

**EVALUASI IMPLEMENTASI PERATURAN BUPATI DAIRI  
NOMOR 20 TAHUN 2015 TENTANG PENYELENGGARAAN  
USAHA TOKO MODERNDIKABUPATEN DAIRI**

**TESIS**

*Oleh:*

**MEGAWATY GULTOM  
NPM. 161801052**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN**

**2018**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Document Accepted 9/1/20

Access From (repository.uma.ac.id)9/1/20

**EVALUASI IMPLEMENTASI PERATURAN BUPATI DAIRI  
NOMOR 20 TAHUN 2015 TENTANG PENYELENGGARAAN  
USAHA TOKO MODERN DI KABUPATEN DAIRI**

**TESIS**

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar Magister Administrasi Publik  
Pada Program Pascasarjana Universitas Medan Area - Medan

*Oleh:*

**MEGAWATY GULTOM  
NPM. 161801052**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2018**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Document Accepted 9/1/20

Access From (repository.uma.ac.id)9/1/20

UNIVERSITAS MEDAN AREA  
PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK

HALAMAN PERSETUJUAN

**Judul** : Evaluasi Implementasi Peraturan Bupati Dairi Nomor 20  
Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Usaha Toko  
Modern Di Kabupaten Dairi

**N a m a** : Megawaty Gultom

**N P M** : 161801052

**Menyetujui**

**Pembimbing I**



**Prof. Dr. Marlon Sihombing, MA**

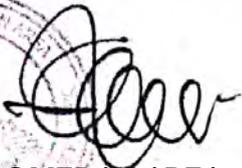
**Pembimbing II**



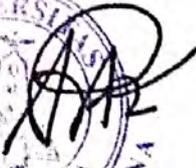
**Dr. Warjio, MA**

**Ketua Program Studi  
Magister Ilmu Administrasi Publik**

**Direktur**



UNIVERSITAS MEDAN AREA  
**Dr. Warjio, MA**



UNIVERSITAS MEDAN AREA  
**Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS**

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

**Telah diuji pada tanggal 18 Mei 2018**

**N a m a : MEGAWATY GULTOM**

**N P M : 161801052**



**Panitia Penguji Tesis**

**Ketua Sidang : Dr. Isnaini, SH, M.Hum**  
**Sekretaris : Drs. Usman Tarigan, MS**  
**Pembimbing I : Prof. Dr. Marlon Sihombing, MA**  
**Pembimbing II : Dr. Warjio, MA**  
**Penguji Tamu : Dr. Abdul Kadir, M.Si**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA**

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 9/1/20

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)9/1/20

## PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Medan, Mei 2018

Yang menyatakan,

METERAI  
TEMPEL

TGL  
3FCD1AEF342017244

6000  
ENAM RIBU RUPIAH

Megawaty Gultom

## ABSTRAK

### EVALUASI IMPLEMENTASI PERATURAN BUPATI DAIRI NOMOR 20 TAHUN 2015 TENTANG PENYELENGGARAAN USAHA TOKO MODERN DI KABUPATEN DAIRI

**Nama** : Megawati Gultom  
**NPM** : 161801052  
**Program Studi** : Magister Ilmu Administrasi Publik  
**Pembimbing I** : Prof. Dr. Marlon Sihombing, MA  
**Pembimbing II** : Dr. Warjio, MA

Industri toko modern merupakan industri yang strategis dalam kontribusinya terhadap perekonomian Indonesia. Dalam konteks global, potensi pasar toko modern Indonesia tergolong cukup besar. Industri toko modern memiliki kontribusi terbesar kedua terhadap pembentukan *Gross Domestic Product* (GDP) setelah industri pengolahan. Pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden No. 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, kemudian secara teknis di ataur dalam Peraturan Presiden tersebut, maka dikeluarkan Peraturan Menteri Perdagangan No. 70 Tahun 2013 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Sebagai tindak lanjut dari kebijakan tersebut di atas, maka Pemerintah Kabupaten Dairi telah mengeluarkan Peraturan Bupati Nomor Peraturan Bupati Dairi Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Usaha Toko Modern Di Kabupaten Dairi. Peraturan Bupati ini dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan pertumbuhan toko modern, pasar tradisional dan toko/warung serta dalam upaya membudayakan pelaku usaha kecil. Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi pelaksanaan Peraturan Bupati Nomor Peraturan Bupati Dairi Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Usaha Toko Modern Di Kabupaten Dairi, yang dilihat dari aspek efektivitas, efisiensi, ketepatan, kesamaan responsivitas dan ketepatan. Metode yang digunakan adalah deskriptif kualitatif, dengan informan penelitian dari Dinas Perindustrian dan Perdagangan. Analisis data dilakukan dengan deskriptif kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Evaluasi terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah No. 20 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Toko Modern di Kabupaten Dairi, yang dilihat dari aspek efektivitas (*effectiveness*), efisiensi (*efficiency*), kecukupan (*adequacy*), kesamaan (*equity*), responsivitas (*responsiveness*), dan ketepatan (*appropriateness*), secara umum belum dapat berjalan dengan baik. Upaya perlindungan yang diberikan kepada pasar rakyat, usaha mikro kecil dan menengah sejenis tidak efektif akibat adanya persaingan yang kurang sehat antara usaha tradisional dengan toko modern. Akibatnya justru mengurangi jumlah konsumen yang datang dan menurunkan jumlah pendapatan terhadap usaha tradisional sehingga belum terjadi sinergi antara usaha tradisional dengan toko modern untuk dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Kata Kunci: Evaluasi kebijakan, Usaha Toko Modern.

## ABSTRACT

### **EVALUATION OF DAIRY REGENT IMPLEMENTATION NUMBER 20 YEAR 2015 ABOUT MODERN STORE BUSINESS OPERATION IN DAIRI REGENCY**

**Name** : *Megawati Gultom*  
**NPM** : *161801052*  
**Study Program** : *Master of Science in Public Administration*  
**Supervisor I** : *Prof. Dr. Marlon Sihombing, MA*  
**Supervisor II** : *Dr. Warjio, MA*

*Modern store industry is a strategic industry in its contribution to the Indonesian economy. In the global context, the market potential of modern Indonesian stores is quite large. The modern store industry has the second largest contribution to the formation of Gross Domestic Product (GDP) after the processing industry. The Government issued Presidential Regulation no. 112 of 2007 on the Arrangement and Guidance of Traditional Markets, Modern Shopping Centers and Stores, then technically in or in the Presidential Regulation, the Regulation of the Minister of Trade no. 70 of 2013 on Guidelines for the Arrangement and Development of Traditional Markets, Shopping Centers and Modern Stores. As a follow up of the above policy, the Government of Dairi Regency has issued Regent Regulation No. Dairy Regent Number 20 Year 2015 About the Implementation of Modern Store Business In Dairi Regency. The Regent's Regulation is intended to maintain the balance of the growth of modern stores, traditional markets and shops / stalls and in the effort to cultivate small business actors. This study aims to evaluate the implementation of Regent Regulation No. Dairy Regent Number 20 Year 2015 on the Implementation of Modern Store Business In Dairi Regency, which viewed from the aspect of effectiveness, efficiency, accuracy, responsiveness and accuracy. The method used is qualitative descriptive, with research informants from the Department of Industry and Trade. Data analysis was done by qualitative descriptive. The results of this study indicate that the Evaluation of the Implementation of Local Regulation no. 20 Year 2015 Concerning the Implementation of Modern Stores in Dairi Regency, viewed from the aspects of effectiveness, efficiency, adequacy, equity, responsiveness, and appropriateness, goes well. Protective measures given to people's markets, small and medium-sized micro enterprises are ineffective due to the unhealthy competition between traditional businesses and modern stores. As a result it reduces the number of consumers who come and reduce the amount of income to the traditional business so that there has been no synergy between traditional businesses with modern stores to improve the welfare of the people.*

*Keywords: Evaluation policy, Modern Store Business.*

## KATA PENGANTAR

Puji syukur Penulis sanjungkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa yang telah melimpahkan rahmat dan karuniaNya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul **"Evaluasi Implementasi Peraturan Bupati Dairi Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Usaha Toko Modern Di Kabupaten Dairi"**. Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Sumatera Medan Area.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Dadan Ramdan, M.Eng, M.Sc, Rektor Universitas Medan Area
2. Ibu Prof.Dr.Ir.Retna Astuti Kuswardani, MS, Direktur Program Pascasarjana Universitas Medan Area
3. Bapak Prof.Dr. Marlon Sihombing, MA, sebagai Pembimbing I, yang telah memberikan bimbingan dan semangat untuk penyelesaian studi.
4. Bapak Dr. Warjio, MA, Ketua Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik, Program Pascasarjana Universitas Medan Area, sekaligus sebagisebagai Pembimbing II, yang telah memberikan bimbingan, arahan yang cukup berarti dan semangat dalam penyelesaian studi.
5. Pimpinan beserta seluruh staf, Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Dairi atas informasi yang diberikan kepada penulis gunapenyelesaian tesis ini.

6. Bapak dan Ibu dosen serta staf pengajar khususnya prodi Magister Ilmu Administrasi Publik Universitas Medan Area yang telah memberikan bekal ilmu serta kelancaran dalam proses penyusunan dan penyelesaian Tesis ini.
7. Terimakasih pula kepada suami dan anak-anaku tercinta sertasemua fihak yang telah meberikan bantuan serta seluruh keluarga yang senantiasa memberi dorongan dan semangat serta do`a demi keberhasilan dan kesuksesan penulis.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih banyak kekurangannya, oleh karena itu dengan segala kerendahan hati penulis membuka diri untuk menerima saran maupun kritikan yang konstruktif, dari para pembaca demi penyempurnaannya dalam upaya menambah khasanah pengetahuan dan bobot dari Tesis ini. Semoga Tesis ini dapat bermanfaat, baik bagi perkembangan ilmu pengetahuan maupun bagi dunia usaha dan pemerintah.

Medan, Mei 2018

**Penulis**

**MegawatyGultom**

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN .....</b>	
<b>ABSTRAKS .....</b>	<b>i</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>ii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>iii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>v</b>
<b>BAB I : PENDAHULUAN</b>	
1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Perumusan Masalah .....	6
1.3. Tujuan Penelitian .....	6
1.4. Manfaat Hasil Penelitian.....	7
1.5. Kerangka Penelitian .....	7
<b>BAB II : TINJAUAN PUSTAKA</b>	
2.1. Konsep Kebijakan Publik.....	11
2.1.1. Kebijakan Publik .....	11
2.1.2. Proses Kebijakan Publik.....	11
2.2. Implementasi Kebijakan Publik.....	13
2.2.1. Implemntasi kebijakan.....	13
2.2.2. Model Implementasi Kebijakan.....	13
2.3. Evaluasi Kebijakan Publik.....	19
2.3.1. Evaluasi kebijakan .....	19
2.3.2. Tujuan Evaluasi Kebijakan.....	24
2.3.3. Fungsi Evaluasi Kebijakan .....	25
2.3.4. Kriteria Evaluasi Kebijakan.....	28
2.3.5. Pendekatan Evaluasi Kebijakan.....	31
2.4. Penelitian Terdahulu .....	34
<b>BAB III : METODE PENELITIAN</b>	
3.1. Waktu dan TempaPenelitian .....	38

3.2. Metode Penelitian.....	38
3.3. Informan Penelitian.....	33
3.4. Definisi Konsep .....	34
3.5. Teknik Pengumpulan Operasional .....	36
3.6. Teknik Analisis Data.....	41

#### **BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

4.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	43
4.1.1. Gambaran Umum Kabupaten Dairi .....	43
4.1.2. Profil Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Dairi.....	45
4.2. Hasil Penelitian .....	49
4.2.1. Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Bupati Dairi Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Usaha Toko Modern Di Kabupaten Dairi .....	51
4.2.2. Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Bupati Dairi Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Usaha Toko Modern Di Kabupaten Dairi .....	64

#### **BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN**

5.1. Kesimpulan .....	70
5.2. Saran - Saran .....	72

<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>73</b>
-----------------------------	-----------

#### **LAMPIRAN-LAMPIRAN**

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Industri toko modern merupakan industri yang strategis dalam kontribusinya terhadap perekonomian Indonesia. Dalam konteks global, potensi pasar toko modern Indonesia tergolong cukup besar. Industri toko modern memiliki kontribusi terbesar kedua terhadap pembentukan *Gross Domestic Product* (GDP) setelah industri pengolahan. Selain itu, itu dilihat dari sisi pengeluaran, GDP yang ditopang oleh pola konsumsi juga memiliki hubungan erat dengan industri toko modern. Hal inilah yang diyakini menjadi daya dorong pemulihan pertumbuhan ekonomi Indonesia pasca krisis tahun 1998. Pada tahun 2007 Pemerintah mengeluarkan Peraturan Presiden No. 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, yang mengatur toko tradisional dan toko modern khususnya yang terkait dengan zoning yang membatasi pembangunan pasar modern dan mereduksi dampaknya terhadap pasar tradisional, serta dibahas pula mengenai jam buka, perizinan sampai dengan masalah *trading term* yang sangat meresahkan pemasok pasar tradisional.

Latar belakang dikeluarkannya Peraturan Presiden No. 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern oleh pemerintah pada dasarnya ialah dengan semakin berkembangnya usaha perdagangan eceran dalam skala kecil dan menengah, usaha perdagangan eceran modern dalam skala besar, maka pasar tradisional perlu diberdayakan agar dapat tumbuh dan berkembang serasi, saling memerlukan, saling memperkuat

serta saling menguntungkan. Permasalahan yang terjadi adalah sejauh mana aturan tersebut efektif diterapkan dan berdampak bagi pelaku usaha toko modern. Tidak hanya itu, kemudian di akhir tahun 2008 Pemerintah mengeluarkan aturan pendukung dari Peraturan Presiden No 112 tahun 2007 yaitu Peraturan Menteri Perdagangan No. 70 Tahun 2013 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Dalam aturan ini lebih rinci lagi diatur mengenai masalah zoning. Pembangunan kota-kota di Indonesia cukup menggembirakan, termasuk di Provinsi Sumatera Utara dalam dua dekade belakangan ini.

Sebagai tindak lanjut dari kebijakan tersebut di atas, maka Pemerintah Kabupaten Dairi telah mengeluarkan Peraturan Bupati Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Usaha Toko Modern Di Kabupaten Dairi. Peraturan Bupati ini dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan pertumbuhan toko modern, pasar tradisional dan toko/warung serta dalam upaya membudayakan pelaku usaha kecil. Tujuan dikeluarkannya Peraturan Bupati Dairi Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Usaha Toko Modern Di Kabupaten Dairi adalah untuk mengatur dan menata keberadaan dan pendirian toko modern agar tidak merugikan dan mematikan pasar tradisional/toko/warung yang telah ada. Di samping itu juga bertujuan untuk menjamin terselenggaranya kemitraan antara usaha kecil dengan toko modern berdasarkan prinsip saling menguntungkan, jelas, wajar berkeadilan dan transparan.

Kota Sidikalang sebagai lokomotif pembangunan, terus berbenah diri dan menunjukkan jati dirinya sebagai ibu kota dari Kabupaten Dairi. Toko modern seperti minimarket, dan pusat perbelanjaan modern lainnya terus

meningkat jumlahnya dari tahun ke tahun. Fenomena mini market dengan gerai-gerainya, walaupun dengan harga barang yang relatif mahal dibandingkan kedai-kedai biasa, namun gerai modern tersebut tidak sepi pengunjung, bahkan semakin ramai warga yang mengunjunginya. Dalam dua tahun terakhir perkembangan toko modern terutama mini market telah berkembang dengan cepat di Kabupaten Dairi. Sampai dengan akhir tahun 2017 telah berdiri sebanyak 12 buah mini market di Kabupaten Dairi, dan perkembangan cukup besar adalah di Kota Sidikalang sebanyak 9 (sembilan) buah mini market.

Tabel 1: Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern di Kabupaten Dairi Tahun 2017

NO	NAMA TOKO	ALAMAT TOKO	JENIS USAHA
1	CV Garuda Mas Sidikalang	Jl. Merdeka Sidikalang	Mini Market
2	CV Karina	Jl. SM Raja No 19 Sidikalang	Mini Market
3	CV Mitra Jaya Mandiri	Jl. Ahmad Yani Sidikalang	Mini Market
4	CV Sahabat	Jl. SM Raja Sidikalang	Mini Market
5	Cv Global Activity	Jl. Medan Sidikalang Sitingo	Mini Market
6	UD Robika	Jl. Dr FL Tobing Sidikalang	Mini Market
7	Indomaret	Jl. Dr FL Tobing Sidikalang	Mini Market
8	Indomaret	Sumbul	Mini Market
9	Indomaret	Tigalingga	Mini Market
10	Indomaret	Simp. Salak	Mini Market
11	Nasional Jaya Market	Jl. Gereja Sidikalang	Mini Market
12	Nasional Jaya Market	Jl. Pekan Sidikalang	Mini Market

Sumber : Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kab. Dairi, 2017

Meningkatnya kelompok menengah yang haus akan jaminan kualitas dan pelayanan. Minimarket dengan cerdas membaca situasi, dengan kualitas bangunan toko yang nyaman, kualitas pelayanan serta keramahan karyawan/watinya. Dalam konteks ini, kedai-kedai dan toko yang tidak dapat menyesuaikan dengan tuntutan ini akan semakin ditinggalkan para pelanggan. Fenomena tentang keberadaan toko modern seperti Minimarket di beberapa sudut kota Sidikalang menuai beberapa kecaman dan kritikan dari semua kalangan. Dengan adanya data jumlah pedagang tradisional tersebut diketahui bahwa masih banyak masyarakat yang bergantung kepada pasar rakyat sebagai tempat penopang hidup mereka untuk mencari nafkah. Namun usaha tradisional itu kini seolah terancam dengan persoalan semakin bertumbuhnya minimarket. Dengan ditemukan fakta bahwa meskipun dengan jumlah minimarket yang jauh lebih sedikit daripada para pedagang tradisional di Kota Sidikalang namun dengan persaingan dan kompetisi yang mungkin muncul antara minimarket dan pedagang tradisional akan mengancam eksistensi dari pedagang tradisional itu sendiri. Pasar yang merupakan tempat bertemunya berbagai macam pekerjaan yang diantaranya adalah tukang ojek, tukang becak, pedagang, jasa angkut barang dan sebagainya. Sehingga dapat dilihat bahwa pasar adalah tempat bagi berlangsungnya kegiatan ekonomi sebagian besar masyarakat.

Dengan kemampuan modal yang cukup terbatas serta manajemen yang sederhana membuat kemampuan bersaing mereka akan kalah dengan kemunculan banyak minimarket yang justru memiliki kemampuan sedikit lebih unggul dibandingkan mereka. Akibatnya pasar rakyat yang sudah lama menjadi roda perekonomian pedesaan dengan perkotaan akan hilang dan lapangan pekerjaan

pun juga demikian. Kompetisi dan persaingan diantara toko modern dan minimarket dengan pasar rakyat, usaha mikro, kecil dan menengah harus menjadi perhatian penting bagi pemerintah sehingga diantara pelaku usaha tersebut bisa saling menguntungkan dan berkembang serasi. Terkait dengan persaingan yang mungkin akan muncul, maka pemerintah Kabupaten Dairi mengeluarkan kebijakan Peraturan Bupati Dairi Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Usaha Toko Modern di Kota Sidikalang untuk menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat diantara pelaku usaha modern dengan usaha tradisional. Dengan langkah mengevaluasi kebijakan yang ada mengenai penataan toko modern ini peneliti berusaha untuk mengetahui hasil dan manfaat yang didapat dengan telah diimplementasikannya kebijakan ini dan juga sekaligus mengetahui berhasil apa tidaknya kebijakan tersebut.

Di tengah penertiban PKL yang mendapat sorotan negatif dari Pemerintah Kota Sidikalang, Izin toko modern mini market justru mendapatkan perlakuan istimewa. Keberadaan mini market dituding beberapa pihak tidak melakukan kajian yang berdampak terhadap keberadaan toko tradisional, mulai dari jumlah gerainya yang tersebar, hingga jam operasionalnya. Berdasarkan kenyataan tersebut, penulis tertarik melakukan penelitian terhadap permasalahan dengan Judul **“Evaluasi Peraturan Bupati Dairi Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Usaha Toko Modern Di Kabupaten Dairi”**.

## 1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dipaparkan, maka peneliti menarik suatu permasalahan yang lebih mengarah pada fokus penelitian yang dilakukan. Adapun yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana tingkat keberhasilan implementasi Peraturan Bupati Dairi Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Usaha Toko Modern Di Kabupaten Dairi yang dilihat dari aspek aspek efektivitas (effectiveness), efisiensi (efficiency), kecukupan (adequacy), kesamaan (equity), responsivitas (responsiveness), dan ketepatan (appropriateness).
2. Faktor-faktor apa kendala yang menghambat dalam implementasi Peraturan Bupati Dairi Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Usaha Toko Modern Di Kabupaten Dairi ?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas maka yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah untuk :

1. Menganalisis tingkat keberhasilan implementasi Peraturan Bupati Dairi Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Usaha Toko Modern Di Kabupaten Dairi yang dilihat dari aspek efektivitas (effectiveness), efisiensi (efficiency), kecukupan (adequacy), kesamaan (equity), responsivitas (responsiveness), dan ketepatan (appropriateness).
2. Menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Peraturan Bupati Dairi Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Usaha Toko Modern Di Kabupaten Dairi.

#### 1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat :

1. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Kabupaten Dairi dalam upaya penataan dan pengawasan terhadap usaha toko modern.
2. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam menambah khasanah pengetahuan bidang administrasi publik khususnya yang berkaitan dengan penelitian di bidang evaluasi kebijakan publik.

#### 1.5. Kerangka Penelitian

Industri toko modern merupakan industri yang strategis dalam kontribusinya terhadap perekonomian Indonesia. Dalam konteks global, potensi pasar toko modern Indonesia tergolong cukup besar. Industri toko modern memiliki kontribusi terbesar kedua terhadap pembentukan *Gross Domestic Product* (GDP) setelah industri pengolahan. Selain itu, itu dilihat dari sisi pengeluaran, GDP yang ditopang oleh pola konsumsi juga memiliki hubungan erat dengan industri toko modern.

Peraturan Presiden No. 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, yang mengatur toko tradisional dan toko modern khususnya yang terkait dengan zona yang membatasi pembangunan pasar modern dan mereduksi dampaknya terhadap pasar tradisional, serta dibahas pula mengenai jam buka, perizinan sampai dengan masalah *trading term* yang sangat meresahkan pemasok pasar tradisional.

Peraturan Menteri Perdagangan No. 70 Tahun 2013 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Dalam aturan ini lebih rinci lagi diatur mengenai masalah zoning. Pembangunan kota-kota di Indonesia cukup menggembirakan, termasuk di Provinsi Sumatera Utara dalam dua dekade belakangan ini. Sebagai tindak lanjut dari kebijakan tersebut di atas, maka Pemerintah Kabupaten Dairi telah mengeluarkan Peraturan Bupati Dairi Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Usaha Toko Modern Di Kabupaten Dairi. Peraturan Bupati ini dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan pertumbuhan toko modern, pasar tradisional dan toko/warung serta dalam upaya membudayakan pelaku usaha kecil. Tujuan dikeluarkannya Peraturan Bupati Dairi Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Usaha Toko Modern Di Kabupaten Dairi adalah untuk mengatur dan menata keberadaan dan pendirian toko modern agar tidak merugikan dan mematikan pasar tradisional/toko/warung yang telah ada. Di samping itu juga bertujuan untuk menjamin terselenggaranya kemitraan antara usaha kecil dengan toko modern berdasarkan prinsip saling menguntungkan, jelas, wajar berkeadilan dan transparan.

Menurut Dunn (2003), kriteria-kriteria evaluasi kebijakan meliputi 6 (enam) tipe evaluasi yang digunakan sesuai dengan permasalahan penelitian, yaitu:

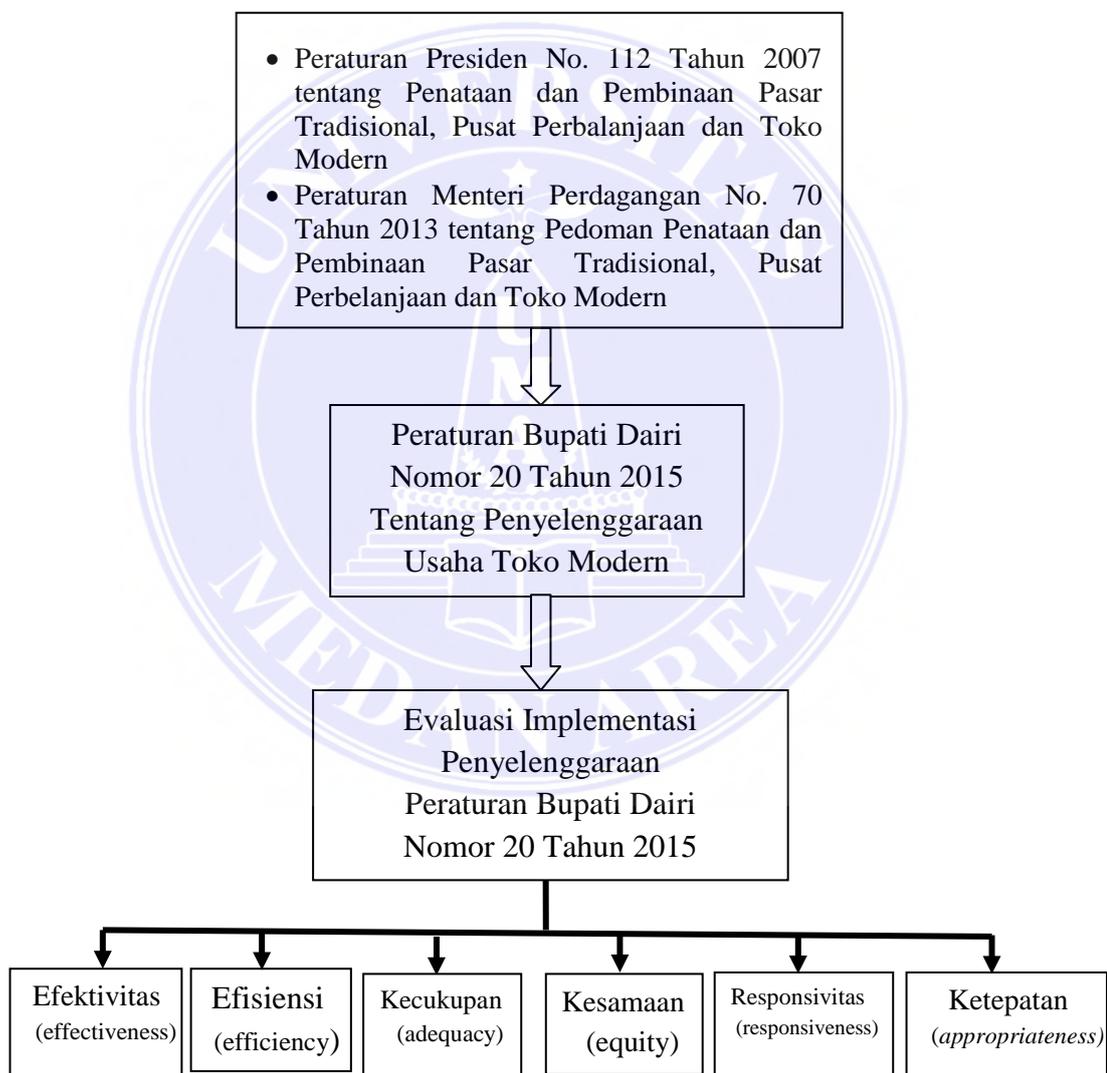
1. Efektivitas (effectiveness) berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang di harapkan atau mencapai tujuan dari

diadakannya tindakan. Efektivitas yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneterinya;

2. Efisiensi (efficiency) berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk meningkatkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dengan rasionalitas ekonomi adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter;
3. Kecukupan (adequacy) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan;
4. Kesamaan (equity) erat hubungannya dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat;
5. Responsivitas (responsiveness) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya seperti efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya kebijakan;
6. Ketepatan (appropriateness) adalah kriteria ketepatan secara dekat yang berhubungan dengan rasionalitas substantive, karena pernyataan tentang ketepatan kebijakan tidak berkenaan dengan satu kriteria individu tetapi dua

atau lebih kriteria secara bersama-sama. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan-tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan tersebut.

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat digambarkan kerangka konsep yang digunakan dalam melakukan evaluasi terhadap Peraturan Bupati Dairi Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Usaha Toko Modern, yang dapat digambarkan sebagai berikut :



**Gambar 1 : Kerangka Penelitian**

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Konsep Kebijakan Publik**

##### **2.1.1. Pengertian Kebijakan Publik**

Nugroho (2008:55) merumuskan definisi kebijakan publik secara sederhana bahwa kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat negara, khususnya pemerintah sebagai strategi untuk mengatur masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang dicita-citakan. Winarno (2007:30-31) kebijakan publik secara garis besar mencakup tahap-tahap perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Sementara itu analisis kebijakan berhubungan dengan penyelidikan dan deskripsi sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan publik.

##### **2.1.2. Proses Kebijakan Publik**

Proses kebijakan publik menurut William Dunn sebagaimana dikutip Winarno (2007:32-34) adalah sebagai berikut :

###### **1. Tahap penyusunan agenda**

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya 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 bahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama;

## 2. 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;

## 3. 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;

## 4. 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;

## 5. 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, yang memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

Sesuai dengan rumusan masalah dan tujuan penelitian ini penulis membatasi dan hanya akan membahas tentang evaluasi kebijakan publik.

## 2.2. Implementasi Kebijakan Publik

### 2.2.1 Pengertian Implementasi

Implementasi dirumuskan secara pendek bahwa “*to implement*” (mengimplementasikan) berarti “*to provide means for carrying out; to give practical effect to*” (menyajikan sarana untuk melaksanakan sesuatu; menimbulkan dampak/berakibat sesuatu). Implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu implementasi maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia belaka. Oleh karena itu implementasi kebijakan mempunyai kedudukan yang penting di dalam kebijakan publik.

Menurut Udoji dalam Wahab (2008:64), menyatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari

pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan berupa impian atau rencana yang bagus, yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan. Menurut Nakamura dan Smallwood dalam Tangkilisan (2003:17), hal-hal yang berhubungan dengan implementasi kebijakan adalah keberhasilan dalam mengevaluasi masalah dan kemudian menerjemahkannya ke dalam keputusan yang bersifat khusus. Sedangkan Jones dalam Tangkilisan (2003:17), implementasi merupakan suatu proses yang dinamis yang melibatkan secara terus menerus usaha-usaha untuk mencari apa yang akan dan dapat dilakukan. Dengan demikian implementasi mengatur kegiatan-kegiatan yang mengarah pada penempatan suatu program ke dalam tujuan kebijakan yang diinginkan.

Berdasarkan definisi-definisi diatas, maka penulis dapat simpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dengan harapan akan memperoleh suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran dari suatu kebijakan itu sendiri.

### **2.2.2 Model Implementasi Kebijakan**

Proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap tujuan kebijakan, baik yang negatif maupun positif.

Untuk mengkaji lebih baik suatu implementasi kebijakan publik maka perlu diketahui variabel dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Untuk itu, diperlukan suatu model kebijakan guna menyederhanakan pemahaman konsep suatu implementasi kebijakan. Terdapat banyak model yang dapat dipakai untuk menganalisis sebuah implementasi kebijakan.

Adapun dalam mengimplemetasikan suatu kebijakan dikenal beberapa model sebagai berikut:

#### A. **Model Implementasi Kebijakan George Edward III**

Edward di dalam Subarsono (2005:90), melihat implementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis, dimana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut perlu ditampilkan guna mengetahui bagaimana pengaruh faktor-faktor tersebut terhadap implementasi. Oleh karena itu, Edward menegaskan bahwa dalam studi implementasi terlebih dahulu harus diajukan dua pertanyaan pokok yaitu:

- a) Apakah yang menjadi prasyarat bagi implementasi kebijakan?
- b) Apakah yang menjadi faktor utama dalam keberhasilan implementasi kebijakan?

Guna menjawab pertanyaan tersebut, Edward mengajukan empat faktor yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan yaitu faktor *communication*, *resources*, *disposition*, dan *bureucratic structure*.

##### 1. **Komunikasi (*Communication*)**

Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Sementara itu, komunikasi kebijakan berarti merupakan

proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy makers*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*). Informasi perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (*target group*) kebijakan, sehingga pelaku kebijakan dapat mempersiapkan hal-hal apa saja yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, agar proses implementasi kebijakan bisa berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri. Komunikasi dalam implementasi kebijakan mencakup beberapa dimensi penting yaitu transformasi informasi (*transimisi*), kejelasan informasi (*clarity*) dan konsistensi informasi (*consistency*). Dimensi transformasi menghendaki agar informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan pihak yang terkait. Dimensi kejelasan menghendaki agar informasi yang jelas dan mudah dipahami, selain itu untuk menghindari kesalahan interpretasi dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan. Sedangkan dimensi konsistensi menghendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten sehingga tidak menimbulkan kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait.

## 2. **Sumber Daya (*Resources*)**

Sumber daya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Edward III mengemukakan bahwa bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para

pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melaksanakan kebijakan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Sumber daya di sini berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan.

### 3. **Disposisi (*Disposition*)**

Kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran. Karakter penting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan misalnya kejujuran dan komitmen yang tinggi. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam asa program yang telah digariskan, sedangkan komitmen yang tinggi dari pelaksana kebijakan akan membuat mereka selalu antusias dalam melaksanakan tugas, wewenang, fungsi, dan tanggung jawab sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan. Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.

### 4. **Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)**

Struktur organisasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek struktur organisasi ini melingkupi dua hal

yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat standart operation procedur (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan. Aspek kedua adalah struktur birokrasi, struktur birokrasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.

### **B. Model Implementasi Kebijakan Grindle**

Model Implementasi Kebijakan Publik yang dikemukakan Grindle di dalam Nugroho (2004:74), menuturkan bahwa Keberhasilan proses implementasi kebijakan sampai kepada tercapainya hasil tergantung kepada kegiatan program yang telah dirancang dan pembiayaan cukup, selain dipengaruhi oleh isi kebijakan (*Content of Policy*) dan konteks implementasinya (*Contex of Implementation*).

Isi kebijakan yang dimaksud meliputi:

1. Kepentingan yang terpenuhi oleh kebijakan (*interest affected*).
2. Jenis manfaat yang dihasilkan (*tipe of benefit*).
3. Derajat perubahan yang diinginkan (*extent of change envisioned*).
4. Kedudukan pembuat kebijakan (*site of decision making*).
5. Para pelaksana program (*program implementators*).
6. Sumber daya yang dikerahkan (*Resources commited*).

Sedangkan konteks implementasi yang dimaksud:

1. Kekuasaan (*power*).

2. Kepentingan strategi aktor yang terlibat (*interest strategies of actors involved*).
3. Karakteristik lembaga dan penguasa (*institution and regime characteristics*).
4. Kepatuhan dan daya tanggap pelaksana (*compliance and responsiveness*).

### **C. Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn**

Model yang diperkenalkan oleh Donald Van Meter dan Carl Van Horn di dalam Nugroho (2004:76), mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementator, dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah variabel berikut:

1. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi
2. Karakteristik agen pelaksana/implementator
3. Kondisi ekonomi, sosial, dan politik
4. Kecenderungan (*disposition*) pelaksana/implementor.

## **2.3. Evaluasi Kebijakan Publik**

### **2.3.1. Pengertian Evaluasi Kebijakan**

Pengertian evaluasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti penilaian; hasil. Menurut Bryan & White (1987), evaluasi adalah upaya untuk mendokumentasi dan melakukan penilaian tentang apa yang terjadi dan juga mengapa hal itu terjadi, evaluasi yang paling sederhana adalah mengumpulkan informasi tentang keadaan sebelum dan sesudah pelaksanaan suatu program/rencana.

Menurut PP No. 39 Tahun 2006, Evaluasi adalah rangkaian kegiatan membandingkan realisasi masukan (*input*), keluaran (*output*), dan hasil (*outcome*) terhadap rencana dan standar.

Evaluasi kebijakan adalah kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak (Anderson, 1975). Evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja melainkan kepada seluruh proses kebijakan.

Sedangkan stufflebeam dalam Arikunto (2006 : 1) mengungkapkan bahwa evaluasi merupakan proses penggambaran, pencarian dan pemberian informasi yang bermanfaat bagi pengambil keputusan dalam menentukan alternatif keputusan.

Menurut William N. Dunn (2003:608-610) istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*). Evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Meskipun berkenaan dengan keseluruhan proses kebijakan, evaluasi kebijakan lebih berkenaan dengan keseluruhan proses kebijakan, evaluasi

kebijakan lebih berkenan pada kinerja dari kebijakan, khususnya pada implementasi kebijakan publik.

Evaluasi kebijakan mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis lainnya. Menurut Dunn (2003:608-609), evaluasi mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan lainnya.

1. Fokus Nilai, evaluasi dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai suatu kebijakan dan program. Evaluasi terutama merupakan usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial kebijakan atau program dan bukan sekedar usaha mengumpulkan informasi mengenai hasil aksi kebijakan yang terantisipasi. Karena ketepatan tujuan dan sasaran kebijakan dapat selalu dipertanyakan, evaluasi mencakup prosedur untuk mengevaluasi tujuan-tujuan dan sasaran itu sendiri;
2. Interdependensi Fakta Nilai. Tuntutan evaluasi tergantung baik fakta maupun nilai. Untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tertinggi (atau rendah) diperlukan tidak hanya bahwa hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, kelompok atau seluruh masyarakat. Untuk menyatakan demikian harus didukung oleh bukti bahwa hasil-hasil kebijakan secara aktual merupakan konsekwensi dari aksi-aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu. Oleh karena itu pemantauan merupakan prasyarat bagi evaluasi;
3. Orientasi masa kini dan masa lampau. Tuntutan evaluatif, berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokatif, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil di masa depan. Evaluasi bersifat retrospektif dan setelah aksi-

aksi dilakukan (ex-post). Rekomendasi yang juga mencakup premis-premis nilai, bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi-aksi (ex-ante);

4. Dualitas Nilai. Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara. Evaluasi sama dengan rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang ada dapat dianggap sebagai intristik (diperlukan bagi dirinya) atau ekstrinsik (diperlukan karena hal itu mempengaruhi pencapaian tujuan lain). Nilai-nilai sering ditata di dalam suatu hirarki yang merefleksikan kepentingan relatif dan saling ketergantungan antar tujuan dan sasaran.

Menurut Winarno (2008:225) 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 tertentu yang berangkat dari 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.

Menurut Abidin (2006:211) evaluasi secara lengkap mengandung tiga pengertian yaitu :

1. Evaluasi awal, sejak dari proses perumusan kebijakan sampai saat sebelum dilaksanakan (ex-ante evaluation);
2. Evaluasi dalam proses pelaksanaan atau monitoring;
3. Evaluasi akhir, yang dilakukan setelah selesai proses pelaksanaan kebijakan (ex-post evaluation).

Abidin (2006:213) lebih lanjut mengemukakan bahwa informasi yang dihasilkan dari evaluasi merupakan nilai (values) yang antara lain berkenaan dengan :

1. Efisiensi (Efficiency), yakni perbandingan antara hasil dengan biaya, atau (hasil/biaya);
2. Keuntungan (profitability), yaitu selisih antara hasil dengan biaya atau (hasil/biaya);
3. Efektif (effectiveness), yakni penilaian pada hasil, tanpa memperhitungkan biaya;
4. Keadilan (equity), yakni keseimbangan (proporsional) dalam pembagian hasil (manfaat) dan/atau biaya (pengorbanan);
5. Detriments, yakni indikator negatif dalam bidang sosial seperti kriminal;
6. Manfaat tambahan (*marginal rate of return*), yaitu tambahan hasil banding biaya atau pengorbanan (change-in benefits/change –in-cost).

Berdasarkan pendapat beberapa ahli tersebut dapat diperoleh pemahaman bahwa evaluasi kebijakan publik merupakan suatu upaya untuk mengukur, menilai serta mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi berhasil atau tidaknya suatu kebijakan dalam lingkup yang lebih umum atau keseluruhan dari tahapan kebijakan publik.

### 2.3.2. Tujuan Evaluasi Kebijakan

Wibawa dkk (1994:9-10) mengemukakan bahwa evaluasi kebijakan bertujuan untuk mengetahui 4 aspek yaitu :

1. Proses pembuatan kebijakan;
2. Proses implementasi;
3. Konsekuensi kebijakan;
4. Efektivitas dampak kebijakan.

Evaluasi terhadap aspek kedua disebut evaluasi implementasi sedangkan evaluasi terhadap aspek ketiga dan keempat disebut evaluasi dampak kebijakan.

Riant Nugroho, dalam premisnya mengemukakan bahwa setiap kebijakan harus dievaluasi sebelum diganti sehingga ada klausula “ dapat diganti setelah dilakukan evaluasi “ dalam setiap kebijakan publik. Hal ini perlu dijadikan acuan karena, pertama, untuk menghindari kebiasaan buruk administrasi publik di Indonesia yang sering menerapkan prinsip ganti pejabat, harus ganti peraturan. Kedua, supaya setiap kebijakan tidak diganti hanya karena keinginan atau selera pejabat yang saat itu berwenang (Nugroho, 2008:471). Terkait dengan hal tersebut tujuan evaluasi menurut Nugroho (2008:472) adalah bukan untuk menyalahkan pihak yang mengeluarkan kebijakan, namun untuk mengetahui kesenjangan antara harapan dan pencapaian suatu kebijakan serta bagaimana menutup kesenjangan tersebut.

Menurut pendapat Marielle Berriet - Sollic, Pierre Labarthe, Catherine Laurent and Jacques Baudry dalam Makalah yang dipersiapkan untuk “Seminar 122 European Association of Agricultural Economist (EAAE) “ di Ancona, 17-18

Februari 2011 yang berjudul *Empirical validity of the evaluation of public policies: models of evaluation and quality of evidence*, mengatakan bahwa :

*When an evaluation procedure is used to assess a public action programme, generally the goal is to produce the best iknowledge possible on the actual impact of the programme. The best knowledge should be a) based on relevant empirical evidence (which addresses the question at hand); b) corroborated by facts (facts which reflect real world observation and are empirical in nature) and c) reliable (knowledge produced using rigorous methods).*

Pernyataan di atas memberikan pengertian bahwa ketika prosedur evaluasi digunakan untuk menilai pelaksanaan program kebijakan publik , umumnya tujuannya adalah untuk menghasilkan pengetahuan terbaik tentang dampak program yang sebenarnya. Pengetahuan "terbaik" seperti dimaksud di atas harusnya didasarkan pada bukti empiris yang relevan, diperkuat oleh fakta (fakta yang mencerminkan observasi dunia nyata dan empiris di alam) dan terpercaya dalam artian pengetahuan yang dihasilkan menggunakan metode yang ketat.

### **2.3.3. Fungsi Evaluasi Kebijakan**

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 antar-berbagai 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.

Selain hal tersebut diatas, fungsi dari evaluasi kebijakan publik menurut Putra (2003:93) ada tiga hal pokok, yaitu :

- (1) Memberi informasi yang valid tentang kinerja kebijakan;
- (2) Untuk menilai kepasan tujuan atau target dengan masalah yang dihadapi;
- (3) Untuk memberi sumbangan pada kebijakan lain terutama segi metodologinya.

Ketiga fungsi tersebut menunjukkan pentingnya evaluasi kebijakan dilakukan agar proses kebijakan secara keseluruhan dapat berlangsung secara baik.

Fungsi evaluasi menurut Agustino (2006:188-189) ada tiga macam yaitu :

1. Memberi informasi yang valid dan dipercaya mengenai kebijakan;
2. Memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target;
3. Memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisiskebijakan lainnya, seperti perumusan masalah dan rekomendasi kebijakan.

Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan. Evaluasi merupakan tahapan penting dalam pelaksanaan suatu program. Manfaat positif akan diperoleh apabila evaluasi dijalankan dengan benar dan memperhatikan segenap aspek yang ada dalam suatu program. Menurut Dunn (2003:609-611) evaluasi kebijakan mempunyai sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan, yakni :

1. Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai

kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik;

2. Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Dalam menanyakan kepantasan tujuan dan sasaran, analis dapat menguji alternatif sumber nilai maupun landasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas (teknis, ekonomi, legal, sosial, substantif);
3. Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan. Evaluasi dapat pula menyumbang pada defenisi alternatif kebijakan yang baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain.

Menurut Samodra Wibawa (1994), evaluasi kebijakan publik memiliki

4 (empat) fungsi yaitu :

1. **Ekplanasi.** Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamati. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan;

2. ***Kepatuhan.*** Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku baik birokrasi maupun pelaku lainnya sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan;
3. ***Audit.*** Melalui evaluasi dapat diketahui apakah output benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan;
4. ***Akunting.*** Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial-ekonomi dari kebijakan tersebut.

Sedangkan fungsi evaluasi menurut Agustino (2006:188-189) adalah :

1. Memberi informasi yang valid dan dipercaya mengenai kebijakan;
2. Memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target;
3. Memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, seperti perumusan masalah dan rekomendasi kebijakan.

Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan.

Menurut William N. Dunn fungsi evaluasi, yaitu : “Pertama, dan yang paling penting, evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan. Kedua, evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Ketiga, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi” (Dunn, 2003:609 dan 610).

#### **2.3.4. Kriteria Evaluasi Kebijakan**

Mengevaluasi suatu program atau kebijakan publik diperlukan adanya suatu kriteria untuk mengukur keberhasilan program atau kebijakan publik

tersebut. Kriteria-kriteria yang dirumuskan dapat dijadikan sebagai indikator dalam menentukan apakah suatu kebijakan berhasil atau gagal.

Menurut Dunn (2003), kriteria-kriteria evaluasi kebijakan meliputi 6 (enam) tipe sebagai berikut :

1. Efektivitas (effectiveness) berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektivitas yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneterinya;
2. Efisiensi (efficiency) berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk meningkatkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dengan rasionalitas ekonomi adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter;
3. Kecukupan (adequacy) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan;
4. Kesamaan (equity) erat hubungannya dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat;
5. Responsivitas (responsiveness) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya seperti

efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya kebijakan;

6. Ketepatan (appropriateness) adalah kriteria ketepatan secara dekat yang berhubungan dengan rasionalitas substantive, karena pernyataan tentang ketepatan kebijakan tidak berkenaan dengan satu kriteria individu tetapi dua atau lebih kriteria secara bersama-sama. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan-tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan tersebut.

Hal ini sejalan dengan pernyataan Chris. I. Nwagboso (Ph.D In-View) Assistant Lecturer Department of Political Science University of Calabar, Calabar P.M.B 1115, Unical Cross River State – Nigeria dalam “British Journal of Humaniora dan Social Science” (April 2012, Vol. 5 (1) dengan judul ***Public Policy and the Challenges of Policy Evaluation in Third World***, yang mengatakan bahwa :

*Evaluation of public programmes leads to questions by the policy makers not only on whether the policy has succeeded in achieving the goal for which it was initiated and formulated or designed, but also assist in finding out from the target group how they perceive the programme or policy as well as various prognosis/strategies necessary to make the programme move viable.*

Pernyataan diatas menyatakan bahwa evaluasi program publik mengarah pada pertanyaan kepada para pembuat kebijakan yang tidak hanya pada keberhasilan kebijakan dalam mencapai tujuan yang dirumuskan atau dirancang, tetapi juga membantu dalam mencari informasi dari kelompok sasaran bagaimana mereka memandang program atau kebijakan serta berbagai strategi yang diperlukan untuk membuat program yang lebih layak.

Selanjutnya masih dalam Chris. I. Nwagboso (Ph.D In-View) Assistant Lecturer Department of Political Science University of Calabar, Calabar P.M.B 1115, Unical Cross River State – Nigeria dalam “British Journal of Humaniora dan Social Science” (April 2012, Vol. 5 (1) dengan judul Public *Policy and the Challenges of Policy Evaluation in Third World*, menyatakan bahwa :

*In evaluating public programmes and policies, it is therefore, advisable that evaluators must adopt or use certain relevant indicators in such exercise. Thus, indicators are indication of a given situation (WHO, 1981:8). Therefore, the use of indicators will guide the investigator or policy maker to ascertain what should be measured, the criteria for such measurement and comparison of the phenomenon with other existing public programmes already implemented.*

Pernyataan di atas menggambarkan bahwa dalam mengevaluasi program dan kebijakan publik, disarankan agar "evaluator" diharuskan mengadopsi atau menggunakan indikator tertentu yang relevan dalam pelaksanaannya. Indikator harus dapat memberikan indikasi dan refleksi dari situasi program yang dievaluasi (WHO, 1981: 8). Oleh karena itu, penggunaan indikator akan memandu peneliti atau pembuat kebijakan untuk memastikan apa yang harus diukur, kriteria untuk pengukuran tersebut dan perbandingan fenomena dengan program publik lainnya yang ada dan sudah dilaksanakan.

### **2.3.5. Pendekatan Evaluasi Kebijakan**

Evaluasi kebijakan publik memiliki pendekatan yang beragam tergantung tujuan ataupun sudut pandang dari para evaluator yang akan melakukan evaluasi.

Menurut Peraturan Pemerintah No 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan, di dalam pelaksanaannya kegiatan evaluasi dapat dilakukan pada berbagai tahapan yaitu :

1. Evaluasi pada Tahap Perencanaan (*ex-ante*), yaitu evaluasi dilakukan sebelum ditetapkannya rencana pembangunan dengan tujuan untuk memilih dan menentukan skala prioritas dari berbagai alternatif dan kemungkinan cara mencapai tujuan yang telah dirumuskan sebelumnya;
2. Evaluasi pada Tahap Pelaksanaan (*on-going*), yaitu evaluasi yang dilakukan pada saat pelaksanaan rencana pembangunan untuk menentukan tingkat kemajuan pelaksanaan rencana dibandingkan dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya;
3. Evaluasi pada Tahap Pasca-Pelaksanaan (*ex-post*), yaitu evaluasi yang dilakukan setelah pelaksanaan berakhir, yang diarahkan untuk melihat pencapaian program dalam mengatasi masalah pembangunan yang ingin dipecahkan. Evaluasi ini digunakan untuk menilai efisiensi (keluaran dan hasil dibandingkan masukan), efektivitas (hasil dan dampak terhadap sasaran) atau manfaat (dampak terhadap kebutuhan) program.

Dunn (2003:613-620) membagi pendekatan evaluasi menjadi tiga, yaitu :

1. Evaluasi Semu. Evaluasi semu (pseudo Evaluation) adalah pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan, tanpa berusaha untuk menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil tersebut terhadap individu. Asumsi utama dari evaluasi semu adalah bahwa ukuran tentang manfaat atau nilai merupakan sesuatu yang dapat terbukti sendiri (self evident) atau tidak kontroversial;
2. Evaluasi Formal. Evaluasi formal merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang valid

dan dapat dipercaya mengenai hasil kebijakan tetapi mengevaluasi hal tersebut atas dasar tujuan program kebijakan yang telah diumumkan secara formal oleh pembuat kebijakan dan administrator program. Asumsi utama dari evaluasi formal adalah bahwa tujuan dan target diumumkan secara formal dan merupakan ukuran yang tepat untuk manfaat atau nilai kebijakan program;

3. Evaluasi Keputusan Teoritis. Evaluasi ini merupakan pendekatan yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggungjawabkan dan valid mengenai hasil kebijakan yang secara eksplisit dinilai oleh berbagai pelaku kebijakan. Asumsi evaluasi teoritis keputusan adalah tujuan dan sasaran dari perilaku kebijakan baik yang dinyatakan secara formal maupun tersembunyi merupakan ukuran yang layak terhadap manfaat atau nilai kebijakan program.

Dalam penelitian ini analisis yang dilakukan adalah analisis evaluasi akhir, yang dilakukan setelah selesai proses pelaksanaan kebijakan (ex-post evaluation) dengan pendekatan berdasarkan kriteria evaluasi yang bertujuan untuk menilai keberhasilan program dengan indikator sesuai kriteria-kriteria kebijakan publik yang dipaparkan oleh Dunn dengan alasan sebagai berikut :

1. Tidak ada pilihan model yang terbaik, yang ada adalah pilihan yang harus kita pilih secara bijaksana sesuai dengan kebutuhan kebijakannya sendiri (Riant Nugroho, 2008:454);
2. Dalam penelitian ini fokus penelitian lebih tertuju pada kriteria-kriteria kebijakan publik yang dipergunakan sebagai indikator keberhasilan kebijakan yang lebih menekankan pada unsur-unsur pokok dalam sebuah

evaluasi yakni efektivitas, Efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas dan ketepatan. Sementara model yang paling detail membahas permasalahan ini adalah model William N Dunn.

#### **2.4. Penelitian Terdahulu**

1. Moh. Irham Triyuda (2017), dengan judul penelitian : Evaluasi Kebijakan Penataan Usaha Toko Modern Dan Minimarket (Studi Evaluasi Perda Surabaya No. 8 Tahun 2014 Tentang Penataan Toko Modern Di Kota Surabaya). Hasil penelitian menunjukkan bahwa Upaya perlindungan yang diberikan kepada pasar rakyat, usaha mikro kecil dan menengah sejenis tidak efektif akibat adanya persaingan yang kurang sehat antara usaha tradisional dengan minimarket. Akibatnya justru mengurangi jumlah konsumen yang datang dan menurunkan jumlah pendapatan terhadap usaha tradisional sehingga belum terjadi sinergi antara usaha tradisional dengan toko swalayan untuk dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Kurangnya pengawasan dari Disperdag ini menyebabkan kegiatan pembinaan toko kelontong masih belum juga dilakukan. Pelaksanaan Peraturan Daerah No. 8 Tahun 2014 Tentang Penataan Toko Modern di Kota Surabaya tidak cukup memberikan penyelesaian masalah terutama bagi usaha tradisional dan usaha toko kelontong masyarakat.
2. Dany Widiastuti dan R. Slamet Santoso (2016), dengan judul penelitian : Evaluasi Kebijakan Peraturan Walikota Semarang N0. 05 Tahun 2013 Tentang Penataan Toko Modern Minimarket di Kota Semarang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan penataan toko modern minimarket di Kota Semarang belum berjalan dengan baik.

Dibuktikan dengan indikator efektivitas, kecukupan, perataan, responsivitas dan ketepatan yang dijabarkan semuanya belum dapat memuskan kelompok sasaran. Kelompok sasaran sebagian besar belum merasa puas dengan kebijakan Peraturan Walikota Semarang NO. 05 Tahun 2013 Tentang Penataan Toko Modern Minimarket di Kecamatan Banyuwangi, beberapa aturan masih belum berpihak kepada pasar tradisional, toko/warung. Kewajiban pelaporan Triwulan tentang kemitraan belum berjalan.

3. Budiman Rusli (2018), dengan judul penelitian : Kebijakan Penataan Minimarket Dan Pemberdayaan Pedagang Tradisional Di Kota Bandung: Studi Di Kawasan Pemukiman Kecamatan Antapani. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Kebijakan Penataan minimarket belum berjalan sesuai dengan harapan. Perkembangan usaha ritel modern masih mendominasi perekonomian masyarakat. Belum ada usaha yang berhasil secara signifikan memberdayakan para pedagang tradisional agar siap bersaing merebut pasar potensial yaitu konsumen yang bermukim di sekitar kawasan perumahan tersebut. Pelanggaran demi pelanggaran masih terjadi. Berdampak pada penurunan omzet yang sangat tajam melampaui angka 70% yang membuat pelaku ekonomi yang lemah ini tersudutkan dan tidak sedikit yang gulung tikar. Dari hasil penelitian di lapangan, penulis menemukan salah satu poin penting dalam mendukung pelaksanaan kebijakan ini melalui memperkuat pola kemitraan. Model kemitraan yang kuat akan menjadi penopang utama kelancaran implementasi kebijakan. Dalam penelitian ini, penulis mengajukan “Model Kemitraan MRT,”

sebagai model alternatif dalam mengatasi hambatan dan masalah implementasi Kebijakan Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern yang diamanatkan Perda Kota Bandung Nomor 2 Tahun 2009.

4. Ramadhan Akbar DP (2016), dengan judul penelitian : Kebijakan Pemerintah Kota Pekalongan Dalam Penataan Pedagang Pasar Tiban. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Pekalongan dalam penataan pedagang pasar tiban sesuai dengan Perda Nomor 5 tahun 2013 tentang Ketertiban Umum telah dilaksanakan oleh aparat Pemerintah Daerah. Kebijakan penataan tersebut meliputi: pendataan dan penyediaan lokasi baru atau relokasi pedagang pasar tiban, dan pembenahan tata letak lapak. Pendataan sudah dilakukan pihak Pemerintah Kota Pekalongan dengan bekerjasama dengan paguyuban pedagang pasar tiban. Penyediaan lokasi untuk relokasi sudah dilaksanakan pihak Pemerintah Kota dengan menyediakan tanah lapang tiap-tiap daerah pasar tiban agar pindah dari jalan atau trotoar, namun kebijakan yang satu ini belum terlaksana sampai sekarang. Pembenahan tata letak sudah dilaksanakan dengan melalui Satpol PP sebagai penegak Perda menghimbau agar aktivitas berdagang pedagang pasar tiban menggunakan satu lajur atau satu sisi dari jalan. Masih banyak lokasi pasar tiban yang belum dilakukan relokasi ke tempat yang sudah disediakan oleh Pemkot, kebanyakan pasar tiban di Kota Pekalongan masih beraktivitas di jalan Pemerintah Kota Pekalongan dalam mengambil kebijakan untuk pedagang pasar tiban harus memikirkan masa depan dari pedagang. Selain

itu Pemerintah Kota Pekalongan dalam pelaksanaan kebijakan juga harus maksimal dan harus mengupayakan kebijakan yang sudah dibuat benar-benar berjalan.

5. Asmuni dan Abdul Hakim (2017), dengan judul penelitian : Evaluasi Kebijakan Ekonomi Sektor Informal: Studi Terhadap Pelaksanaan Penataan Dan Penertiban Pedagang Kaki Lima Di Kabupaten Jember. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Evaluasi proses pelaksanaan penertiban dan penataan PKL menunjukkan bahwa selama lima tahun berjalannya kebijakan terhadap keberadaan PKL belum bisa dikatakan baik. Hal tersebut bisa dilihat dari perbandingan antara kondisi yang diharapkan dengan hasil kebijakan yang telah dicapai. Kondisi yang belum baik tersebut juga bisa dilihat dari ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang belum berjalan secara maksimal. Selain itu, hasil kebijakan juga melihat bahwa relokasi PKL di beberapa kawasan PKL pernah dilakukan tetapi hasilnya cukup mengecewakan.

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### 3.1. Tempat dan Waktu Penelitian

Penelitian ini di laksanakan pada Kantor Dinas Perindustrian dan Perdagangan Jalan Pandu Kelurahan Bintang Hulu Kabupaten Dairi Provinsi Sumatera Utara dan dilaksanakan selama 2 (dua) bulan yaitu bulan Februari sampai dengan Maret 2018.

#### 3.2. Bentuk Penelitian

Metode penelitian dilakukan melalui analisis deskriptif, dengan pendekatan kualitatif yaitu suatu metode pencarian fakta dengan interpretasi yang tepat. Analisis deskriptif ini dengan memusatkan perhatian pada masalah-masalah yang ada pada saat penelitian dilakukan yang bersifat aktual dan menggambarkan fakta-fakta tentang masalah yang diselidiki bagaimana adanya, diiringi dengan interpretasi rasional yang kuat .

#### 3.3. Informan Penelitian

Menurut Fraenkel dan Wallen (Sigit, 2009 : 157) bahwa hampir semua penelitian kualitatif metode sampelnya adalah *purposive*. Random sampling tidak dapat diterapkan karena sampel yang diperolehnya harus memenuhi beberapa karakteristik yang ditentukan dalam studi. Karena penelitian ini merupakan penelitian kualitatif maka informan penelitian ditentukan secara *purposive*. Dalam konteks ini, pemilihan informan penelitian didasarkan atas tingkat pemahaman informan terhadap aspek-aspek yang berkaitan dengan bidang yang menangani langsung pelaksanaan program dan intensitas keterlibatan serta representasi unit

organisasi perangkat daerah. Informan dalam penelitian ini terbagi menjadi informan utama dan informan pendukung. Informan utama terdiri Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Dairi, penyelenggara usaha toko modern, pengusaha/ pedagang tradisional dan masyarakat sebagai konsumen.

### **3.4. Teknik Pengumpulan Data**

Dalam penelitian ini, pengumpulan data dilakukan untuk mendapatkan data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang langsung diperoleh dari lapangan dengan cara :

- a. Wawancara yaitu teknik pengumpulan data dengan cara tanya jawab dan berhadapan langsung dengan sumber informasi yang mengerti permasalahan yang diteliti terutama pada bidang yang menangani langsung pelaksanaan Program;
- b. Observasi yaitu pengamatan langsung terhadap objek penelitian.

Sedangkan data sekunder diperoleh dari berbagai sumber yang ada keterkaitannya dengan penelitian seperti : laporan, artikel, literatur, dan berbagai bahan – bahan publikasi lainnya.

### **3.5. Definisi Konsep**

Untuk memberikan kemudahan dalam memahami variabel yang akan diukur dalam penelitian ini, perlu dirumuskan pengertian dan istilah yang digunakan untuk memperoleh batasan yang jelas dan memudahkan dalam menentukan indikatornya. Variabel dalam penelitian ini menggunakan satu variabel atau variabel tunggal, yaitu Evaluasi Peraturan Bupati Dairi Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Usaha Toko Modern Di Kabupaten Dairi.

Evaluasi Peraturan Bupati Dairi Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Usaha Toko Modern Di Kabupaten Dairi, adalah tindakan-tindakan dalam upaya mengukur keberhasilan tujuan program dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Kriteria-kriteria yang diukur dalam Evaluasi Peraturan Bupati Dairi Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Usaha Toko Modern Di Kabupaten Dairi adalah :

1. Efektivitas (effectiveness) berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektivitas yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneterinya;
2. Efisiensi (efficiency) berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk meningkatkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dengan rasionalitas ekonomi adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter;
3. Kecukupan (adequacy) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan;
4. Kesamaan (equity) erat hubungannya dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat;

5. Responsivitas (responsiveness) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, prefensi atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya seperti efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya kebijakan;
6. Ketepatan (appropriateness) adalah kriteria ketepatan secara dekat yang berhubungan dengan rasionalitas substantive, karena pernyataan tentang ketepatan kebijakan tidak berkenaan dengan satu kriteria individu tetapi dua atau lebih kriteria secara bersama-sama. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan-tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan tersebut.

### **3.6. Teknik Analisis Data**

Analisis data adalah proses mengatur urutan data mengorganisasikannya ke dalam suatu pola dan satuan uraian dasar, sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti disarankan oleh data. Mengorganisasikan data berarti mengatur, mengurutkan, mengolompokkan, memberi kode dan mengkategorikan. (Potton dalam Moleong; 2002 : 103). Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan model interaktif sebagaimana dikembangkan oleh Miles dan Huberman. Ada 3 (tiga) komponen pokok dalam tahap analisis data, yaitu :

a. Reduksi Data.

Merupakan proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, dan abstraksi data (kasar) yang ada dalam catatan lapangan (field note). Proses ini berlangsung terus sepanjang pelaksanaan penelitian, yang dimulai dari bahkan sejak peneliti mengambil keputusan.

b. Penyajian Data.

Penyajian pada dasarnya sebagai sekumpulan informasi tersusun yang memungkinkan adanya pengambilan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Dengan melihat suatu penyajian data, peneliti akan mengerti apa yang terjadi dan memungkinkan untuk mengerjakan sesuatu pada analisis atau tindakan lain berdasarkan pengertian tersebut. Penyajian data yang banyak digunakan pada data kualitatif pada masa lalu adalah bentuk teks naratif.

c. Verifikasi / Penarikan Kesimpulan.

Pada awal pengumpulan data, peneliti sudah harus mengerti apa arti dari hal-hal yang ditemui dengan melakukan pencatatan peraturan-peraturan, pola-pola pernyataan, konfigurasi yang mungkin, arahan sebab akibat dan proposisi peneliti yang kompeten memegang berbagai hal tersebut tidak secara kuat, artinya tetap bersifat terbuka dan skeptis.

## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### 5.1. Kesimpulan

1. Evaluasi Implementasi Peraturan Bupati Dairi Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Toko Modern di Kabupaten Dairi, yang dilihat dari aspek efektivitas (*effectiveness*), efisiensi (*efficiency*), kecukupan (*adequacy*), kesamaan (*equity*), responsivitas (*responsiveness*), dan ketepatan (*appropriateness*), secara umum belum dapat berjalan dengan baik. Upaya perlindungan yang diberikan kepada pasar rakyat, usaha mikro kecil dan menengah sejenis tidak efektif akibat adanya persaingan yang kurang sehat antara usaha tradisional dengan toko modern. Akibatnya justru mengurangi jumlah konsumen yang datang dan menurunkan jumlah pendapatan terhadap usaha tradisional sehingga belum terjadi sinergi antara usaha tradisional dengan toko modern untuk dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat.
2. Pelaksanaan Peraturan Bupati Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Toko Modern di Kabupaten Dairi tidak cukup memberikan penyelesaian masalah terutama bagi usaha tradisional dan usaha toko kelontong masyarakat. Dengan semakin mudahnya pengusaha toko modern dan minimarket untuk mendapatkan permohonan IUTM berpotensi menyebabkan penambahan minimarket yang semakin besar sehingga dapat mengganggu eksistensi usaha tradisional dan toko kelontong milik masyarakat. Selain itu juga terkait dengan lokasi pendirian toko modern yang belum sesuai persyaratan maka Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Dairi tidak serta-merta menutup usaha tersebut

karena pengusaha yang bernegosiasi untuk meminta waktu hingga 2,5 tahun sampai menunggu balik modal.

3. Belum tepatnya bentuk kemitraan yang dilakukan pelaku usaha toko modern dengan UMKM. Kerjasama pemasaran hingga saat ini masih belum dilakukan, penyediaan lokasi usaha bagi UMKM masih dikenakan biaya bagi yang ingin menyewa tempat usaha, dikarenakan sosialisasi dan pembinaan yang kurang dari Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Dairi sehingga masih banyak minimarket yang tidak mengetahui bentuk kemitraan yang seharusnya dilakukan sesuai dengan yang tertulis pada Peraturan Bupati Dairi Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Toko Modern di Kabupaten Dairi. Sejauh ini waktu yang dibutuhkan belum efisien dalam proses pelaksanaan Peraturan Bupati Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Toko Modern di Kabupaten Dairi.
4. Faktor koordinasi aktor kelembagaan Kebijakan yang telah ditetapkan dapat diimplementasikan dengan baik apabila terjalin koordinasi dan komunikasi antar *stakeholder* yang terkait yaitu DPRD Kabupaten Dairi sebagai yang berwenang pada pembuatan kebijakan dan disetujui bersama Bupati, yang selanjutnya diteruskan dan dikoordinasikan kepada lembaga pelaksana kebijakan yaitu kepada Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Dairi, Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Dairi, Badan Lingkungan Hidup dan Dinas yang lainnya.

## 5.2. Saran-Saran

Saran peneliti terhadap pelaksanaan Peraturan Bupati Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Toko Modern di Kabupaten Dairi yaitu:

- 1) Sebaiknya pemerintah mendukung sektor usaha tradisional dari segi fisik dan permodalan sehingga upaya perlindungan sanggup diwujudkan untuk menciptakan persaingan usaha yang sehat dengan usaha toko modern.
- 2) Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Dairi dan Satpol PP sebaiknya menegakkan sanksi yang lebih tegas kepada pelanggar yang tidak sesuai dengan Peraturan Bupati Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Toko Modern di Kabupaten Dairi. Sebaiknya pengawasan dilakukan secara rutin sehingga pelanggaran terhadap pelaksanaan Peraturan Bupati Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Toko modern dapat diminimalisir.
- 3) Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Dairi sebaiknya saat melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan toko modern perlu untuk memberikan pembinaan terkait petunjuk dan teknis bagi pelaku usaha toko modern dan minimarket sehingga menghindari adanya penyimpangan terhadap pelaksanaan Peraturan Bupati Dairi Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Toko Modern di Kabupaten Dairi.
- 4) Diharapkan juga perhatian khusus/ pengawasan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Dairi terkait penyelenggaraan Usaha Toko Modern sehingga berjalan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. 2006, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Bandung: CV Alfabeta
- Anshori, Wahyu Aji Wahid & , R. Slamet Santoso. 2017. Evaluasi Kebijakan Penataan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern Di Kabupaten Blora <https://media.neliti.com/media/publications/197885-evaluasi-kebijakan-penataan-pasar-tradis.pdf>. (Akses, 22 Maret 2018).
- Arikunto, Suharsimi, 2012, *Metode Penelitian Suatu Pendekatan dan Praktek* (Edisi Revisi), Jakarta : Rineka Cipta,
- Asmuni dan Abdul Hakim (2017), dengan judul penelitian : Evaluasi Kebijakan Ekonomi Sektor Informal: Studi Terhadap Pelaksanaan Penataan Dan Penertiban Pedagang Kaki Lima Di Kabupaten Jember. <https://jurnal.unitri.ac.id/index.php/reformasi/article/download/43/39>
- Bogdan & Taylor. 1993. *Metode Kualitatif: Dasar Dasar Penelitian*. Sidikalang: Usaha Nasional
- Bungin. Burhan, 2007. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Chris I Nwagboso (Ph.D In-View) Assistant Lecturer Departement of Political Science University of Calabar, Calabar P.M.B 1115, Unical Cross River State-Nigeria, April 2012, *Public Policy and Challenges of Policy Evaluation in Third World*, "British Journal of Humaniora and Social Science"
- Dunn N. William. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Marielle Berriet-Slliec, Pierre Labarthe, Catherine Laurent and Jacques Baudry, 17-18 February 2011, Empirical Validity of The Evaluation and Quality of Evidence. "*International Journal of Sains and Research*".
- Muhammad Rusli dan Hamsinah, Maret 2014, Policy Evaluation Study on Subsidy Policy, Qualitative basis, for Poverty Alleviation in Pare-pare, South Sulawesi, "*International Journal of Sains and Research*".
- Nugroho D Riant, 2011, *Public policy : Teori Kebijakan-Analisis Kebijakan-Proses Kebijakan, Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Revisi Risk Manajemen Dalam Kebijakan Publik sebagai The Fifth Estate-Metode Penelitian Kebijakan Publik*, Yogyakarta; Elex Media Computindo.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Proktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan.

- Peraturan Presiden No. 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern
- Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor : 53/M-Dag/Per/12/2008 Tentang Pedoman Penataan Dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern
- Peraturan Bupati Dairi Nomor 20 Tahun 2015 Tentang Penyelenggaraan Usaha Toko Modern Di Kabupaten Dairi
- Saraswaty, Amrita Nugraheni, 2018. Kebijakan Publik Dan Ritel Modern : Studi Kasus Pelaksanaan Kebijakan Plastik Berbayar. *E-Jurnal Ekonomi dan Bisnis Universitas Udayana* 7.1 (2018): 113-142 ISSN : 2337-3067.
- Singarimbun. 2008. *Metode Penelitian Survei*, Jakarta: Pustaka LP3ES.
- Tangkilisan, Hessel Nosi S.2003. *Impelementasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Lukman offset & Yayasan Administrasi Publik indonesia.
- Triyuda, Moh. Irham. 2017. Evaluasi Kebijakan Penataan Usaha Toko Modern Dan Minimarket (Studi Evaluasi Perda Surabaya No. 8 Tahun 2014 Tentang Penataan Toko Modern Di Kota Surabaya). *Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik* ISSN 2303 - 341X Volume 5, Nomor 1, Januari – April 2017.
- Widiastuti, Dany, & R. Slamet Santoso, 2016. Evaluasi Kebijakan Peraturan Walikota Semarang NO. 05 Tahun 2013 Tentang Penataan Toko Modern Minimarket di Kota Semarang. <https://media.neliti.com/media/publications/98991-ID-evaluasi-kebijakan-peraturan-walikota-se.pdf>. (Akses, 22 Maret 2018)
- Winarno Budi. 2012. Kebijakan Publik. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- (Barnsley & Ellis (1992) dalam Yeremias T. Kaban dikutip dari [Http://www.ut.ac.id/html/suplemen/mapu5103/materi4\\_4.htm](Http://www.ut.ac.id/html/suplemen/mapu5103/materi4_4.htm) ).