

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Robert Eyestone mendefinisikan kebijakan publik sebagai "hubungan antara pemerintah dengan lingkungannya". Namun sayangnya definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami sehingga artinya menjadi tidak menentu bagi sebagian besar yang mempelajarinya. "hubungan antara pemerintah dengan lingkungannya" dapat meliputi hampir semua elemen dalam konteks negara. Padahal dalam lingkup real kebijakan publik yang nantinya akan dibahas tidak selalu menggambarkan keluasan. Eyestone dalam Agustino (2008:6)

Definisi lain mengatakan bahwa, kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan, Carl Friedrich mengatakan bahwa kebijakan adalah, serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan - hambatan dan kemungkinan - kemungkinan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud. Meskipun maksud atau tujuan dari kegiatan pemerintah tidak selalu mudah dilihat, dimaksud, merupakan bagian penting dari definisi kebijakan. Agustino (2008:7)

Kebijakan publik merupakan keputusan politik yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah. Karna itu karakteristik dari kebijakan publik adalah bahwa keputusan publik tersebut apa yang dirumuskan oleh David Easton sebagai "otoritas" dalam sistem politik, yaitu: para senior, kepala tertinggi, eksekutif, legislatif, para hakim, administrator, penasehat, para raja, dan sebagainya. Easton mengatakan bahwa mereka - mereka yang memiliki otoritas dalam sistem politik dalam rangka memformulasikan kebijakan publik itu adalah orang - orang yang terlibat dalam suatu kegiatan sehari - hari dan mempunyai tanggung jawab dalam suatu masalah tertentu suatu titik dimana mereka diminta untuk mengambil keputusan. David Easton dalam Agustino (2008:8)

Dengan demikian kebijakan publik adalah sebuah strategis dari pada pakta politis atau pun teknis. Sebagai sebuah strategi dalam kebijakan publik sudah terangkum preferensi - preferensi politis dari para aktor yang terlibat dalam proses kebijakan, khususnya dalam proses perumusan.

2. Jenis Kebijakan Publik

Islamy (2009:103) mempromosikan empat jenis kebijakan publik, yaitu:

1. *Distributive*
2. *Regulatory*
3. *Self regulatory*
4. *Redistributive*

Kebijakan disributive adalah kebujakan yang berkenaan dengan alokasi layanan atau manfaat untuk segmen atau kelompok masyarakat tertentu dari suatu

populasi, termasuk didalamnya kebijakan pembangunan irigasi oleh pemerintah untuk sekelompok petani pangan

Kebijakan *regulatory* adalah kebijakan yang memaksakan batasan atau larangan perilaku tertentu bagi individu ataupun kelompok. Kebijakan ini biasanya dibuat untuk mengatasi konflik yang terjadi diantara kelompok, termasuk di dalamnya kebijakan anti monopoli, kebijakan ketenaga kerjaan, dan kebijakan kesetaraan gender.

Kebijakan *self regulatory* hampir sama dengan *regulatory*, hanya kebijakannya dirumuskan oleh para pelakunya, misalnya kebijakan praktik dokter bagi mereka yang berprofesi sebagai dokter profesional. Atau praktik angkutan bagi mereka yang sudah mempunyai sertifikat angkutan profesional.

Kebijakan *redistributive* berkenaan dengan upaya pemerintah untuk memberikan pemindahan alokasi kesejahteraan, kekayaan atau hak-hak dari kelompok orang tertentu di masyarakat, yaitu kelompok kaya atau sejahtera, kelompok miskin atau berkurang. Kebijakan ini merupakan kebijakan yang pelik karena berkenaan dengan uang, hak dan kekuasaan yang harus di perbaiki ulang.

3. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan publik 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 kedalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap - tahap ini dengan urutan yang berbeda. Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 32) adalah sebagai berikut :

a. Tahap penyusunan agenda

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

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 atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap

ini masing-masing aktor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

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 putusan pengadilan.

d. Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil, dilaksanakan oleh unit - unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

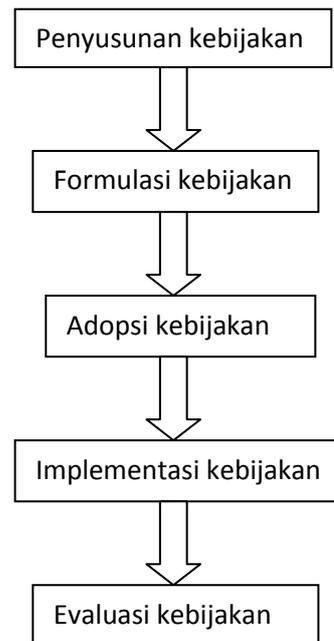
e. Tahap evaluasi kebijakan

Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran - ukuran atau criteria - kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum. Tahap - tahap Kebijakan, Penyusunan

kebijakan, Formulasi kebijakan, Adopsi kebijakan, Implementasi kebijakan, Evaluasi kebijakan.

Secara singkat, tahap-tahap kebijakan adalah seperti gambar bagan dibawah ini;

Tahap-Tahap Kebijakan



Sumber: William Dunn sebagaimana dikutip Budi Winarno (2008: 36-37)

4. Unsur Kebijakan

Kebijakan secara umum mempunyai 5 (lima) unsur utama, yaitu:

1. Masalah publik (*Public Issue*) merupakan isu sentral yang akan diselesaikan dengan sebuah kebijakan. Seperti disampaikan didepan, kebijakan selalu diformulasikan untuk mengatasi ataupun mencegah timbulnya masalah, khususnya masalah yang bersifat isu publik. Masalah disebut sebagai isu publik manakala masalah itu menjadi keprihatinan (*Concern*) masyarakat luas dan mempengaruhi hajat hidup masyarakat luas.

2. Nilai Kebijakan (*Value*) setiap kebijakan selalu mengandung nilai tertentu dan juga bertujuan untuk menciptakan tatanilai baru atau norma baru dalam organisasi. Seringkali nilai yang ada di masyarakat atau anggota organisasi berbeda dengan nilai yang ada di pemerintah. Oleh karena itu perlu partisipasi dan komunikasi yang intens pada saat merumuskan kebijakan.
3. Siklus Kebijakan; proses penetapan kebijakan sebenarnya adalah sebuah proses yang siklis dan bersifat kontinum, yang terdiri atas tiga tahap: (1) perumusan kebijakan (*Policy Formulation*), (2) penerapan kebijakan (*Policy Implementation*), dan (3) evaluasi kebijakan (*Policy Review*). Ketiga tahap atau proses dalam siklus tersebut saling berhubungan dan saling tergantung, kompleks serta tidak *linear*, yang ketiganya disebut sebagai *Policy Analysis*.
4. Pendekatan dalam Kebijakan; pada setiap tahap siklus kebijakan perlu disertai dengan penerapan pendekatan (*Approaches*) yang sesuai. Pada tahap formulasi, pendekatan yang banyak dipergunakan adalah pendekatan normatif, prediktif ataupun empirik. Pada tahap implementasi banyak menggunakan pendekatan struktural (*organisasional*) ataupun pendekatan manajerial. Sedangkan tahap evaluasi menggunakan pendekatan yang sama dengan tahap formulasi. Pemilihan pendekatan yang digunakan sangat menentukan tingkat efektivitas dan keberhasilan sebuah kebijakan.
5. Konsekuensi Kebijakan pada setiap penerapan kebijakan perlu dicermati akibat yang dapat ditimbulkan. Dalam memantau hasil kebijakan kita harus membedakan dua jenis akibat luaran (*Output*) dan dampak (*Impact*). Apapun bentuk dan isi kebijakan pada umumnya akan memberikan dampak atau konsekuensi yang ditimbulkan. Tingkat intensitas konsekuensi akan berbeda

antara satu kebijakan dengan yang lain, juga dapat berbeda berdasar dimensi tempat dan waktu. Konsekuensi lain yang juga perlu diperhatikan adalah timbulnya resistensi (penolakan) dan perilaku negatif.

B. Evaluasi Kebijakan Publik

1. Pengertian Evaluasi Kebijakan Publik

Bagian akhir dari suatu proses kebijakan publik yang dipandang sebagai pola aktifitas yang berurutan adalah evaluasi kebijakan. Evaluasi kebijakan, sebagai aktivitas fungsional, sama tuanya dengan kebijakan itu sendiri. Para analisis dan perumusan kebijakan selalu membuat penilaian melalui pendapat mereka mengenai manfaat atau pengaruh dari kebijakan publik, program, dan proyek yang tengah atau sedang dijalankan. Sebuah kebijakan publik tidak bisa dilepas begitu saja, tanpa dilakukan evaluasi. Evaluasi kebijakan dilakukan untuk menilai sejauhmana keefektivan kebijakan publik, untuk dipertanggung jawabkan kepada publiknya dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Winarno (2012:228) Bila kebijakan dipandang sebagai suatu pola kegiatan yang berurutan, maka evaluasi kebijakan merupakan tahap akhir dalam proses kebijakan. Namun demikian, ada beberapa ahli yang mengatakan sebaliknya bahwa evaluasi bukan merupakan tahap akhir dari proses kebijakan publik. 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. Dalam bahasa yang lebih singkat evaluasi adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai manfaat suatu kebijakan.

Sedangkan kriteria / indikator evaluasi menurut Dunn (2000 :61) sebagai berikut:

1. Efektivitas : Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai
2. Efisiensi : Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan
3. Kecukupan : Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah
4. Pemerataan : Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok yang berbeda
5. Responsivitas : Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok tertentu
6. Ketepatan : Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai

Berdasarkan tingkat keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kebijakan, disusun rekomendasi kebijakan berkaitan dengan masa depan kebijakan publik yang sedang dievaluasi. Alternatif rekomendasi kebijakan tentang nasib kebijakan publik meliputi beberapa hal yaitu apakah kebijakan program tersebut :

- a. perlu diteruskan
- b. perlu diteruskan dengan perbaikan
- c. perlu direplikasikan di tempat lain atau memperluas berlakunya proyek
- d. harus dihentikan

Dari keterangan di atas dapat disimpulkan bahwa evaluasi kebijakan adalah kegiatan menilai hasil suatu kegiatan yang sedang atau sudah dilaksanakan. Evaluasi bertujuan untuk memperbaiki (*to improve*) dan bukan membuktikan (*to prove*) dengan memberikan umpan balik.

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. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

2. Tipe-tipe Evaluasi Kebijakan Publik

Anderson dalam Winarno (2012:230) membagi evaluasi kebijakan ke dalam tiga tipe. Masing-masing tipe evaluasi yang diperkenalkan ini didasarkan pada pemahaman para evaluator terhadap evaluasi. *Tipe pertama*, evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional. Tipe kedua, merupakan tipe evaluasi yang

memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program tertentu. Tipe ketiga adalah tipe evaluasi sistematis.

Pendapat Anderson tersebut dapat dijelaskan yaitu Tipe evaluasi pertama, Bila evaluasi kebijakan dipahami sebagai kegiatan fungsional, maka evaluasi kebijakan dipandang sebagai kegiatan yang sama pentingnya dengan kebijakan itu sendiri. Para pembentuk kebijakan dan administrator selalu membuat pertimbangan-pertimbangan mengenai manfaat atau dampak dari kebijakan-kebijakan, program-program dan proyek-proyek. Pertimbangan-pertimbangan ini banyak memberi kesan bahwa pertimbangan-pertimbangan tersebut didasarkan pada bukti yang terpisah-pisah dan dipengaruhi oleh ideologi, kepentingan para pendukungnya dan criteria-kriteria lainnya. Dengan demikian, suatu program kesejahteraan misalnya, oleh suatu kelompok tertentu mungkin akan dipandang sebagai program yang sangat sosialis, terlepas dari pertimbangan apa dampaknya yang sebenarnya. Oleh karena itu, program seperti ini tidak diharapkan untuk dilaksanakan tanpa melihat dampak yang sebenarnya dari program tersebut. Demikian juga misalnya menyangkut kompensasi yang diberikan kepada pengangguran mungkin dianggap buruk karena evaluator mengetahui banyak orang yang tidak layak menerima keuntungan-keuntungan seperti itu. Pandangan-pandangan seperti ini muncul karena setiap orang dalam melihat persoalan-persoalan tadi menggunakan cara pandang yang berbeda. Oleh karena itu, evaluasi seperti ini akan mendorong terjadinya konflik karena evaluator-evaluator yang berbeda akan menggunakan

kriteria-kriteria yang berbeda, sehingga kesimpulan yang didupatkannya pun berbeda mengenai manfaat dari kebijakan yang sama.

Tipe kedua merupakan tipe evaluasi yang memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program tertentu. Tipe evaluasi seperti ini berangkat dari pertanyaan-pertanyaan dasar yang menyangkut: Apakah program dilaksanakan dengan semestinya? Berapa biayanya? Siapa yang menerima manfaat (pembayaran atau pelayanan), dan berapa jumlahnya? Apakah terdapat duplikasi atau kejenuhan dengan program-program lain? Apakah ukuran-ukuran dasar dan prosedur-prosodur secara sah diikuti? Dengan menggunakan pertanyaan-pertanyaan seperti ini dalam melakukan evaluasi dan memfokuskan diri pada bekerjanya kebijakan atau program-program, maka evaluasi dengan tipe seperti ini akan lebih membicarakan sesuatu mengenai kejujuran atau efisiensi dalam melaksanakan program. Namun demikian, evaluasi dengan menggunakan tipe seperti ini mempunyai kelemahan, yakni kecenderungannya untuk menghasilkan informasi yang sedikit mengenai dampak suatu program terhadap masyarakat.

Tipe evaluasi kebijakan ketiga adalah tipe evaluasi kebijakan sistematis. Tipe ini secara komparatif masih dianggap baru, tetapi akhir-akhir ini telah mendapat perhatian yang meningkat dari para peminat kebijakan publik. Evaluasi sistematis melihat secara obyektif program-program kebijakan yang dijalankan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan melihat sejauh mana tujuan-tujuan

yang telah dinyatakan tersebut tercapai. Lebih lanjut, evaluasi sistematis diarahkan untuk melihat dampak yang ada dari suatu kebijakan dengan berpijak pada sejauh mana kebijakan tersebut menjawab kebutuhan atau masalah masyarakat. Dengan demikian, evaluasi sistematis akan berusaha menjawab pertanyaan-pertanyaan seperti: Apakah kebijakan yang dijalankan mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan sebelumnya? Berapa biaya yang dikeluarkan serta keuntungan apa yang dia dapat? Siapa yang menerima keuntungan dan progam kebijakan yang telah dijalankan? Dengan mendasarkan pada tipe-tipe pertanyaan evaluatif seperti ini, maka konsekuensi yang diberikan oleh evaluasi sistematis adalah bahwa evaluasi ini akan memberi suatu pemikiran tentang dampak dari kebijakan dan merekomendasikan perubahan-perubahan kebijakan dengan mendasarkan kenyataan yang sebenarnya kepada para pembentuk kebijakan dan masyarakat umum. Penemuan-penemuan kebijakan dapat digunakan untuk mengubah kebijakan-kebijakan dan program-program sekarang dan membantu dalam merencanakan kebijakan-kebijakan dan program-program lain di masa depan.

Namun demikian, suatu evaluasi tidak selamanya digunakan untuk hal - hal yang baik, Bisa juga evaluasi dilakukan untuk tujuan - tujuan buruk. Dalam hal ini Carol Weiss mengatakan bahwa para pembuat keputusan program melakukan evaluasi untuk menunda keputusan untuk membenarkan dan mengesahkan keputusan - keputusan yang sudah dibuat unluk membebaskan diri dari kontronversi tentang tujuan - tujuan masa depan dangan mengelakkan tanggung

jawab mempertahankan program dalam pandangan pemilihnya, pemberi dana, atau masyarakat serta untuk memenuhi syarat-syarat pemerintah atau yayasan dengan ritual evaluasi.

Selain itu, evaluasi dapat digunakan untuk meraih tujuan - tujuan politik tertentu, misalnya evaluasi yang dilakukan oleh partai oposisi dalam suatu pemerintahan biasanya seringkali digunakan untuk menjatuhkan partai yang berkuasa. Oleh karena itu, motivasi seorang evaluator dalam melakukan evaluasi dapat dibedakan ke dalam dua bentuk, yakni motivasi untuk melayani kepentingan publik dan motivasi untuk melayani kepentingan pribadi. Bila seorang evaluator mempunyai motivasi pelayanan publik, maka evaluasi digunakan untuk tujuan - tujuan yang baik, yakni dalam rangka membenahi kualitas kebijakan publik. Namun bila para evaluator lebih mengedepankan melayani kepentingan sendiri, maka evaluasi kebijakan yang dijalankan digunakan untuk hal - hal yang kurang baik.

3. Fungsi Evaluasi

Fungsi evaluasi kebijakan publik menurut Nugroho (2011:463) memiliki empat fungsi, yaitu eksplanasi, kepatuhan, audit, dan akunting. Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan generalisasi tentang pola - pola hubungan antarberbagai dimensi realitas yang diamatinya.

(1) Eksplanasi, evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan

- (2) Kepatuhan, melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya, sesuai dengan standar prosedur yang ditetapkan kebijakan
- (3) Audit, Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah *output* benar-benar sampai kekelompok saran kebijakan, atau ada kebocoran, atau penyimpangan
- (4) Akunting, melalui evaluasi dapat diketahui apa akibat ekonomi dari kebijakan tersebut.

Nugroho (2011:463) Evaluasi Kinerja kebijakan dilakukan untuk menilai hasil yang dicapai oleh suatu kebijakan setelah dilaksanakan. Hasil yang dicapai dapat diukur dalam ukuran jangka pendek atau *output*, jangka panjang atau *outcome*. Evaluasi kinerja kebijakan dengan melakukan penilaian komprehensif terhadap:

1. Pencapaian target (*output*)
2. Pencapaian tujuan kebijakan (*outcome*)
3. Kesenjangan (*gap*) antar target dan tujuan dengan pencapaian
4. Perbandingan (*benchmarking*) dengan kebijakan yang sama di tempat lain yang berhasil.
5. Identifikasi faktor pendukung keberhasilan dan kegagalan sehingga menyebabkan kesenjangan, dan memberikan rekomendasi untuk menanggulangi kesenjangan.

Menurut Lester dan Stewart dalam Winarno (2008:227), evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda. *Tugas pertama* adalah untuk menentukan konsekuensi - konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. Sedangkan *tugas kedua* adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Tugas pertama merujuk pada usaha untuk melihat apakah program kebijakan publik mencapai tujuan atau dampak yang diinginkan atau tidak. Bila tidak, faktor - faktor apa yang menjadi penyebabnya? Misalnya, apakah karena terjadi kesalahan dalam merumuskan masalah atautkah karena faktor - faktor yang lain? *Tugas kedua* dalam evaluasi kebijakan pada dasarnya berkait erat dengan tugas yang pertama. Setelah kita mengetahui konsekuensi - konsekuensi kebijakan melalui penggambaran dampak kebijakan publik, maka kita dapat mengetahui apakah program kebijakan yang dijalankan sesuai atau tidak dengan dampak yang diinginkan. Dari sini kita dapat melakukan penilaian apakah program yang dijalankan berhasil atautkah gagal? Dengan demikian, tugas kedua dalam evaluasi kebijakan adalah menilai apakah suatu kebijakan berhasil atau tidak dalam meraih dampak yang diinginkan. Dari kedua hal yang dipaparkan di atas, maka kita dapat menarik suatu kesimpulan mengenai arti pentingnya evaluasi dalam kebijakan publik. Pengetahuan menyangkut sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan dalam meraih dampak yang diinginkan dapat dijadikan pedoman untuk mengubah atau memperbaiki kebijakan di masa yang akan datang.

Untuk memenuhi tugas tersebut, suatu evaluasi kebijakan harus meliputi beberapa kegiatan, yakni pengkhususan (*spesification*), pengukuran (*measurement*), analisis, dan rekomendasi. Spesifikasi merupakan kegiatan yang paling penting di antara kegiatan yang lain dalam evaluasi kebijakan. Kegiatan ini meliputi identifikasi tujuan atau kriteria melalui mana program kebijakan tersebut akan dievaluasi. Ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria inilah yang akan kita pakai untuk menilai manfaat program kebijakan. Pengukuran menyangkut aktivitas pengumpulan informasi yang relevan untuk obyek evaluasi, sedangkan analisis adalah penggunaan informasi yang telah terkumpul dalam rangka menyusun kesimpulan. Dan akhirnya, rekomendasi, yakni penentuan mengenai apa yang harus dilakukan di masa yang akan datang.

Terdapat beberapa alasan untuk menjawab mengapa perlu ada kegiatan evaluasi kebijakan. Alasan tersebut dapat diklasifikasikan menjadi dua dimensi, internal dan eksternal. Yang bersifat internal, antara lain:

1. Untuk mengetahui keberhasilan suatu kebijakan. Dengan adanya evaluasi kebijakan dapat ditemukan informasi apakah suatu kebijakan sukses ataukah sebaliknya.
2. Untuk mengetahui efektivitas kebijakan. Kegiatan evaluasi kebijakan dapat mengemukakan penilaian apakah suatu kebijakan mencapai tujuannya atau tidak.
3. Untuk menjamin terhindarinya pengulangan kesalahan (*guarantee to non-recurrence*). Informasi yang memadai tentang nilai sebuah hasil kebijakan dengan sendirinya akan memberikan rambu agar tidak terulang kesalahan yang

sama dalam implementasi yang serupa atau kebijakan yang lain pada masa-masa yang akan datang.

Sedangkan alasan yang bersifat eksternal paling tidak untuk dua kepentingan:

1. Untuk memenuhi prinsip akuntabilitas publik. Kegiatan penilaian terhadap kinerja kebijakan yang telah diambil merupakan salah satu bentuk pertanggung jawaban pengambil kebijakan kepada publik, baik yang terkait secara langsung maupun tidak dengan implementasi tindakan kebijakan.
2. Untuk mensosialisasikan manfaat sebuah kebijakan. Dengan adanya kegiatan evaluasi kebijakan, masyarakat luas, khususnya kelompok sasaran dan penerima, manfaat dapat mengetahui manfaat kebijakan secara lebih terukur

C. Tinjauan tentang pasar

1. Pengertian pasar

Pengertian pasar menurut William J . Stanton pada tahun 1993 yang mengatakan bahwa pasar adalah sekumpulan orang-orang yang mempunyai keinginan untuk puas, uang untuk belanja , dan kemauan untuk membelanjakan. Lalu menurut WY. Stanton pasar merupakan suatu tempat yang terdapat sebuah sistem yang berhubungan dengan tujuan untuk merencanakan dan menentukan harga hingga sebagai media mempromosikan serta tempat pendistribusian barang dan jasa yang dapat memuaskan kebutuhan pembeli.

Sedangkan definisi pasar menurut H. Nystrom adalah suatu kegiatan di mana untuk menyalurkan barang dan jasa dari tangan produsen ke tangan konsumen. Sedangkan menurut pengertian pasar dari Philip dan Duncan adalah merupakan sesuatu yang diliputi oleh semua langkah yang di gunakan atau di butuhkan untuk menempatkan suatu barang yang bersifat tangible yang nantinya akan di tujukan untuk konsumen. Sedangkan pengertian yang lain menurut Asosiasi Pemasaran Amerika Serikat atau *Amerika Marketing Association* adalah suatu tempat pelaksanaan kegiatan usaha perdagangan yang kemudian di arahkan secara khusus untuk barang dan jasa dari produsen ke konsumen.

Dari pengertian pasar menurut para ahli dapat di simpulkan bahwa pasar adalah pasar di gunakan sebagai tempat dimana para pembeli dan penjual bertemu dan melakukan transaksi jual serta beli barang maupun jasa. Yang dapat diartikan bahwa pasar merupakan suatu tempat dimana nantinya pada haru tertentu para penjual dan pembeli bisa bertemu untuk menjual serta membeli barang.⁽¹⁾

2. Jenis – jenis pasar

1. Jenis-jenis pasar menurut fisiknya

- a. Pasar konkret (pasar nyata) adalah tempat pertemuan antara pembeli dan penjual melakukan transaksi secara langsung. Barang yang diperjualbelikan juga tersedia di pasar. Contohnya, pasar sayuran, buah-buahan, dan pasar tradisional.

- b. Pasar abstrak (pasar tidak nyata) adalah terjadinya transaksi antara penjual dan pembeli hanya melalui telepon, internet, dan lain-lain berdasarkan contoh barang. Contohnya telemarket dan pasar modal.⁽²⁾

⁽¹⁾ Sumber:<http://www.pengertianahli.com/2013/10/pengertian-pasar-dan-jenis-jenis-pasar.html> diakses pada tanggal 21 mei 2014

⁽²⁾ Sumber:<http://www.pengertianahli.com/2013/10/pengertian-pasar-dan-jenis-jenis-pasar.html> diakses pada tanggal 21 mei 2014

2. Jenis-jenis pasar menurut waktunya

- . Pasar harian adalah pasar yang aktivitasnya berlangsung setiap hari dan sebagian barang yang diperjualbelikan adalah barang kebutuhan sehari-hari.
- a. Pasar mingguan adalah pasar yang aktivitasnya berlangsung seminggu sekali. Biasanya terdapat di daerah yang belum padat penduduk dan lokasi pemukimannya masih berjauhan.
- b. Pasar bulanan adalah pasar yang aktivitasnya berlangsung sebulan sekali. Biasanya barang yang diperjualbelikan barang yang akan dijual kembali (agen/grosir).
- c. Pasar tahunan adalah pasar yang aktivitasnya berlangsung setahun sekali

3. Jenis-jenis pasar menurut barang yang diperjualbelikan

- a. Pasar barang konsumsi adalah pasar yang memperjualbelikan barang-barang konsumsi untuk memenuhi kebutuhan manusia.
- b. Pasar sumber daya produksi adalah pasar yang memperjualbelikan factor - faktor produksi, seperti tenaga kerja, tenaga ahli, mesin-mesin, dan tanah.⁽³⁾

4. Jenis-jenis pasar menurut luas kegiatannya

- . Pasar setempat adalah pasar yang penjual dan pembelinya hanya penduduk setempat.
- a. Pasar daerah atau pasar lokal adalah pasar di setiap daerah yang memperjualbelikan barang-barang yang diperlukan penduduk daerah tersebut

(3) Sumber:<http://www.pengertianahli.com/2013/10/pengertian-pasar-dan-jenis-jenis-pasar.html>
diakses pada tanggal 21 mei 2014

- b. Pasar Nasional adalah pasar yang melakukan transaksi jual beli barang mencakup satu negara
- c. Pasar Internasional adalah pasar yang melakukan transaksi jual beli barang-barang keperluan masyarakat internasional

5. Jenis-jenis pasar menurut Bentuknya

- a. Pasar persaingan sempurna (terorganisir)
- b. Pasar persaingan tidak sempurna

6. Jenis-jenis pasar menurut sifat pembentukan harga

- a. Pasar persaingan adalah pasar yang pembentukan harga ditentukan oleh persaingan antara permintaan dan penawaran
- b. Pasar monopoli adalah pasar yang penjual suatu barang di pasar hanya satu orang
- c. Pasar duopoli adalah pasar yang penjualnya hanya dua orang dan menguasai penawaran suatu barang dan mengendalikan harga barang

- d. Pasar oligopoli adalah pasar yang di dalamnya terdapat beberapa penjual dengan dipimpin oleh salah satu dari penjual tersebut mengendalikan tingkat harga barang
- e. Pasar monopsoni adalah pasar yang pembentukan harga barangnya dikendalikan oleh satu orang atau sekelompok pembeli
- f. Pasar duopsoni adalah pasar pembentukan harga barangnya dikendalikan oleh dua orang atau dua kelompok pembeli.
- g. Pasar oligopsoni adalah pasar yang pembentukan harga barangnya dikendalikan oleh beberapa orang atau beberapa kelompok pembeli.⁽⁴⁾

3. Fungsi pasar

Pasar sebagai tempat transaksi jual beli antara penjual (pedagang) dan pembeli (konsumen) memiliki peran dan fungsi penting dalam kegiatan ekonomi masyarakat. Adapun fungsi pasar dalam kegiatan ada tiga macam, yaitu:

1. Fungsi Distribusi: Dalam kegiatan distribusi, pasar berfungsi mendekatkan jarak antara konsumen dengan produsen dalam melaksanakan transaksi. Pasar memiliki fungsi distribusi menyalurkan barang-barang hasil produksi kepada konsumen.
2. Fungsi Pembentukan Harga: Sebelum terjadi transaksi jual beli terlebih dahulu dilakukan tawar menawar, sehingga diperoleh kesepakatan harga antara penjual dan pembeli. Dalam proses tawar menawar itulah keinginan kedua belah pihak (antara pembeli dan penjual) digabungkan untuk menentukan kesepakatan harga, atau disebut harga pasar.

3. Fungsi Promosi: Pasar merupakan sarana paling tepat untuk ajang promosi, karena di pasar banyak dikunjungi para pembeli. Pelaksanaan promosi dapat dilakukan dengan berbagai cara, misalnya memasang spanduk, membagikan leaflet atau brosur penawaran. ⁽⁵⁾

⁽⁴⁾ Sumber:<http://www.pengertianahli.com/2013/10/pengertian-pasar-dan-jenis-jenis-pasar.html> diakses pada tanggal 21 mei 2014

⁽⁵⁾ Sumber:<http://capitalmarketblog.blogspot.com/2011/02/manfaat-tujuan-serta-peran-strategis.html> diakses pada tanggal 21 mei 2014

D. Tinjauan tentang Perda No 9 tahun 2013

1. Pembangunan dan pengelolaan pasar

Pemberdayaan pasar tradisional adalah segala upaya pemerintah daerah dalam melindungi keberadaan pasar tradisional agar mampu berkembang lebih baik untuk dapat bersaing dengan pusat perbelanjaan dan toko modern.

Penyelenggaraan Pembangunan dan Pengelolaan Pasar dilaksanakan berdasarkan atas asas dan tujuan yang tertera pada Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Timur No 9 Tahun 2013.

Pembangunan dan pengelolaan pasar berdasarkan asas – asas sebagai berikut:

1. kemanusiaan
2. keadilan
3. kesamaan kedudukan
4. kemitraan
5. ketertiban dan kepastian hukum
6. kelestarian lingkungan
7. kejujuran usaha

8. persaingan sehat

Pembangunan dan Pengelolaan Pasar, bertujuan untuk:

1. menjamin terselenggaranya kemitraan antara pelaku usaha pasar tradisional, mikro, kecil, menengah dan koperasi dengan pelaku usaha pasar modern berdasarkan prinsip kesamaan dan keadilan dalam menjalankan kanusahadi bidang perdagangan
2. mendorong terciptanya partisipasi dan kemitraan publik serta swasta dalam penyelenggaraan usaha perpasaran antara pasar tradisional dan pasarmodern
3. mewujudkan sinergi yang saling memerlukan dan memperkuat serta saling menguntungkan antara pasar moderndengan pasar tradisional, usahamikro, kecil, menengah, dan koperasi agar dapat tumbuh berkembang lebih cepat sebagai upaya terwujudnya tataniaga dan pola distribusinasional yang mantap, lancar, efisien dan berkelanjutan
4. menciptakan kesesuaian dan keserasian lingkungan berdasarkan tata ruang wilayah.

Pernyataan diatas diambil dari Peraturan Daerah Kabupaten Lampung Timur No 9 Tahun 2013

2. Pembinaan Dan Pengawasan

Pembinaan dan pengawasan pembangunan pengelolaan pasar berdasarkan peraturan daerah no 9 tahun 2013 pasal 19 sebagai berikut

1. Pembinaan, pengawasan dan evaluasi terhadap kegiatan pembangunan dan pengelolaan pasar dilakukan oleh pemerintah daerah.

2. Pembinaan berupa penciptaan sistem manajemen pengelolaan pasar, pelatihan terhadap sumber daya manusia, konsultasi, fasilitas, kerjasama, pembangunan dan perbaikan sarana maupun prasarana pasar.
3. Pembinaan dan pengawasanyang dilakukan oleh pemerintah daerah diatur lebih lanjut oleh peraturan bupati.