya. Dengan adanya pasar, maka barang-barang tersebut dapat sampai ditangan konsumen.

- d. Menyelenggarakan penjatahan, karena jumlah produksi barang yang terbatas, maka jumlah itu harus dibagi-bagi agar cukup untuk jangka waktu tertentu.
- e. Mempertahankan dan mempersiapkan untuk keperluan di masa yang akan datang. Dimana pasar akan selalu dibutuhkan oleh masyarakat untuk memenuhi berbagai keperluan.

B. Penelitian Yang Relevan

1. Desy Widya Lutfy. 2005. *Dampak Kebijakan Relokasi Pedagang Pasar Shopping bagi Para Pedagang di Pasar Induk Giwangan Yogyakarta*. Dipublikasikan sebagai Skripsi Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM.

Berbicara masalah kebijakan relokasi bagi sektor informal seringkali dimaknai sebagai kebijakan yang tidak memihak rakyat kecil dan banyak menimbulkan resistensi dari pihak-pihak yang terkena relokasi. Hal ini dikarenakan dampak dari kebijakan relokasi tersebut justru seringkali menjadikan sektor informal yang terkena relokasi dan memang kebanyakan dari mereka merupakan rakyat kecil, semakin merasa termarginalisasikan. Jangankan mendapat tempat usaha yang lebih baik, mereka semakin terpuruk karena relokasi justru menjadikan pendapatan mereka menurun dan bahkan perekonomian mereka semakin buruk.

Kenyataannya, tidak semua kebijakan relokasi memberikan dampak negatif bagi sektor informal. Ada beberapa kebijakan relokasi yang mampu

memberikan dampak positif. Hal ini berpijak pada logika bahwa tidak ada pemerintah yang menghendaki masyarakat menderita sehingga dalam setiap relokasi sektor informal yang dilaksanakan pemerintah pasti mempunyai tujuan dan sasaran tertentu. Pemerintah juga pastinya telah memikirkan solusi terbaik agar nantinya sektor informal yang terkena relokasi tidak menderita akibat pelaksanaan relokasi tersebut.

Salah satu studi kasus kebijakan relokasi sektor informal yang menarik dibahas adalah kebijakan relokasi pedagang Pasar Shopping di Yogyakarta. Awalnya kebijakan ini memang menuai resistensi dari para pedagang, namun karena para pedagang memang menempati lokasi yang dilarang untuk berjualan dan sementara penataan kota tidak dapat ditunda lagi, maka relokasi harus dilaksanakan. Pemerintah Kota Yogyakarta telah mempersiapkan lokasi baru bagi para pedagang untuk berjualan, dan diharapkan dengan lokasi tersebut para pedagang dapat melakukan aktivitas perdagangan mereka dengan lebih aman dan nyaman.

Penelitian ini menggunakan metode *before and after* ini mencoba menggambarkan bagaimana pelaksanaan dari sebuah kebijakan relokasi serta kaitannya dengan nasib para pedagang sebelum dan sesudah pelaksanaan relokasi. Penelitian ini mencoba menunjukkan bahwa kebijakan relokasi yang dilaksanakan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam upaya untuk penataan kota ini tidak hanya berimplikasi negative bagi nasib para pedagang, tetapi juga memberikan dampak positif bagi perdagangan.

2. Nidia Fitriani. 2009. *Evaluasi Program Relokasi dan Penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) ke Pasar Klithikan Pakuncen Yogyakarta*. Dipublikasikan sebagai Skripsi Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIPOL UGM.

Pedagang kaki lima (PKL) adalah pedagang sektor informal yang banyak ditemui di Indonesia. Kebanyakan PKL ini tidak mempunyai izin dalam menjalankan usahanya dan biasanya menempati daerah-daerah larangan untuk berjualan. Untuk mengatasi permasalahan PKL tersebut maka pemerintah melakukan pengusuran ataupun merelokasi PKL ke tempat lain yang telah dipilih oleh pemerintah. Kebijakan relokasi PKL dipandang cukup manusiawi dibandingkan kebijakan pengusuran PKL, karena setidaknya pemerintah memberikan tempat alternatif bagi PKL untuk berjualan. Namun masalah kebijakan relokasi ini sering dimaknai sebagai kebijakan yang tidak memihak rakyat kecil dan banyak menimbulkan resistensi dari pihak-pihak yang terkena relokasi. Hal tersebut dikarenakan dampak dari kebijakan relokasi seringkali justru menjadikan PKL yang terkena relokasi merasa termajinalisasikan dan kadang menimbulkan dampak yang tidak diharapkan. Misalnya, jangankan mendapatkan tempat usaha yang lebih baik, PKL semakin terpuruk karena relokasi justru menyebabkan pendapatan PKL menurun dan bahkan perekonomian PKL juga semakin memburuk.

Salah satu kebijakan relokasi yang menarik untuk dibahas dan dievaluasi adalah program relokasi dan penataan pedagang kaki lima (PKL) Klithikan dari 3 lokasi yaitu Mangkubumi, Alun-alun Selatan, dan Asem

Gedhe ke Pasar Klithikan Pakuncen Kota Yogyakarta. Oleh karena itu, penelitian ini juga dilatarbelakangi oleh pemikiran bahwa dalam pelaksanaan kebijakan perlu dilakukan evaluasi agar dapat diketahui tingkat keberhasilan program, realisasi yang telah dicapai, dampak yang ada serta dapat diketahui apa yang menjadi kelemahan atau kekurangan dari kebijakan relokasi tersebut. Hasil dari evaluasi tersebut dapat dijadikan masukan umpan balik (*feedback*) bagi proses perencanaan dan penyusunan kebijakan selanjutnya.

Evaluasi terhadap program tersebut dilakukan untuk mengetahui implikasi ekonomi yang terjadi setelah PKL direlokasi, strategi yang diterapkan pedagang dalam mempertahankan maupun meningkatkan pendapatan setelah direlokasi, langkah antisipatif pemerintah untuk mengantisipasi perubahan pendapatan pedagang, serta sikap konsumen Pasar Klithikan terhadap adanya relokasi tersebut. Jenis penelitian evaluasi program relokasi dan penataan PKL Klithikan ke Pasar Klithikan Pakuncen ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Metode deskriptif kualitatif ini digunakan untuk menggambarkan keadaan yang sedang berlangsung mengenai hasil dari program relokasi dan penataan PKL klitikan ke Pasar Klithikan Pakuncen, selanjutnya dianalisis secara deskriptif dan dilakukan pembahasan untuk merumuskan kesimpulan.

Hasil yang diperoleh setelah dianalisis menunjukkan bahwa implikasi ekonomi dalam hal pertumbuhan volume penjualan dan tingkat pendapatan pedagang setelah direlokasi ke Pasar Klithikan Pakuncen masih relatif rendah

dibandingkan dengan ketika berjualan di tempat yang lama. Namun kebanyakan pedagang juga sudah mempunyai strategi dalam mempertahankan maupun meningkatkan volume penjualan dan pendapatannya, walaupun masih berupa strategi yang sederhana. Dalam menghadapi perubahan pendapatan pedagang Pemerintah Kota Yogyakarta telah mempunyai langkah-langkah antisipatif. Walaupun ternyata langkah antisipatif pemerintah dan strategi pedagang tersebut belum berdampak positif bagi peningkatan ekonomi pedagang pasar. Selain itu, pengunjung atau konsumen Pasar Klithikan Pakuncen menyikapi program relokasi maupun pasca relokasi dengan baik. Hal ini berdampak pada meningkatnya jumlah pengunjung Pasar Klithikan Pakuncen, walaupun meningkatnya jumlah pengunjung ini belum berdampak positif bagi peningkatan ekonomi pedagang pasar, sebab transaksi jual beli yang terjadi masih rendah.

Penelitian ini menyimpulkan bahwa program relokasi dan penataan pedagang kaki lima (PKL) Klithikan ke Pasar Klithikan Pakuncen belum memberikan implikasi yang maksimal bagi peningkatan ekonomi pedagang Pasar Klithikan Pakuncen. Strategi pedagang dan langkah antisipatif yang dilakukan pemerintah pun belum terlalu memberikan dampak yang signifikan bagi peningkatan ekonomi pedagang. Untuk itu perlu mengintensifkan promosi Pasar Klithikan Pakuncen, baik itu melalui media massa cetak maupun elektronik, juga mempromosikan Pasar Klithikan Pakuncen ini sampai ke luar daerah. Pemerintah Kota Yogyakarta juga harus serius dalam

mengkoneksikan pasar ini dengan program pariwisata Kota Yogyakarta. Juga dengan cara memberikan pelatihan kepada para pedagang mengenai cara meningkatkan kualitas barang dan pemberian pelayanan yang memuaskan oleh pedagang serta pelatihan mengenai penerapan strategi dalam berjualan yang baik.

C. Kerangka Pemikiran

Kebijakan publik merupakan suatu tindakan yang dilakukan pemerintah untuk mengatasi persoalan atau masalah yang ada dalam masyarakat. Dalam setiap kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah pasti memiliki tujuan-tujuan dari adanya kebijakan tersebut. Tentunya dengan adanya kebijakan yang dikeluarkan akan membuat keadaan masyarakat menjadi lebih baik. Setiap kebijakan publik pasti menimbulkan suatu dampak. Demikian juga dengan kebijakan relokasi pedagang Pasar Ngasem ke Pasar Satwa dan Tanaman Hias Yogyakarta (PASTY) oleh Pemerintah Kota Yogyakarta melalui Dinas Pengelolaan Pasar.

Kebijakan merelokasi pedagang Pasar Ngasem dipilih Pemerintah Kota Yogyakarta untuk menata kawasan sekitar Pasar Ngasem. Ada tujuan yang ingin dicapai oleh pemerintah dengan merelokasi Pasar Ngasem ke PASTY. Pemerintah Kota Yogyakarta bersama Dinas Pengelolaan Pasar Kota Yogyakarta pasti sebelum mengimplementasikan suatu kebijakan sudah merancang dan memprediksi bagaimana kebijakan tersebut akan berjalan serta bagaimana

dampak yang ditimbulkannya. Karenanya dari evaluasi dampak tersebut dapat menggali bagaimana suatu kebijakan relokasi pedagang Pasar Ngasem ke PASTY menimbulkan dampak ekonomi, sosial dan psikologi bagi para pedagang Pasar Ngasem setelah direlokasi. Untuk mengetahui bagaimana dampak yang ditimbulkan oleh adanya kebijakan relokasi pedagang Pasar Ngasem ke PASTY diperlukan suatu evaluasi untuk melihat sejauh mana dampak yang diberikan.

Evaluasi dampak dapat menggunakan jenis studi evaluasi yang dikemukakan oleh Finsterbusch dan Motz (dalam Wibawa, 1994: 74) yaitu menggunakan *single program before after*. Dimana evaluator hanya menggunakan kelompok eksperimen yaitu kelompok yang dikenai kebijakan untuk memperoleh data dari evaluasi dampak kebijakan ini. Dalam menggunakan jenis evaluasi *single program before after* ini untuk memperoleh data mengenai keadaan pedagang Pasar Ngasem sebelum dan sesudah pelaksanaan dari kebijakan relokasi tersebut.

Pada tahap awalnya dilihat dari bagaimana kondisi Pasar Ngasem termasuk pedagang yang ada di dalamnya pada waktu sebelum direlokasi sehingga Pemerintah Kota Yogyakarta memutuskan untuk merelokasi pedagang Pasar Ngasem yang sudah menjadi ikon pasar burung di Kota Yogyakarta. Kemudian pada saat implementasi kebijakan relokasi pedagang Pasar Ngasem ke PASTY dilihat bagaimana kondisi yang terjadi terhadap pedagang Pasar Ngasem yang direlokasi apakah terdapat pro dan kontra sehingga menghambat dalam implementasi kebijakan relokasi Pasar Ngasem ini. Karena tidak semua kebijakan

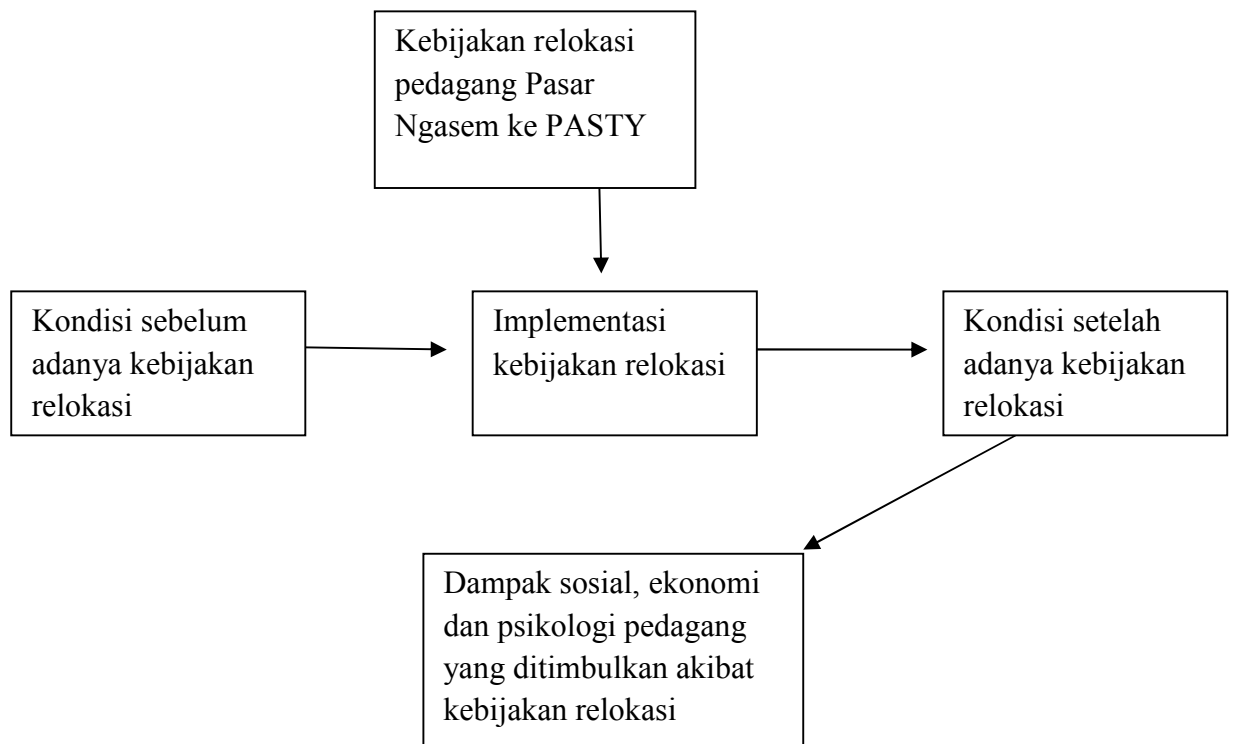
yang digulirkan oleh pemerintah langsung diterima oleh masyarakat yang menerima dampak langsung akibat kebijakan tersebut. Begitu juga pedagang Pasar Ngasem yang sudah puluhan tahun berdagang kemudian dipindah ketempat yang baru untuk memulai usahanya kembali.

Setelah dilaksanakannya relokasi pedagang Pasar Ngasem ke PASTY tentunya juga melihat bagaimana dampak terhadap kondisi pedagang Pasar Ngasem setelah direlokasi ke PASTY yang tentu saja suasana dan atmosfer perdagangan di Pasar Ngasem dan PASTY itu berbeda. Bagaimana para pedagang tetap *survive* dengan lingkungan yang baru serta dampak apa saja yang timbul setelah relokasi berjalan. Dari relokasi tersebut bagaimana dampak ekonomi, sosial, dan psikologi yang terjadi terhadap para pedagang. Sehingga dapat diketahui apakah sudah sesuai dengan tujuan-tujuan diprediksi oleh Pemerintah Kota Yogyakarta sebelum kebijakan tersebut diimplementasikan.

Hasil dari evaluasi dampak kebijakan nantinya dapat bermanfaat untuk memberikan masukan bagi proses pengambilan kebijakan yang akan datang agar tidak mengulangi kesalahan yang sama, dan diharapkan lebih baik. Sehingga dalam pembuatan kebijakan tidak ada pihak-pihak yang dirugikan. Dengan adanya evaluasi dampak kebijakan diharapkan juga memberikan pengaruh terhadap perumusan kebijakan dikemudian hari. Sehingga pentingnya evaluasi dampak ini untuk melihat apakah suatu kebijakan sudah sesuai dengan kondisi dan masyarakat yang terkena langsung kebijakan tersebut. Dan kedepannya

evaluasi juga untuk membantu pemerintah untuk merumuskan kebijakan yang lebih baik lagi dan tepat untuk masyarakat.

Gambar kerangka pemikiran dalam penelitian disajikan dalam bagan berikut.



Gambar 1. Kerangka Pemikiran

D. Pertanyaan Penelitian

1. Bagaimana dampak yang ditimbulkan setelah adanya kebijakan relokasi Pasar Ngasem ke Pasar Satwa dan Tanaman Hias Yogyakarta (PASTY) bagi para pedagang pasar?
2. Apa kendala-kendala dalam penerapan kebijakan relokasi Pasar Ngasem ke PASTY?
3. Apakah hasil yang diinginkan dari implementasi kebijakan relokasi Pasar Ngasem?
4. Bagaimana solusi Pemerintah Kota Yogyakarta dalam mengatasi dampak negatif relokasi pedagang Pasar Ngasem?