

## BAB II

### LANDASAN TEORI DAN TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Landasan Teori

##### 1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik mempunyai makna yang beragam, singkatnya merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk menyelesaikan persoalan dan mencapai tujuan tertentu seperti yang di sampaikan oleh Anderson (dalam Winarno: 2007:18) kebijakan publik adalah konsep kebijakan menentukan arah tindakan yang memiliki maksud yang di rancang oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dengan tujuan mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.

Adapun David Easton melalui konsepnya menggambarkan suatu kebijakan merupakan *output* hasil dari pengaruh *input* dari aktivitas masyarakat dan pemerintahan (dalam Nugroho, 2009:4). Dengan demikian segala bentuk *output* kebijakan yang dikeluarkan oleh aktor pembuat keputusan, maka harus siap dengan segala bentuk konsekuensi-konsekuensi yang berpotensi muncul menjadi *feedback* yang kemudian dapat menghasilkan proses *input* kembali.

Seperangkat aturan-aturan umum yang dibuat dalam lingkungan kehidupan kita, merupakan salah satu cerminan kebijakan publik yang sedang berjalan yang memiliki tujuan dan maksud tertentu, aturan tersebut memiliki beberapa pilihan tindakan yang bersifat keharusan, kebolehan atau larangan yang bermaksud untuk mengatur masyarakat, pemerintah dan dunia usaha dengan tujuan tertentu. Ada empat pokok kegiatan yang

berkaitan dengan kebijakan publik secara garis besar menurut Nugroho (2009:145):

- a. Perumusan kebijakan.
- b. Implementasi kebijakan.
- c. Evaluasi kebijakan.
- d. Revisi kebijakan, yang merupakan perumusan ulang dari kebijakan sebelumnya.

Namun jika dirincikan, sebelum masuk pada perumusan kebijakan, ada proses Penyusunan Agenda terlebih dahulu. Penyusunan ini bertujuan untuk menentukan masalah publik yang nantinya akan dicarikan solusi untuk menyelesaikannya, atau pada hakikatnya permasalahan ditemukan melalui *problem structuring*, dimana isu dapat menjadi agenda kebijakan asalkan memenuhi syarat, syaratnya antara lain dalam Hesel (2003: 8):

- Memiliki efek besar terhadap kepentingan masyarakat.
- Membuat analog dengan memancing kebijakan publik sebelumnya.
- Isu utama mampu dikaitkan dengan simbol – simbol nasional / politik yang ada.
- Terjadinya kegagalan pasar.
- Tersedianya teknologi dan dana untuk menyelesaikan masalah publik tersebut.

*Problem Structuring* sendiri memiliki 4 fase seperti yang dikatakan Hesel (2003: 8) yaitu Pencarian Masalah, Pendefinisian Masalah, Spesifikasi Masalah dan Pengenalan Masalah

Setelah melewati proses penyusunan agenda guna mempersiapkan rumusan kebijakan, selanjutnya ada tahap adopsi kebijakan (*policy adoption*) yang merupakan tahap penentuan dengan melibatkan banyak *stakeholder*. Setelah melewati kedua proses tersebut, adopsi kebijakan akan direkomendasikan dalam Implementasi Kebijakan, maka dari itu kedua tahap biasanya terintegrasikan ke dalam perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan yang akhirnya akan berakhir pada evaluasi kebijakan dan revisi kebijakan.

Dapat dikatakan bahwa kebijakan publik tertinggi di Indonesia dibuat oleh legislatif, yaitu konstitusi (UU 45) dan ketetapan MPR RI, sesuai dengan konsep teori Trias Politika yang dipaparkan Montesquieu. Melihat lingkungan penulis, DPRD Kota Tasikmalaya yang memiliki peran legislasi dalam segala bentuk yang berkaitan dengan pembuatan peraturan daerah, menjadi aktor utama dalam menentukan arah-arrah kebijakan mengenai persoalan yang ada di Kota Tasikmalaya terutama dalam objek penelitian ini adalah persoalan yang dihadapi para pedagang kaki lima di tengah situasi pandemi saat ini sesuai dengan implikasi kebijakan yang dijelaskan oleh Winarno (2007:20), berikut adalah implikasi yang dimiliki oleh kebijakan:

- a. Maksud dan tujuan menjadi orientasi dalam setiap pembicaraan suatu kebijakan.
- b. Kebijakan adalah arah serta pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat atau aktor pemerintah dan bukan hasil dari keputusan tersendiri.

- c. Kebijakan merupakan realitas yang dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur roda pemerintahan.
- d. Bentuk sifat kebijakan bisa menjadi positif ataupun negatif.

Beberapa faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan menurut Subarsono (2005:90-92) ialah:

a. Komunikasi

Implementor yang telah mengetahui apa yang harus dilakukan selanjutnya merupakan salah satu syarat keberhasilan kebijakan. Untuk meminimalisir distorsi implementasi, maka suatu tujuan, serta sasaran kebijakan harus selaras dan ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target grup). Jika tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka hal tersebut akan berdampak pada kesimpangsiuran informasi (Sugiyono. 2005 : 49).

b. Sumber Daya

Walaupun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, namun apabila implementor memiliki kekurangan sumber daya maka tingkat efektifitas pelaksanaan implementasi akan sedikit (Tangkilisan, 2003: 45). Sumber daya disini dapat berupa sumber daya manusia yaitu kompetensi seorang implementor, dan sumber daya finansial yang di dalamnya termasuk fasilitas sarana dan prasarana, yang harus memberikan pelayanan.

c. Disposisi (kecenderungan-kecenderungan)

Disposisi merupakan watak atau karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti kejujuran, sifat demokratis dan komitmen. Jika implementor memiliki disposisi yang baik maka akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Namun sebaliknya apabila implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi kebijakan juga tidak akan berjalan seperti apa yang diinginkan (Tangkilisan, 2003:9).

#### d. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang mengimplementasikan kebijakan mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Seperti dari aspek penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*Standar Operating/SOP*), hal tersebut dijadikan pedoman oleh setiap implementor di dalam bertindak. Karena suatu proses kebijakan merupakan rangkaian aktifitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis, aktifitas politis tersebut terlihat dalam serangkaian kegiatan yang mencakup formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, penyusunan agenda, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan (Subarsono, 2005:8).

## 2. Analisis Kebijakan Publik

Analisis kebijakan publik merupakan disiplin ilmu terapan yang memiliki beragam teknik dan metode untuk mengumpulkan segala bentuk informasi yang sesuai dan relevan dengan kebijakan. Urgensinya adalah untuk menemukan persoalan dalam pengambilan keputusan kebijakan oleh para aktor – aktor yang memiliki wewenang seperti pejabat pemerintahan.

Menurut Bauer (dalam Dunn, 2003:1) menuturkan bahwa proses analisis kebijakan merupakan proses menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan. Hal ini selaras dengan proses pembuatan kebijakan publik yang dimulai dari meneliti sebab – akibat dan beberapa kinerja kebijakan dalam kehidupan bermasyarakat. Analisis kebijakan merupakan sebuah etika terapan yang mencari, menciptakan pengetahuan dan meningkatkan efisiensi atas berbagai alternatif pemecahan suatu persoalan yang dihadapi.

Berpikir serta menilai secara kritis adalah salah satu metodologi yang digunakan untuk akhirnya mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan, dan pengetahuan tersebut merujuk pada suatu pemikiran akal sehat yang memiliki kepercayaan dalam skala tertentu namun tetap bisa di benarkan, berbeda dengan kebenaran *probabilitas* statistik yang memiliki tingkat kebenaran yang pasti.

Analisis kebijakan merupakan suatu kombinasi dan transformasi dari substansi serta beberapa metode disiplin ilmu, dan lebih jauh lagi memberikan informasi yang relevan dengan kebijakan yang dipakai untuk mengatasi permasalahan publik tertentu (Dunn, 2003:96).

Ada tiga pendekatan dalam analisis kebijakan, Dunn (2003:98) mengemukakan sebagai berikut:

Tabel 2.1  
Pendekatan Analisis Kebijakan

<b>Pendekatan</b>	<b>Pertanyaan Utama</b>	<b>Tipe Informasi</b>
Empiris	Adakah dan Akankah Ada? (Fakta)	<i>Deskriptif dan Prediktif</i>
Valuatif	Apa Manfaatnya? (Nilai)	<i>Valuatif</i>
Normatif	Apakah Yang Harus Diperbuat? (Aksi)	<i>Preskriptif</i>

Menurut Dunn, Analisis kebijakan akan tercapai ketika ketiga pendekatan tersebut tercapai, namun melampaui sebagian disiplin ilmu tradisional yang cenderung menghindari pendekatan valuatif dan normatif karena anggapannya memerlukan pemisahan antara nilai dan fakta – fakta ilmu pengetahuan.

Sebagaimana yang dijelaskan diatas, prosedur analisis kebijakan publik akan dimulai pada tahap Pemantauan (deskripsi), Peramalan (prediksi), Evaluasi, Rekomendasi (*preskripsi*), dan yang terakhir adalah Perumusan Masalah, kelima prosedur tersebut merupakan keutuhan dalam suatu proses analisis kebijakan yang dimana dalam pelaksanaanya harus melalui semua prosedur yang ada tanpa ada satupun yang terlewat.

Dunn (2003:117) membedakan tiga bentuk jenis analisis kebijakan, ada analisis prospektif, retrospektif, dan terintegrasi, berikut adalah tabel untuk membedakan ketiga jenis analisis tersebut:

Tabel 2.2

Jenis Analisis Kebijakan

<b><i>Prospektif</i></b>	Proses produksi dan transformasi informasi sebelum kebijakan diluncurkan / diimplementasikan
<b><i>Retrospektif</i></b>	Proses produksi dan transformasi informasi dilakukan setelah kebijakan diimplementasikan



<b><i>Terintegrasi</i></b>	Proses produksinya merupakan hasil kombinasi dari operasi <i>prospektif</i> serta <i>retrospektif</i> yang menjadikan proses transformasi informasi suatu kebijakan akan terjadi terus menerus setiap saat.
----------------------------	---

## B. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang dijadikan sebagai referensi oleh penulis, memiliki beberapa kesamaan dalam hal teori, rumusan masalah dan metode. Namun ada juga beberapa perbedaan signifikan yang membuat penulis termotivasi untuk melakukan penelitian ini. Salah satunya yaitu objek, dan konteks penelitian, yang mungkin akan membuat hasil penelitian berbeda dengan penelitian terdahulu. Berikut adalah penelitian terdahulu yang memiliki kaitan dengan penelitian yang dilakukan penulis:

Tabel 2.3  
Penelitian Terdahulu

No	Judul	Perbandingan	
		Latar Belakang	Posisi Penelitian
1	Nusrak Ade Syaputra (2014), Analisis Kebijakan Pemerintah Daerah Kota Bengkulu	Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana kebijakan penanganan anak	Kebijakan Penanganan Anak Jalanan

	Dalam Penanganan Anak Jalanan	jalanan yang dilakukan oleh pemerintah Kota Bengkulu terhadap anak jalanan di Kota Bengkulu.	
2	Lina Wati (2013), Analisis Kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru Untuk Pengembangan Dan Penataan Pasar Tradisional (Studi Kasus Pada Pasar Pagi Arengka Pekanbaru)	Penelitian ini menganalisis kebijakan pemerintah untuk pengembangan dan penataan pasar tradisional.	Kebijakan Pengembangan dan Penataan Pasar Tradisional
3	Gina Tika Novianti (2018), Analisis Implementasi Kebijakan Publik (Studi tentang Implementasi Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Penanganan Pengemis, Gelandangan, dan Anak Jalanan di Kota Malang)	Penelitian ini menganalisis efektivitas implementasi Perda Pemerintah Kota Malang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Penanganan Pengemis, Gelandangan, dan Anak Jalanan.	Implementasi Perda Tentang Penanganan Pengemis, Gelandangan, dan Anak Jalanan di Kota Malang.

### **C. Kerangka Pemikiran**

Kerangka pemikiran merupakan konsep yang didalamnya terdapat latar belakang masalah yang menjelaskan alasan-alasan yang menjadi landasan penulis dalam melakukan penelitian analisis kebijakan pemerintah Kota Tasikmalaya terhadap pedagang kaki lima di tengah pandemi covid-19. Dalam penelitian ini menjelaskan bahwa Indonesia sebagai salah satu negara yang terdampak oleh adanya virus covid-19 salah satu yang paling terdampak yaitu para pedagang kaki lima. Dengan kondisi adanya virus corona ini, pedagang kaki lima yang ada di Kota Tasikmalaya dilarang untuk berjualan selama covid, sementara mereka tetap berjualan untuk kebutuhan hidup sehari-hari. Sudah menjadi kewajiban bagi pemerintah kota untuk memberikan solusi bagi permasalahan yang tengah dihadapi oleh para pedagang,

Dalam tinjauan pustaka peneliti membahas teori mengenai kebijakan publik yang merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk menyelesaikan persoalan dan mencapai tujuan tertentu. Kebijakan menentukan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Hal tersebut berkaitan dengan penelitian ini, yaitu bagaimana kebijakan pemerintah kota tasikmalaya dalam merancang kebijakan bagi para pedagang kaki lima di tengah pandemi covid-19. Karena mereka dibatasi oleh berbagai aturan yang mengharuskan para pedagang kaki lima untuk tidak berjualan, namun berbagai protes disampaikan kepada pemerintah seperti yang telah dipaparkan di latar belakang aksi protes mereka makan bersama di sepanjang jalan hazet. Kemudian

beberapa teori yang lainnya diharapkan mampu menjadi referensi dalam rangka melakukan penelitian ini. pengertian-pengertian yang ada di tinjauan pustaka diharapkan mampu menjelaskan tentang maksud dan tujuan dari penelitian ini.

Teori kebijakan publik berhubungan dengan perumusan kebijakan pemerintah kota tasikmala terhadap PKL di tengah pandemi covid-19. Bagaimana pemerintah merumuskan kebijakan, kemudian mengimpkementasikan kebijakannya, setelah itu mengevaluasi kebijakan yang telah di terapkan kepada para PKL. Apakah sudah menjalankan komunikasi yang baik terhadap PKL, dan sudah membangun sumber daya alamnya dengan mumpuni. Selain itu peneliti menggunakan teori analisis kebijakan publik yang secara kritis merupakan metodologi untuk mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan engan kebijakan dan pengetahuan. Prosedur dalam analisis kebijakan publik akan dimulai pada tahap pemantauan, prediksi, evaluasi, dan rekomendasi.

Metode penelitian yang di gunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus yang bertujuan agar dapat menemukan makna, menyelidiki proses, serta memperoleh pengertian dan pemahaman yang mendalam dan utuh dari individu, lembaga, atau situasi tertentu yang berkaitan dengan strategi pemerintah kota tasikmalaya dalam menyusun kebijakan terhadap para pedagang kaki lima di tengah pandemi. Hasil yang diharapkan dalam penelitian ini ialah mengetahui tantangan dan kendala apa saja yang menghambat pemerintah dalam menyusun kebijakan untuk PKL di tengah pandemi covid-19, kemudian apakah kebijakan yang telah di susun sudah berhasil diaplikasikan.

## LATAR BELAKANG

1. Indonesia Maret tahun 2020 dilanda virus yang mewabah yaitu corona atau yang dikenal dengan Covid-19.
2. Pedagang kaki lima di Kota Tasikmalaya terdampak aturan pemerintah yaitu tidak boleh berjualan karena adanya virus Covid-19.
3. Para pedagang kaki lima melakukan protes karena kehidupan perekonomian mereka terdampak oleh aturan yang di buat oleh pemerintah.

## RUMUSAN MASALAH

Bagaimana efektivitas Kebijakan Pemerintah Kota Tasikmalaya terhadap Pedagang Kaki Lima di tengah Pandemi Covid-19 ?

### Teori:

1. Teori Kebijakan Publik
2. Teori Analisis Kebijakan Publik

### Metode:

Metode penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus.

Mengetahui bagaimana pemerintah kota Tasikmalaya dalam menyusun kebijakan serta efektivitas implementasi kebijakan terhadap pedagang kaki lima di tengah pandemi covid-19.