

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Pedagang Kaki Lima

Berdasarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 125 Tahun 2012 Tentang Koordinasi Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, Pedagang kaki lima atau disingkat dengan PKL adalah pelaku usaha yang melakukan usaha perdagangan dengan menggunakan sarana usaha bergerak maupun tidak bergerak, menggunakan prasarana kota, fasilitas sosial, fasilitas umum, lahan dan bangunan milik pemerintah dan/atau swasta yang bersifat sementara/tidak menetap. Soedjana dalam Setyaningrum et al. (2021) menyatakan Pedagang Kaki Lima (PKL) adalah kelompok individu yang menawarkan barang dan jasa di tempat-tempat umum seperti trotoar, jalan, pusat perbelanjaan, pusat hiburan, pasar, perkantoran, dan area pendidikan. Mereka dapat beroperasi baik secara resmi maupun tidak resmi, dan aktif dari pagi hingga malam hari. Pengertian tersebut sejalan dengan Kurniadi dalam Faidah et al. (2024) yang menjelaskan istilah Pedagang Kaki Lima sebagai pedagang yang berjualan di area trotoar atau kaki lima, dan umumnya memilih lokasi yang ramai seperti di depan sekolah, gedung, dan tempat-tempat publik lainnya. PKL merupakan individu atau kelompok yang menjual barang atau jasa sebagai bagian dari kegiatan sektor informal guna memenuhi kebutuhan ekonomi. Aktivitas ini dilakukan di lokasi yang bukan diperuntukkan untuk berdagang, seperti fasilitas umum, dengan sifat

usaha yang sementara atau tidak menetap, serta menggunakan peralatan yang bisa bersifat bergerak maupun tidak bergerak.

Pedagang kaki lima memiliki ciri-ciri tersendiri yang membedakannya dari jenis pedagang lainnya. Menurut Bastiana et al. (2019, p. 382), ciri-ciri tersebut antara lain:

- a. Umumnya memiliki modal usaha yang kecil dan tidak menetap, berjualan di lokasi-lokasi seperti emperan toko, pinggir jalan, trotoar, atas saluran air, taman, bantaran sungai, hingga area parkir dan tempat ramai lainnya.
- b. Waktu berjualan tidak menentu, bisa berlangsung pagi, siang, sore hingga malam, bahkan ada yang berdagang dari pagi sampai sore dengan beragam jenis barang dagangan.
- c. Barang dagangan sangat bervariasi, mulai dari makanan siap saji, tanaman hias, ikan hias, pakaian, sepatu, tas, kerajinan tangan, buah-buahan, dan lainnya.
- d. Tempat berjualan pun beragam, mulai dari bangunan tertutup atau terbuka, menggunakan payung, tikar, gerobak, pikulan, meja, dan lain-lain, dengan konstruksi yang bersifat darurat, semi permanen, atau bahkan tanpa bangunan.
- e. Keberadaan PKL umumnya dianggap dapat menimbulkan gangguan terhadap lingkungan sekitar, seperti menghambat lalu lintas, mengganggu ketertiban, dan menurunkan tingkat kebersihan.

Pedagang Kaki Lima (PKL) memiliki karakteristik yang mudah dikenali, seperti tidak memiliki izin usaha resmi, memanfaatkan sumber daya lokal, serta cenderung berkumpul di area dengan tingkat aktivitas tinggi karena banyaknya pengunjung. McGee dan Yeung (1977) dalam Murti et al. (2023) mengelompokkan karakteristik PKL menjadi dua kategori utama, yaitu karakteristik aktivitas dan karakteristik lokasi. Dalam hal karakteristik aktivitas, terdapat tiga aspek penting:

a. Sarana Fisik Berdagang

PKL menggunakan berbagai bentuk sarana fisik untuk berjualan, yang mencakup kios, pikulan atau keranjang, posisi jongkok atau meja, gerobak atau kereta dorong, warung semi permanen, serta gelaran atau alas sederhana.

b. Pola Pelayanan PKL

- 1) Fungsi pelayanan: mencakup fungsi sosial-ekonomi, rekreasi, serta perdagangan dan jasa.
- 2) Skala pelayanan: ditentukan oleh seberapa jauh atau dekat asal konsumen atau pengguna jasa PKL.
- 3) Sifat pelayanan: dibedakan menjadi pedagang tidak menetap, setengah menetap, dan menetap.
- 4) Waktu pelayanan: merujuk pada durasi atau periode waktu PKL menjalankan aktivitas berdagang.

c. Pola Penyebaran PKL

Pola penyebaran PKL terbagi menjadi dua, yaitu pola *linear concentration* (penyebaran memanjang di sepanjang jalan atau trotoar) dan pola *focus agglomeration* (penyebaran mengelompok di titik-titik strategis atau pusat keramaian).

Sementara itu, karakteristik lokasi PKL lebih menekankan pada kedekatan dengan pusat-pusat aktivitas utama. Semakin tinggi intensitas kunjungan di suatu area, seperti ruko atau tempat ramai lainnya, semakin besar pula kecenderungan PKL untuk berdagang di lokasi tersebut. Dalam penggunaan ruang, PKL tetap perlu mempertimbangkan proporsi ruang di sekitarnya, dengan kebutuhan minimal sekitar 2 m² untuk menata barang dagangan tanpa menghambat aktivitas lain, khususnya lalu lintas pejalan kaki.

2.1.2 Kebijakan Publik

Terdapat banyak variasi untuk memaknai arti dari kebijakan publik, namun secara umum dapat dipahami bahwa kebijakan publik merujuk pada perilaku yang diambil oleh pemerintah dalam menyelesaikan masalah dan mencapai tujuan tertentu. Kebijakan publik, menurut Islamy dalam Afif *et al.*, (2021), didefinisikan sebagai sekumpulan tindakan yang ditentukan dan direalisasikan pemerintah dengan didasarkan pada maksud dan tujuan tertentu dengan fokus utama pada kepentingan masyarakat luas. Proses pembuatan kebijakan ini melibatkan langkah-langkah yang ditentukan dan dilaksanakan oleh pemerintah, dengan penekanan pada kemampuan untuk mencapai tujuan demi meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan (*policy*) merupakan sebuah

instrumen penting dalam pengelolaan pemerintahan. Hal ini tidak hanya berkaitan dengan pemerintah yang melibatkan aparat negara, tetapi juga mencakup tata kelola yang lebih luas, termasuk pengelolaan sumber daya publik secara keseluruhan. Secara umum, kebijakan dapat dipahami sebagai serangkaian keputusan atau tindakan yang mengatur pengelolaan serta distribusi sumber daya alam, keuangan, dan manusia demi kepentingan masyarakat, yang mencakup rakyat, penduduk, dan warga negara. Kebijakan ini merupakan hasil dari kolaborasi, kompromi, atau bahkan persaingan antara berbagai gagasan, teori, ideologi, dan kepentingan yang mencerminkan sistem politik di suatu negara. Proses pembuatan kebijakan adalah langkah-langkah yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah dengan tujuan untuk memenuhi kepentingan masyarakat.

Islamy dalam Anggara (2016) menjelaskan empat pengertian mengenai kebijakan publik sebagai berikut:

1. Kebijakan publik diwujudkan dalam bentuk keputusan pemerintah yang menetapkan tindakan tertentu.
2. Kebijakan publik tidak hanya perlu dinyatakan, tetapi juga harus diimplementasikan secara nyata.
3. Kebijakan publik memiliki maksud dan tujuan tertentu yang mendasari tindakan yang diambil.
4. Kebijakan publik harus selalu diarahkan untuk kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Menurut Riant Nugroho dalam Dasuki & Amran (2018), Kebijakan publik merupakan keputusan yang diambil oleh negara, terutama pemerintah, sebagai upaya untuk mencapai tujuan tertentu. Kebijakan ini berfungsi sebagai strategi yang membawa masyarakat dari kondisi awal menuju fase transisi, hingga mencapai tujuan yang diharapkan. Dalam konteks ini, kebijakan publik lebih dilihat sebagai strategi daripada sekadar aspek politik atau teknis. Selain itu, kebijakan publik memiliki sifat yang dapat bersifat positif maupun negatif, karena setiap keputusan yang diambil selalu melibatkan penerimaan terhadap satu pilihan dan penolakan terhadap pilihan lainnya.

Bridgeman dan Davis dalam Iman *et al.* (2023) menjelaskan bahwa kebijakan publik terdiri dari tiga dimensi yang berkaitan. Pertama, kebijakan publik sebagai tujuan (*objective*), yang berfungsi sebagai alat untuk mencapai hasil yang diinginkan oleh masyarakat. Ini mencakup serangkaian tindakan yang diambil oleh pemerintah untuk memenuhi harapan konstituen. Dengan kata lain, kebijakan ini dirancang untuk menghasilkan output tertentu yang diinginkan oleh masyarakat. Kedua, kebijakan publik sebagai pilihan tindakan yang legal (*authoritative choice*) yang menegaskan bahwa kebijakan publik dianggap sebagai pilihan tindakan yang memiliki kekuatan hukum. Tindakan tersebut bersifat otoritatif karena diambil oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam struktur pemerintahan. Oleh karena itu, pegawai negeri diwajibkan untuk bertindak sesuai dengan instruksi yang diberikan, seperti menyusun rancangan undang-undang atau mengalokasikan anggaran untuk program tertentu. Ketiga, kebijakan publik sebagai hipotesis (*hypothesis*), yang menunjukkan bahwa pembuatan kebijakan

didasarkan pada teori atau model yang menjelaskan hubungan sebab dan akibat. Kebijakan-kebijakan ini berlandaskan pada asumsi mengenai perilaku masyarakat dan mencakup insentif untuk mendorong tindakan tertentu serta disinsentif untuk menghindari tindakan lainnya. Kebijakan harus mampu mengintegrasikan proyeksi keberhasilan dan mekanisme untuk mengatasi potensi kegagalan. Dengan demikian, kebijakan publik tidak hanya sekadar tindakan administratif, tetapi juga merupakan proses Kompleks yang melibatkan analisis, implementasi, dan evaluasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Berdasarkan pemahaman yang dikemukakan, kebijakan publik dapat dipahami sebagai serangkaian keputusan atau tindakan yang diambil oleh pemerintah untuk mencapai tujuan tertentu yang berlandaskan pada kepentingan masyarakat luas. Kebijakan ini melibatkan proses pembuatan keputusan yang ditujukan untuk mengatur pengelolaan sumber daya alam, finansial, dan manusia demi kesejahteraan publik. Dalam konteks penelitian "Evaluasi Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima di Kompleks Olahraga Dadaha Kota Tasikmalaya", kebijakan publik menjadi krusial dalam memastikan efektivitas dan keberhasilan penataan pedagang kaki lima tersebut. Hal ini mencakup langkah-langkah konkret dalam menetapkan aturan, alokasi sumber daya, serta interaksi antara berbagai kepentingan dan dinamika sosial yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut. Dengan demikian, pemahaman terhadap konsep dan proses kebijakan publik menjadi landasan penting untuk mengevaluasi dan meningkatkan strategi yang diterapkan dalam konteks manajemen publik seperti yang diamati dalam penelitian ini.

2.1.3 Teori Evaluasi Kebijakan

Evaluasi berasal dari kata dalam bahasa Inggris, yaitu *evaluation*, yang berarti penilaian dalam bahasa Indonesia. Kata ini memiliki akar dari istilah *value*, yang diterjemahkan sebagai nilai. Menurut William Dun, evaluasi dapat dipahami sebagai proses menaksir (*appraisal*), memberi skor (*rating*), dan menilai (*assessment*). Proses ini mencakup pengumpulan dan analisis informasi untuk menentukan nilai serta manfaat dari suatu kebijakan (Hayat, 2018).

Evaluasi kebijakan merupakan proses analisis dan penilaian terhadap pelaksanaan kebijakan yang dilakukan selama kebijakan tersebut berjalan atau setelah berakhir. Tujuannya adalah untuk menentukan apakah kebijakan tersebut layak dilanjutkan, diperbaiki, atau dihentikan (Prabowo *et al.*, 2022). Proses ini menjadi tahap akhir dari serangkaian langkah yang dimulai dari perumusan, pengujian, pengesahan, implementasi, hingga evaluasi kebijakan. Evaluasi berfungsi untuk memahami hasil (*outcome*) dari suatu kebijakan atau program. Menurut Gephart, nilai merupakan inti dari evaluasi, tetapi lebih sering digunakan untuk mengkaji metode atau cara mencari kebenaran atas kebijakan atau program yang sedang berlangsung, bukan semata-mata untuk memberikan penilaian kuantitatif. Oleh karena itu, tujuan utama evaluasi kebijakan adalah meningkatkan efektivitas, efisiensi, serta kinerja program atau kebijakan, bukan hanya untuk sekadar menilai hasilnya (Hajaroh, 2019).

Teori evaluasi kebijakan menurut William N. Dunn merupakan sebuah proses analisis yang bertujuan menghasilkan informasi mengenai alasan serta kesepakatan atas kebijakan publik. Secara umum, evaluasi dapat diartikan sebagai

proses pengukuran, pemberian peringkat, atau penilaian. Lebih spesifik lagi, evaluasi berfokus pada pengumpulan informasi terkait nilai atau manfaat dari hasil suatu kebijakan dalam konteks nilai tertentu (Kristian, 2021).

William N. Dunn mengatakan istilah evaluasi kebijakan dapat disamakan dengan suatu penafsiran, penilaian dan pemberian angka. Evaluasi ini bertujuan untuk menilai nilai serta manfaat dari hasil kebijakan tersebut. Dengan demikian, evaluasi kebijakan harus mampu menyajikan informasi yang jelas dan dapat dipercaya mengenai kinerja suatu kebijakan. Dunn juga menegaskan bahwa evaluasi berkontribusi pada pengembangan nilai-nilai yang menjadi dasar dalam penentuan tujuan dan sasaran. Secara umum, suatu nilai dapat dikritisi dengan mengajukan pertanyaan mendalam terkait kesiapan tujuan dan sasaran tersebut (Huda *et al.*, 2021).

Teori menurut Dunn memungkinkan evaluasi dilakukan secara multidimensional, yang sangat sesuai untuk menilai kebijakan Kompleks seperti penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kompleks Olahraga Dadaha. Kebijakan ini mencakup berbagai aspek yang perlu dipertimbangkan, antara lain aspek sosial yang melibatkan hubungan antara pemerintah, PKL, dan masyarakat umum. Selain itu, aspek ekonomi juga menjadi penting untuk menilai dampak kebijakan terhadap pendapatan PKL, apakah kebijakan tersebut dapat meningkatkan atau malah menurunkan pendapatan mereka. Aspek infrastruktur juga tidak kalah penting, di mana kesesuaian tata ruang dan fasilitas pendukung perlu dievaluasi untuk memastikan kelancaran operasional serta kenyamanan bagi semua pihak yang terlibat.

William N. Dunn mengemukakan bahwa terdapat enam kriteria atau indikator dalam evaluasi kebijakan, yaitu efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan (Huda *et al.*, 2021).

1. Ketepatan (*appropriateness*). Ketepatan berkaitan dengan sejauh mana nilai-nilai yang mendasari tujuan suatu program serta validitas asumsi yang mendukungnya. William N. Dunn menyatakan bahwa ketepatan digunakan sebagai kriteria untuk menyeleksi berbagai alternatif kebijakan yang akan direkomendasikan. Penilaian ini dilakukan dengan menentukan apakah hasil dari alternatif yang direkomendasikan tersebut merupakan pilihan yang sesuai dan layak untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
2. Responsivitas (*responsiveness*). Responsivitas dalam kebijakan publik mengacu pada sejauh mana kebijakan tersebut mendapatkan tanggapan dari kelompok sasaran atas penerapannya. William N. Dunn menjelaskan bahwa responsivitas berkaitan dengan kemampuan kebijakan untuk memenuhi kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok masyarakat tertentu. Keberhasilan kebijakan dapat diukur dari respons masyarakat terhadap implementasinya, baik dalam bentuk dukungan positif maupun penolakan. Dunn menekankan bahwa responsivitas adalah elemen penting, karena meskipun sebuah kebijakan memenuhi kriteria lainnya seperti efektivitas, efisiensi, kecukupan, dan pemerataan, kebijakan tersebut tetap dianggap gagal jika tidak mampu menanggapi kebutuhan nyata dari kelompok yang menjadi targetnya.

3. Pemerataan (*equity*). Perataan dalam kebijakan publik merujuk pada prinsip keadilan yang dirasakan dan diperoleh oleh kelompok sasaran kebijakan. William N. Dunn menjelaskan bahwa kriteria pemerataan berkaitan erat dengan rasionalitas legal dan sosial, yang berfokus pada distribusi dampak dan usaha di antara berbagai kelompok dalam masyarakat. Kebijakan yang berlandaskan pemerataan adalah kebijakan yang memastikan upaya dan manfaatnya dirasakan secara adil. Sebuah program dapat dikatakan efektif, efisien, dan memadai jika manfaat dan biayanya terdistribusi secara merata. Inti dari pemerataan terletak pada keadilan atau kewajaran dalam pelaksanaannya.
4. Kecukupan (*adequacy*). Kecukupan dalam kebijakan publik merujuk pada tercapainya tujuan yang dianggap sudah memadai dalam berbagai aspek. Menurut William N. Dunn, kecukupan berkaitan dengan sejauh mana tingkat efektivitas suatu kebijakan mampu memenuhi kebutuhan, nilai, atau peluang yang menjadi dasar munculnya masalah tersebut. Dengan kata lain, kecukupan berhubungan erat dengan efektivitas, yang dinilai dari sejauh mana alternatif yang dipilih dapat memenuhi kebutuhan, nilai, atau peluang dalam menyelesaikan permasalahan yang ada.
5. Efisiensi (*efficiency*). Efisiensi terjadi ketika sumber daya digunakan secara optimal untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Menurut William N. Dunn, efisiensi berkaitan dengan jumlah upaya yang dibutuhkan untuk mencapai tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi, yang sering disamakan dengan rasionalitas ekonomi, merupakan hubungan antara efektivitas dan

upaya, di mana upaya biasanya diukur melalui biaya moneter. Efisiensi umumnya dinilai berdasarkan biaya per unit produk atau layanan yang dihasilkan. Kebijakan dianggap efisien jika mampu mencapai tingkat efektivitas tertinggi dengan biaya paling rendah.

6. Efektivitas (*effectiveness*). Efektivitas mengacu pada keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Menurut William N. Dunn, efektivitas berkaitan dengan sejauh mana suatu alternatif dapat menghasilkan dampak atau hasil yang diharapkan, sesuai dengan tujuan dari tindakan yang dilakukan. Efektivitas memiliki hubungan erat dengan rasionalitas teknis, dan biasanya diukur melalui jumlah unit produk atau layanan yang dihasilkan, atau melalui nilai moneternya.

2.2 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini mencakup latar belakang masalah yang menjelaskan alasan-alasan yang mendasari penulis dalam melakukan penelitian mengenai evaluasi kebijakan UPTD Pengelola Kompleks Dadaha terkait penataan pedagang kaki lima di Kompleks Olahraga Dadaha, Kota Tasikmalaya. Penelitian ini berfokus pada evaluasi kebijakan Unit UPTD Pengelola Kompleks Olahraga Dadaha berdasarkan pada Peraturan Wali Kota Tasikmalaya Nomor 107 Tahun 2016 yang mengatur tentang Pengelolaan Kompleks Dadaha. Penataan PKL menjadi inti dari penelitian ini, di mana penataan tersebut harus sesuai dengan peraturan yang berlaku agar tercipta keseimbangan antara kebutuhan para PKL untuk berjualan dan kenyamanan pengunjung Kompleks Olahraga Dadaha.

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini menggunakan pendekatan teori evaluasi kebijakan dari William N. Dunn. Penggunaan teori ini didasarkan pada prinsip keserasian yang menjadi inti dari konsep tersebut, sehingga teori evaluasi kebijakan yang dikembangkan oleh Dunn dianggap relevan untuk menilai sejauh mana hasil kebijakan yang telah diterapkan, khususnya dalam hal penataan pedagang kaki lima. Evaluasi ini bertujuan untuk menentukan apakah hasil yang dicapai telah sesuai dengan harapan, atau masih jauh dari ekspektasi yang diinginkan bersama, baik oleh pemerintah, pedagang, maupun masyarakat. Untuk mengukur keberhasilan suatu evaluasi kebijakan, Dunn mengembangkan beberapa teori yang bisa dijadikan sebagai indikator evaluasi diantaranya sebagai berikut: efektivitas (*effectiveness*), efisiensi (*efficiency*), kecukupan (*adequacy*), pemerataan (*equity*), responsivitas (*responsiveness*), dan ketepatan (*appropriateness*). Efektivitas mengukur sejauh mana kebijakan berhasil mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efisiensi mengevaluasi penggunaan sumber daya dalam pelaksanaan kebijakan. Kecukupan menganalisis kemampuan kebijakan dalam memenuhi kebutuhan atau menyelesaikan masalah yang ada. Pemerataan mengkaji keadilan distribusi manfaat kebijakan. Responsivitas mengevaluasi sejauh mana kebijakan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat, khususnya pedagang kaki lima. Ketepatan menilai kesesuaian kebijakan dengan permasalahan yang ingin diselesaikan.

Melalui kerangka ini, penelitian akan menilai pelaksanaan kebijakan UPTD dalam mengelola Kompleks Dadaha, khususnya dalam penataan pedagang kaki lima. Evaluasi dilakukan untuk mengetahui keberhasilan, tantangan, dan

potensi perbaikan dalam kebijakan yang diimplementasikan. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan rekomendasi yang konstruktif guna meningkatkan kualitas pengelolaan Kompleks Dadaha sebagai pusat olahraga dan area yang tertata bagi pedagang kaki lima di Kota Tasikmalaya. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka dapat digambarkan dalam kerangka pemikiran di bawah ini:

Gambar 1. 2 Kerangka Pemikiran

