

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan penelitian terdahulu sebagai perbandingan dan tolak ukur serta mempermudah peneliti dalam menyusun penelitian. Peneliti harus belajar dari peneliti lain, untuk menghindari duplikasi dan pengulangan penelitian atau kesalahan yang sama seperti yang dibuat oleh peneliti sebelumnya. Berikut penelitian terdahulu yang terkait dengan penelitian ini yaitu :

Pertama, penelitian yang dilakukan oleh Dian Azhari dalam Jurnal Administrasi FISIP Universitas Riau Vol. 4 No. 1 Februari 2017 Tentang Penataan Pedagang Kaki Lima Pada Pasar Atas dan Pasar Bawah Kota Bukit Tinggi. Penelitian ini mendeskripsikan tentang pelaksanaan kebijakan penataan pedagang kaki lima di Pasar Atas dan Bawah Kota Bukit Tinggi dengan acuan Perda nomor 8 tahun 2014 tentang penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima. Persamaan penelitian yang dilakukan Dian Azhari dengan Penelitian Efektivitas Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima Di Sentra Kuliner Deles adalah sama – sama membahas tentang Penataan PKL yang membedakannya adalah pada teori dan lokasi penelitian. Dian Azhari menggunakan Teori Implementasi Kebijakan George R.Terry dengan lokasi Pasar Atas dan Pasar Bawah Kota Bukit tinggi sedangkan penulis menggunakan teori Efektivitas Pelaksanaan Kebijakan dari Sondang P Siagian dengan Lokasi Sentra Kuliner Deles Kecamatan Sukolilo Kota Surabaya.

Kedua, penelitian oleh Areeza dan Tauran, S.Sos., M.Soc.Sc. FISH UNESA yang berjudul Evaluasi Kebijakan Penataan PKL di Sentra PKL Manukan Lor Kota Surabaya tahun 2016. Tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan tentang Evaluasi kebijakan dari penataan PKL di Surabaya khususnya di Sentra PKL Manukan Lor. Persamaan dengan penelitian peneliti adalah pada lokus penelitian atau tempat PKL ditata yaitu Sentra PKL. Sedangkan perbedaannya terletak pada fokus penelitian , Sentra PKL yang berbeda, serta teori yang di gunakan. Jika Areeza dan Taurus, Sos., M.Soc.Sc berfokus pada evaluasi penataan PKL di sentra PKL Manukan Lor menggunakan teori evaluasi kebijakan dari William N Dunn maka peneliti

melakukan penelitian di Sentra Kuliner Deles dengan Fokus Pada Efektivitas Pelaksanaannya.

Ketiga, penelitian yang dilakukan oleh Elliza Ariftiani. FISIP Universitas Jember dengan judul Efektivitas Pelaksanaan Penataan Pedagang Kaki Lima Berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Penataan PKL Kabupaten Jember tahun 2014. Adapun tujuan dari penelitian Elliza Ariftiani adalah untuk mengetahui efektivitas Penataan PKL yang telah dilaksanakan dengan tujuan Peraturan Bupati Nomor 36 Tahun 2009 tentang PKL di Kabupaten Jember. Persamaan Penelitian terletak pada Fokus Penelitian dan Peraturan yang di gunakan dimana peneliti juga menggunakan fokus efektivitas kebijakan dengan perpedoman pada tujuan kebijakan peraturan daerah terkait yang mengatur tentang penataan PKL. Sedangkan perbedaannya pada lokasi penelitian dimana peneliti mengkhususkan pada Sentra Kuliner Deles Kecamatan Sukolilo Kota Surabaya.

2.2 Landasan Teori

2.2.1 Pemberdayaan

2.2.1.1 Pengertian Pemberdayaan

Secara konseptual pemberdayaan atau pemberkuasaan (empowerment), berasal dari kata “power” (kekuasaan atau keberdayaan). Oleh karena itu, ide utama pemberdayaan bersentuhan dengan konsep mengenai kekuasaan (Suharto, 2009:57). Menurut Rukminto (2001:33) bahwa berbagai pengertian mengenai pemberdayaan pada intinya membahas bagaimana individu, kelompok ataupun komunitas berusaha mengontrol ataupun komunitas berusaha mengontrol kehidupan mereka sendiri dan mengusahakan untuk membentuk masa depan keinginan mereka. Adapun Biestik dalam Rukminto (2001:33) menyatakan pemberdayaan mendorong klien untuk menentukan dirinya sendiri apa yang harus ia lakukan dalam kaitan dengan upaya mengatasi permasalahan yang ia hadapi. Sehingga klien mempunyai kesadaran dan kekuasaan penuh dalam membentuk masa depannya.

Zimmerman (1995) membedakan antara proses pemberdayaan dan hasil diberdayakan. Pertama merujuk kepada bagaimana orang-orang, organisasi, dan masyarakat menjadi berdaya, dan yang terakhir mengacu pada konsekuensi dari proses-proses tersebut. Konsep pemberdayaan berlaku bagi mereka yang tidak memiliki kekuasaan atau mereka yang potensial belum sepenuhnya dikembangkan dalam meningkatkan kualitas dalam kehidupan,

termasuk miskin perkotaan. Konsep ini mendorong masyarakat miskin untuk kekuasaan dan kontrol atas kehidupan mereka sendiri (Friedmann, 1992). Pada intinya proses pemberdayaan menentukan pada kemandirian masyarakat sebagai hasil, pemberdayaan menunjukkan pada kemampuan orang, khususnya kelompok rentan dan lemah sehingga mereka memiliki kekuatan atau kemampuan dalam memenuhi kebutuhan dasarnya sehingga mereka memiliki kebebasan dalam arti bukan saja bebas dari kelaparan, bebas dari kebodohan, bebas dari kesakitan; menjangkau sumber-sumber produktif yang memungkinkan mereka dapat meningkatkan pendapatannya dan memperoleh barang-barang dan jasa-jasa yang mereka perlukan; dan berpartisipasi dalam proses pembangunan dan keputusan-keputusan yang mempengaruhi mereka.

Beberapa definisi pemberdayaan dilihat dari tujuan, proses, dan cara-cara pemberdayaan (Suharto, 2009:58-59) adalah sebagai berikut:

1. Pemberdayaan bertujuan untuk meningkatkan kekuasaan orang-orang yang lemah atau tidak beruntung.
2. Pemberdayaan adalah sebuah proses dengan mana orang menjadi cukup kuat untuk berpartisipasi dalam berbagai pengontrolan atas dan mempengaruhi terhadap kejadian-kejadian serta lembaga - lembaga yang mempengaruhi kehidupannya. Pemberdayaan menekankan bahwa orang memperoleh keterampilan, pengetahuan dan kekuasaan yang cukup untuk mempengaruhi kehidupannya dan kehidupan orang lain yang menjadi perhatiannya.
3. Pemberdayaan menunjuk pada usaha pengalokasian kembali kekuasaan melalui perubahan struktur sosial.
4. Pemberdayaan adalah suatu cara dengan mana rakyat, organisasi dan komunitas diarahkan agar mampu menguasai (berkuasa atas) kehidupannya.

Dengan demikian, pemberdayaan adalah sebuah proses atau tujuan. Sebagai proses, pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami masalah kemiskinan. Sebagai tujuan, maka pemberdayaan menunjuk pada keadaan atau hasil yang ingin dicapai oleh sebuah perubahan sosial; yaitu masyarakat yang berdaya, memiliki kekuasaan atau mempunyai pengetahuan dan kemampuan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik yang bersifat fisik,

ekonomi, maupun sosial seperti memiliki kepercayaan diri, mampu menyampaikan aspirasi, mempunyai mata pencaharian, berpartisipasi dalam kegiatan sosial, dan mandiri dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupannya.

2.2.1.2 Pengertian Pedagang Kaki Lima

Pedagang kaki lima, atau yang sering disebut PKL merupakan sebuah komunitas pedagang, yang kebanyakan berjualan dengan memanfaatkan area pinggir jalan raya. Mereka menggelar dagangannya, atau gerobaknya, di pinggir perlintasan jalan raya, tempat – tempat umum seperti pusat perkantoran, pusat perniagaan serta tempat – tempat hiburan dan mereka merupakan pedagang informal karena tidak memiliki izin untuk berjualan.

Menurut Winardi (dalam Haryono 1989:8) Pedagang kaki lima adalah orang yang dengan modal yang relatif sedikit berusaha di bidang produksi dan penjualan barang - barang (jasa-jasa) untuk memenuhi kebutuhan kelompok tertentu di dalam masyarakat, usaha tersebut dilaksanakan pada tempat-tempat yang dianggap strategis dalam suasana lingkungan yang informal (Winardi dalam Haryono, 1989:8).

Sedangkan Menurut hasil penelitian dari Fakultas Hukum Unpar tahun 1980 yang berjudul “Masalah Pedagang Kaki Lima di Kotamadya Bandung dan penertibannya melalui operasi TIBUM”, menyatakan bahwa yang dimaksud dengan pedagang kaki lima ialah orang (pedagang - pedagang) golongan ekonomi lemah, yang berjualan barang kebutuhan sehari-hari, makanan atau jasa dengan modal yang relatif kecil, modal sendiri atau modal orang lain, baik berjualan di tempat terlarang ataupun tidak. Istilah kaki lima diambil dari pengertian tempat di tepi jalan yang lebarnya lima kaki (5 feet). Tempat ini umumnya terletak di trotoir, depan toko dan tepi jalan (Alma, 2009:156). Selanjutnya menurut Lupiyadi & Jerowacik (dalam laporan penelitian pendidikan, 2002:16) menjelaskan pedagang kaki lima termasuk pedagang kecil dan mereka melakukan usaha yang tidak tergantung kepada pemilik dan manajemennya serta tidak menguasai atau mendominasi pasar dimana dia berada.

Dari beberapa pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa sebenarnya pedagang kaki lima adalah salah satu kegiatan ekonomi dalam wujud sektor informal. Pedagang kaki lima adalah orang yang membuka usahanya dalam bidang produksi dan jasa dengan menggunakan modal yang relatif kecil dan menempati ruang publik.

Tentunya PKL selain sebagai kegiatan yang menghidupkan perekonomian sektor bawah juga berdampak terhadap ketertiban umum. Hal ini dikarenakan tempat yang mereka gunakan untuk berjualan merupakan

sarana umum dan bukan di peruntukan untuk mereka seperti trotoar, jalan, saluran air, gorong – gorong dan lain sebagainya sehingga mengganggu dari fungsi sarana dan prasarana tersebut. Untuk itu diperlukan aturan untuk mengatur mereka agar sarana yang di gunakan PKL untuk berjualan bisa kembali kepada fungsi pembangunannya.

Kota Surabaya yang merupakan Kota Metropolitan terbesar kedua di Indonesia merupakan Kota yang di padati penduduk dari berbagai daerah lainnya. Hal ini tentunya dampak dari perkembangan kegiatan perkantoran, perniagaan dan hiburan setiap tahunnya dikota ini. Untuk urusan PKL sendiri Pemerintah Kota Surabaya telah mengatur itu semua dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya No 17 Tahun 2003 tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL.

2.2.2 Kebijakan Publik

2.2.2.1. Pengertian Kebijakan Publik

Sebelum dibahas lebih jauh mengenai konsep kebijakan publik, kita perlu mengakaji terlebih dahulu mengenai konsep kebijakan atau dalam bahasa Inggris sering kita dengar dengan istilah policy. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Carl J Federick sebagaimana dikutip Leo Agustino(2008:7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Solichin Abdul Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Solichin Abdul Wahab (2008: 40-50) memberikan beberapa pedoman sebagai berikut : a) Kebijakan harus

dibedakan dari keputusan. b) Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi. c) Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan. d) Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan. e) Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai. f) Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit. g) Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu. h) Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi. i) Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah. j) Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Menurut Budi Winarno (2007 : 15), istilah kebijakan (policy term) mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar negeri Indonesia” , “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokratisasi dan deregulasi. Namun baik Solihin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (goals) program, keputusan, undang-undang, ketentuanketentuan, standar, proposal dan grand design (Suharno :2009 : 11). Irfan Islamy sebagaimana dikutip Suandi (2010: 12) kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. Policy diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan wisdom yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturanaturan yang ada didalamnya.

James E Anderson sebagaimana dikutip Islamy (2009: 17) mengungkapkan bahwa kebijakan adalah “ a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern” (Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu). Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Budi Winarno (2007: 18) dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (policy) dengan keputusan (decision) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

Richard Rose sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 17) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi

bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkinya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang - undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

David Easton sebagaimana dikutip Leo Agustino (2009) memberikan definisi kebijakan publik sebagai the authoritative allocation of values for the whole society atau sebagai pengalokasian nilai - nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai a projected program of goal, value, and practice atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah. Sedangkan Pressman dan Widavsky sebagaimana dikutip Budi Winarno (2002: 17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bias diramalkan.

Thomas R Dye sebagaimana dikutip Islamy (2009: 19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “ is whatever government choose to do or not to do” (apapaun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Hal ini di perkuat oleh pernyataan Robert Eyestone sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008 : 6) yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”.

Sedangkan Nugroho, menjelaskan bahwa ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu:1) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk

mencapai tujuan nasional; 2) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh.

Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003:2) menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah Publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan - ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

2.2.2.2 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 publik. 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: 32-34 adalah sebagai berikut :

- a) 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 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 actor 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 kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum. Secara singkat, tahap – tahap kebijakan adalah seperti gambar dibawah ini;

Bagan 2.1 Siklus Kebijakan Menurut William D

Tahap-Tahap Kebijakan:



Sumber: William Dunn sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 32-34)

2.2.2.3 Faktor yang Mempengaruhi Pembuatan kebijakan

Menurut Suharno (2010: 52) proses pembuatan kebijakan merupakan pekerjaan yang rumit dan kompleks dan tidak semudah yang dibayangkan. Walaupun demikian, para administrator sebuah organisasi institusi atau lembaga dituntut memiliki tanggung jawab dan kemauan, serta kemampuan atau keahlian, sehingga dapat membuat kebijakan dengan resiko yang diharapkan (intended risks) maupun yang tidak diharapkan (unintended risks). Pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor. Hal penting yang turut diwaspadai dan selanjutnya dapat diantisipasi adalah dalam pembuatan kebijakan sering terjadi kesalahan umum. Faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan adalah:

- a) Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar Tidak jarang pembuat kebijakan harus memenuhi tuntutan dari luar atau membuat kebijakan adanya tekanan-tekanan dari luar.
- b) Adanya pengaruh kebiasaan lama Kebiasaan lama organisasi yang sebagaimana dikutip oleh Nigro disebutkan dengan istilah sunk cost, seperti kebiasaan investasi modal yang hingga saat ini belum professional dan terkadang amat birokratik, cenderung akan diikuti kebiasaan itu oleh para administrator, meskipun keputusan/kebijakan

yang berkaitan dengan hak tersebut dikritik, karena sebagai suatu yang salah dan perlu diubah. Kebiasaan lama tersebut sering secara terus-menerus pantas untuk diikuti, terlebih kalau suatu kebijakan yang telah ada tersebut dipandang memuaskan.

c) Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi Berbagai keputusan/kabijakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan/kebijakan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Sifat pribadi merupakan faktor yang berperan besar dalam penentuan keputusan/kebijakan.

d) Adanya pengaruh dari kelompok luar Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan/kebijakan juga berperan besar.

e) Adanya pengaruh keadaan masa lalu

Maksud dari faktor ini adalah bahwa pengalaman latihan dan pengalaman sejarah pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan kebijakan/keputusan. Misalnya, orang mengkhawatirkan pelimpahan wewenang yang dimilikinya kepada orang lain karena khawatir disalahgunakan (Suharno: 2010: 52-53).

2.2.2.4 Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 17 Tahun 2003

Peraturan daerah Kota Surabaya Nomor 17 tahun 2003 yang di singkat Perda Kota Surabaya No 12 Tahun 2003 merupakan Peraturan yang di buat oleh Pemerintah kota Surabaya tentang Penataan dan Pembinaan PKL. Perda inilah yang menjadi landasan hukum dalam menertibkan dan membina PKL – PKL yang ada di Kota Surabaya.

Maksud dari Perda Kota Surabaya No 17 Tahun 2003 adalah untuk memberikan kepastian usaha, perlindungan, serta pengembangan usaha pedagang kaki lima yang tertib, teratur, aman, serasi, selaras, dan seimbang dengan lingkungannya. Adapun tujuan yang di inginkan adalah untuk mewujudkan PKL sebagai pelaku usaha kecil yang terdaftar dan berhak mendapat perlindungan dan pembinaan sehingga dapat melakukan kegiatan usahanya pada lokasi yang di tetapkan, dan mengembangkan ekonomi sektor informal melalui pembinaan PKL serta mewujudkan harmonisasi keberadaan PKL dengan Lingkungannya.

Sasaran dari penataan dan pemberdayaan PKL dari Perda Kota Surabaya No 17 Tahun 2003 ini adalah sebagai berikut :

1. terciptanya ketertiban umum,
2. terwujudnya tertib hukum,
3. terciptanya keseimbangan, keselarasan, dan keserasian keberadaan PKL dengan lingkungannya

4. meningkatkan kinerja usaha PKL menjadi kelompok yang resmi sebagai sasaran binaan
5. terwujudnya dukungan ruang bagi keberadaan PKL
6. terciptanya keberadaan PKL yang harmonis dengan kegiatan usaha lainnya.

Sedangkan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima Di Kota Surabaya diarahkan untuk :

1. melaksanakan bimbingan dan penyuluhan manajemen usaha secara bertahap kepada para PKL yang sudah memiliki Tanda Daftar Usaha atau melalui ketua Kelompok / paguyuban yang telah dibentuk.
2. Memberikan kesempatan dan mendorong kepada PKL untuk melakukan kerjasama usaha dengan Pemerintah / Pemerintah Daerah / Swasta.
3. Melaksanakan bimbingan untuk meningkatkan modal melalui simpanan / tabungan yang dikelola oleh kelompok / paguyuban
4. Memberikan kesempatan kepada PKL melalui kelompok / Paguyuban untuk memperoleh fasilitas pinjaman bergulir yang dikelola dari Pemerintah / Pemerintah Daerah / Badan Usaha.
5. Menyiapkan desain alat peraga dengan memperhatikan kebutuhan usaha, keindahan dan keserasian lingkungan
6. Memberikan perlindungan serta kesempatan berusaha kepada PKL dengan memanfaatkan wadah koperasi.
7. Program pemberdayaan PKL dilakukan secara lintas sektoral di bawah koordinasi Dinas Koperasi dan PKM dan dapat melibatkan pihak swasta.

Untuk melaksanakan peraturan ini Pemerintah Kota Surabaya mengeluarkan Peraturan Walikota No 17 Tahun 2004 agar Penataan dan Pemberdayaan PKL di Surabaya bisa segera di laksanakan

Pelaksanaan Kebijakan ini pada awalnya dengan mengatur jam operasional PKL serta penentuan lokasi PKL. Misalnya lokasi PKL di jalan Raya Nginden yang hanya diperbolehkan berjualan pada pukul 18.00 sampai 24.00. dan penentuan PKL berdasarkan lokasi seperti yang terdapat di sepanjang pertokoan Kedungdoro. Tetapi setelah melalui beberapa tahun pelaksanaannya serta dilakukan Riset, dan Observasi oleh Pemerintah Kota Surabaya, maka pada pada tahun 2008 muncullah ide sentra PKL. Sentra PKL ini dibangun untuk memberi ajang bagi sejumlah PKL untuk berjualan

sehingga PKL tak lagi berdiri di pinggir jalan dan menimbulkan efek buruk pada ketertiban. Dinas Koperasi dan UMKM sebagai kepanjangan tangan dari Pemerintah Kota Surabaya menyiapkan bangunan yang layak dengan penataan yang rapi, lengkap dengan unsur keindahan yang ditonjolkan.

Sentra PKL mengambil jalan tengah antara penataan kota dan pemberdayaan PKL. Pemerintah dan PKL bersinergi menciptakan lingkungan usaha yang bersih, rapi, dan tertata. Manfaatnya bisa lebih banyak lagi, Sentra PKL jadi ikon kota yang baik bisa memunculkan kepercayaan pihak luar untuk mengucurkan investasi masuk ke Surabaya (Dinkop-umkm, 2015).

Tahap pertama pembangunan Sentra PKL pada tahun 2008 terdiri dari Sentra PKL Taman Bungkul, Urip Sumoharjo, dan Dharmawangsa. Selanjutnya pembangunan Sentra PKL terus dilaksanakan di beberapa tempat lainnya sehingga pada tahun 2013 ada 42 Sentra PKL yang tersebar di wilayah Kota Surabaya. Pesatnya pembangunan Sentra PKL telah berhasil menata pedagang dari lokasi di pinggir jalan atau di taman kota ke sentra-sentra PKL tersebut. (Dinkop-umkm, 2013). Pembangunan sentra PKL terus di kembangkan oleh Pemerintah Kota Surabaya setiap tahunnya agar PKL yang berada di Kota Surabaya bisa ditata dan diberdayakan.

Sayangnya dalam pelaksanaan, banyak pedagang yang telah menempati sentra-sentra PKL tersebut mengeluh. Keluhan ini dikarenakan sepi pembeli sehingga menurunkan omset pedagang. Sehingga banyak pedagang yang menutup usahanya. Selain itu banyak diantara pedagang yang memilih untuk kembali berdagang di luar sentra PKL, sehingga stand-stand yang telah disediakan menjadi sepi. Hal ini mengakibatkan sentra PKL semakin tidak menarik minat pengunjung (Beritametro, 4/2/2015). Hal yang sama juga dirasakan oleh Sentra PKL Deles.

Sentra PKL Deles yang di kenal warga sebagai Wisata Kuliner Deles merupakan salah satu Sentra PKL yang dibangun oleh Pemerintah Kota Surabaya. Sentra PKL ini di dirikan pada tahun 2015 dan memiliki 36 kios/stand di dalamnya dengan fasilitas penunjang seperti gazebo, toilet cowok dan cewek, mushola, lahan parkir, dan kursi meja sebagai tempat pengunjung memikmati makanan atau minuman. Lokasi sentra PKL ini berada di jalan Arif Rahman Hakim No.14 Keputih Kecamatan Sukolilo Kota Surabaya. Jam operasinya mulai dari jam 8 pagi – 10 malam.

Namun berbagai fasilitas yang dimiliki Sentra Kuliner deles juga memiliki permasalahan yang sama dengan sentra PKL lainnya yaitu sepi pembeli. Hal ini berdampak pada berkurangnya pendapatan pedagang di Sentra Wisata Kuliner Deles sehingga menyebabkan sering terjadinya pergantian pedagang yang menempati kios – kios dari awal Sentra diresmikan pada 2015 sampai sekarang. Selain itu lokasi sentra PKL yang terlalu kedalam dari jalan membuat pengunjung kesulitan melihat keberadaan Sentra Kuliner deles ini. Ditambah lagi dengan keberadaan sentra PKL Convention Hall yang berada di seberang jalan sehingga mengakibatkan persaingan semakin ketat.

2.2.3 Efektivitas Kebijakan

2.2.3.1 Pengertian Efektivitas Kebijakan

Sebelum membahas tentang Efektivitas Kebijakan terlebih dahulu penulis memberikan konsep tentang efektivitas. Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan. Efektivitas dapat dilihat dari berbagai sudut pandang dan dapat dinilai dari berbagai cara dan mempunyai kaitan erat dengan efisiensi. Seperti yang dikemukakan oleh Arthur G. Gedeian dalam (Gemma putra reka, 2012 hlm 35) bahwa semakin besar pencapaian tujuan-tujuan kebijakan maka semakin besar efektivitasnya

Berdasarkan pendapat diatas dapat disimpulkan adanya pencapaian yang besar daripada kebijakan maka semakin besar pula hasil yang akan dicapai dari tujuan-tujuan tersebut. Steers dalam Ibid menilai efektivitas sebagai “Ukuran seberapa jauh suatu tindakan yang dilakukan berhasil mencapai tujuan yang layak”. Dari pendapat tersebut terlihat bahwa pada dasarnya semua tindakan dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Suatu tindakan yang dilakukan selalu memiliki tujuan. Oleh karena itu sangat penting untuk melihat efektivitasnya, yaitu sejauh mana pelaksanaan kebijakan itu mencapai tujuan atau dengan kata lain pelaksanaan kebijakan itu mampu mendukung tercapainya tujuan dari diadakannya.

Mahmudi (2005) mendefinisikan Efektivitas sebagai hubungan antara output dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) output terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan. Sedangkan Mahsun (2006) menjelaskan bahwa Efektivitas (hasil guna)

merupakan hubungan antara keluaran dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapai. Pengertian efektivitas ini pada dasarnya berhubungan dengan pencapaian tujuan atau target kebijakan. Kebijakan operasional dikatakan efektif apabila proses kegiatan tersebut mencapai tujuan dan sasaran akhir kebijakan.

Mengacu pada penjelasan diatas, maka Efektivitas adalah kesesuaian antara tujuan yang telah di tetapkan sebelumnya dengan hasil yang telah dilakukan di lapangan.

Setelah mengetahui tentang efektivitas, selanjutnya akan dibahas mengenai pengertian kebijakan. Secara umum, istilah kebijakan atau policy digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan. Definisi ini sangat umum dan karena itu dalam beberapa hal perlu dipertegas dan dikoreksi. Sedangkan James Anderson menjelaskan kebijakan sebagai arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. (Budi Winarno, 2007:17-18) Dalam hal ini, kebijakan adalah menyangkut keduanya, keputusan dan tindakan.

Sementara itu, Carl Friedrich dalam Wahab (2004:3) menyatakan bahwa kebijakan ialah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang disusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Dari definisi-definisi efektivitas dan kebijakan di atas, dapat disimpulkan pengertian dari efektivitas kebijakan yaitu suatu konsep untuk mengukur tercapainya suatu tujuan yang telah ditetapkan, baik itu dalam bentuk target, sasaran jangka panjang maupun misi organisasi. Dimana kebijakan tersebut merupakan keputusan dan tindakan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Surabaya dalam hal Menangani Pemberdayaan PKL Khususnya di Daerah Deles.

Dalam melaksanakan pengukuran suatu kegiatan efektivitas program maupun pelaksanaan kebijakan suatu pembangunan tidaklah mudah dan sederhana. Efektivitas berkenaan dengan apakah suatu alternatif dapat mencapai target/tujuan dari adanya tindakan. Efektivitas pelaksanaan program atau kebijakan lazimnya berkaitan dengan upaya pengukuran

ataupun penilaian terhadap sejauh mana tercapainya tujuan (Dunn, 2003:429). Senada dengan pernyataan diatas, Said Zainal Abidin (2004:56-59) mengemukakan bahwa efektivitas program digunakan untuk mengukur alternatif sasaran yang dicapai dengan alternatif kebijakan yang dapat menghasilkan tujuan akhir yang diinginkan.

Sementara itu Williams (dalam Wahab, 1997:61) mengatakan bahwa efektivitas pelaksanaan program berkaitan dengan implementation capacity dari para aktor kebijakan (policy makers) yakni mengenai kemampuan melaksanakan kebijakan sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan dan sasaran yang telah ditentukan dalam isi kebijakan dapat tercapai.

Adapun Henry, Brian dan White (dalam Samodra W., 1994:65) mengemukakan beberapa kriteria yang dapat digunakan untuk mengukur efektivitas program atau kebijakan yaitu:

- a) Waktu pencapaian
- b) Tingkat pengaruh yang diinginkan.
- c) Perubahan perilaku masyarakat.
- d) Pelajaran yang diperoleh para pelaksana proyek.
- e) Tingkat kesadaran masyarakat akan kemampuan dirinya.

Suatu program atau kebijakan yang tidak mengarah pada kriteria-kriteria tersebut dipandang tidak efektif. Melalui beberapa kriteria yang telah disebutkan tadi, menjelaskan bahwa pada dasarnya pelaksanaan suatu program atau kebijakan juga merupakan suatu proses belajar bagi para pelaksana sendiri. Selain itu juga proses pelaksanaan program yang dilakukan oleh pemerintah semestinya mengarah ke peningkatan kemampuan masyarakat dan juga dipandang sebagai usaha penyadaran masyarakat.

Sedangkan James L. Gibson (dalam Tangkilisan 2005:65) yang kemudian dijabarkan oleh S.P. Siagian (1978:77) mengatakan bahwa suatu program atau kebijakan di katakan Efektif jika memenuhi kriteria yang meliputi, Kejelasan tujuan yang hendak dicapai, Kejelasan strategi pencapaian tujuan, Proses analisis dan perumusan kebijakan yang mantap, Perencanaan yang matang, Penyusunan program yang tepat, Tersedianya sarana dan prasarana, Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik.

Apabila efektivitas suatu pelaksanaan kebijakan tercapai maka kebijakan tersebut dianggap telah berhasil dalam menangani permasalahan yang ada. Dalam hal ini berarti pelaksanaan kebijakan penataan pedagang kaki lima di Sentra Kuliner Deles yang dibuat oleh Pemkot Surabaya dianggap efektif jika Pelaksanaan kebijakan tersebut berhasil dalam menangani permasalahan PKL yang belum terdaftar, mendapat perlindungan,

pengembangan usaha dan terwujudnya harmonisasi PKL dengan lingkungannya.

2.2.3.2 Pengukuran Efektivitas Kebijakan

Penilaian keefektifan suatu pelaksanaan program atau kebijakan dapat dilakukan dengan menggunakan beberapa pendapat ahli sebagai pisau untuk mengetahui apakah pelaksanaan kebijakan tersebut telah mencapai tujuan yang telah direncanakan sebelumnya atau tidak. Sterss dalam Tangkilisan (2005) mengemukakan lima kriteria dalam pengukuran efektivitas program atau kebijakan, yaitu:

1. Produktivitas.
2. Kemampuan adaptasi atau fleksibilitas.
3. Kepuasan kerja.
4. Kemampuan ber laba.
5. Pencapaian sumber daya

Dilain pihak, Sharma dalam Tangkilisan (2005) memberikan kriteria atau ukuran efektivitas yang meliputi antara lain:

1. Produktivitas organisasi atau output.
2. Kemampuan menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan didalam dan diluar organisasi.
3. Tidak adanya ketegangan didalam organisasi atau hambatan-hambatan konflik diantara bagian-bagian organisasi.

Sedangkan James L. Gibson dalam bukunya Organisasi Perilaku, Struktur dan Proses mengatakan mengenai ukuran efektivitas suatu kebijakan atau program adalah sebagai berikut:

1. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai.
2. Kejelasan strategi pencapaian tujuan.
3. Proses analisis dan perumusan kebijaksanaan yang mantap.
4. Perencanaan yang matang.
5. Penyusunan program yang tepat.
6. Tersedianya sarana dan prasarana.
7. Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik.

(Gibson, 1995:36).

Berdasarkan ukuran efektivitas diatas, maka keterkaitan antara variable yang mempengaruhi efektivitas terdapat tujuh indikator yang sangat mempengaruhi. Tujuh indikator tersebut, sangat dibutuhkan dalam mengukur efektivitas suatu kebijakan atau program. Hal tersebut dapat dilihat dari:

1. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai

Menurut Sondang P. Siagian, dalam bukunya Sistem Informasi Manajemen pencapaian tujuan yang hendak dicapai merupakan keseluruhan pencapaian tujuan harus dipandang sebagai suatu proses, oleh karena itu agar pencapaian tujuan akhir semakin terjamin, diperlukan pentahapan, baik dalam arti pentahapan pencapaian bagian-bagiannya maupun pentahapan dalam arti periodisasinya. Maka perlu ditetapkan sasaran-sasaran yang sering dikenal dengan istilah tujuan antara yang ingin dicapai pada satu kurun waktu tertentu.

Karena sasaran-sasaran merupakan tujuan akhir, maka mempunyai cirri-ciri yaitu:

1. Kurun waktu yang ditentukan.
2. Tidak lagi idealistik melainkan pemikiran pragmatism dalam arti bahwa sasaran tersebut diyakini memang mungkin tercapai.
3. Dinyatakan secara kuantitatif sepanjang hal ini mungkin dilakukan.
4. Sasaran merupakan target yang konkret.

(Siagian, 2008:34).

2. Kejelasan strategi pencapaian tujuan

Kejelasan strategi pencapaian tujuan adalah penentuan cara yang harus dilakukan agar memungkinkan memperoleh hasil yang optimal, efektif dan dalam jangka waktu yang relatif singkat serta tepat menuju tercapainya tujuan yang telah ditetapkan (Hasibuan, 1996:104).

Berdasarkan pendapat diatas kejelasan strategi pencapaian tujuan yaitu cara yang telah ditentukan yang akan dilakukan oleh sebuah instansi atau lembaga dalam waktu yang relatif singkat agar tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai sehingga memperoleh hasil yang maksimal.

Menurut Robert H. Hayes dan Steven C. Wheelwright yang dikutip oleh Alfonsus Sirait, bahwa strategi terdiri dari beberapa indikator, yaitu:

1. Wawasan waktu (time horizon) Strategi dipergunakan untuk menggambarkan kegiatan yang meliputi waktu yang jauh ke depan, yaitu waktu yang diperlukan untuk melaksanakan kegiatan tersebut dan waktu yang diperlukan untuk mengamati dampaknya.
2. Dampak (impact) Dengan mengikuti suatu strategi tertentu, dampak akhirnya akan sangat berarti.
3. Pemusatan upaya (concentration of effort) Sebuah strategi yang efektif mengharuskan pusat kegiatan, upaya atau perhatian terhadap rentang sasaran yang sempit.
4. Pola keputusan (pattern decision) Keputusan-keputusan harus saling menunjang, artinya mengikuti suatu pola yang konsisten.
5. Peresapan (pervasiveness) Suatu strategi mencakup spectrum kegiatan yang luas mulai dari proses alokasi sumber daya sampai dengan kegiatan dalam pelaksanaannya.
(dalam Sirait, 1991:40).

3. Proses analisis dan perumusan kebijaksanaan yang mantap

Perumusan kebijakan adalah pertanyaan umum perilaku dari pada organisasi yang memberikan bimbingan dalam berfikir dan menentukan keputusan. Menurut pendapat Soewarno Handyaningrat dalam bukunya Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen menyebutkan, bahwa perumusan kebijakan terdiri dari beberapa indikator, sebagai berikut: (1) Pedoman, (2) Pengambilan keputusan (Handyaningrat, 1994:128).

Berdasarkan pendapat diatas menjelaskan bahwa perumusan kebijakan perilaku dari sebuah organisasi dalam memberikan bimbingan dan berfikir dalam menentukan sebuah keputusan yang akan diambil.

4. Perencanaan yang matang

Menurut Sondang P. Siagian, dalam bukunya Sistem Informasi Manajemen Pencapaian mendefinisikan perencanaan adalah sebagai

pengambilan keputusan sekarang tentang hal-hal yang akan dilakukan dalam satu kurun waktu tertentu dimasa depan. Adapun indikatornya yaitu: (1) Jangka panjang, (2) Jangka sedang, (3) Jangka pendek (Siagian, 2008:36).

Berdasarkan pendapat diatas perencanaan yang matang merupakan sebuah keputusan yang matang tentang sesuatu hal-hal yang akan dilakukan dalam kurun waktu tertentu dimasa yang akan datang maupun dimasa sekarang yang diharapkan tujuan dapat tercapai dengan baik.

5. Penyusunan program yang tepat

Menurut Malayu S.P. Hasibuan dalam bukunya Manajemen Pengertian Sasaran dan Masalah yang mendefinisikan program adalah suatu rencana yang pada dasarnya telah menggambarkan rencana yang konkret, yang terdiri dari beberapa indikator, yaitu: (1) Sasaran, (2) Prosedur, (3) Anggaran (Hasibuan, 1996:103).

Berdasarkan pendapat diatas bahwa penyusunan program yang tepat adalah suatu rencana yang telah dibuat yang pada dasarnya rencana tersebut yang menggambarkan rencana yang nyata untuk dilaksanakan.

6. Tersedianya sarana dan prasarana

Tersedianya sarana dan prasarana secara etimologis (bahasa) prasarana berarti alat tidak langsung untuk mencapai tujuan dalam suatu organisasi. Sedangkan sarana berarti alat langsung untuk mencapai tujuan organisasi. Dengan demikian dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa sarana dan prasarana suatu organisasi itu adalah semua komponen yang secara langsung maupun tidak langsung menunjang jalannya proses untuk mencapai tujuan itu sendiri.

Menurut pengertian diatas sarana dan prasarana merupakan suatu alat bantu atau pendukung yang digunakan dalam sebuah kegiatan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan, dimana sarana dan prasarana yang ada bisa berbentuk suatu komponen yang secara langsung maupun tidak langsung menunjang jalannya proses sebuah program kegiatan untuk mencapai tujuan yang hendak dicapai.

7. Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik

Keterkaitan antara pengawasan dan pengendalian dalam ukuran efektivitas yang dikemukakan James L. Gibson yang dikutip Agung Kurniawan, merupakan satu kesatuan yang memiliki keterkaitan yang tidak dapat dipisahkan. Hal tersebut diperjelas Ukasah Martadisastra dalam bukunya Azas-azas Manajemen Konsep dan Aplikasinya, menyebutkan keterkaitan antara pengawasan dan pengendalian, sebagai berikut:

“Rencana yang baik dapat gagal apabila tidak adanya kegiatan pengendalian, yaitu pengawasan, mencocokkan dan mengusahakan supaya segenap aktivitas berlangsung sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan hasil yang dikehendaki” (Martadisastra, 2002:92).

Menurut pendapat George R. Terry dalam Sarwoto Kertodipuro mendefinisikan pengawasan, yaitu pengawasan merupakan pengarahan kepada tujuan, sehingga bersifat harapan yang menunjukkan apa yang harus dilakukan. Adapaun indikatornya, sebagai berikut:

1. Penentuan ukuran atau pedoman baku (standar).
2. Penilaian atau pengukuran terhadap pekerjaan yang sudah/senyatanya dikerjakan.
3. Perbandingan antara pelaksanaan pekerjaan dengan ukuran yang telah ditetapkan untuk mengetahui penyimpangan-penyimpangan yang terjadi.
4. Perbaikan atau pembetulan.

(dalam Kertodipuro, 1985:100).

Teori efektivitas dari James L. Gibson dalam bukunya Organisasi Perilaku, Struktur dan Proses (1995 : 36) mengenai ukuran efektivitas suatu kebijakan atau program menjadi pilihan untuk mengukur penelitian peneliti. Alasannya adalah bahwa teori ini memiliki banyak aspek yang dapat digunakan untuk mengukur atau menilai efektivitas sebuah kebijakan serta lebih relevan dan sesuai dengan kondisi topik yang akan diteliti.

2.3. Kerangka Berfikir

Kerangka Pemikiran Merupakan landasan pemikiran seseorang yang bertujuan untuk menjelaskan fakta atau suatu hubungan antar Faktor maupun Variabel dengan berpijak pada landasan teori.

Sebagai salah satu usaha informal tidak di pungkiri bahwa menjadi Pedagang Kaki Lima menjadi solusi bagi para kaum urban Kota dan memberikan kontribusi cukup besar bagi bergeraknya roda perekonomian suatu Kota. Namun keberadaan mereka tetap menjadi dilema karena di satu sisi keberadaan Pedagang Kaki Lima berdampak sebagai katup penyelamat terhadap terbukanya lapangan pekerjaan, dan sebagai penyedia barang kebutuhan yang mudah didapat, di sisi lain Pedagang Kaki Lima juga menciptakan Kesembrautan Kota.

Kota Surabaya dalam menyikapi fenomena PKL ini telah membuat aturan berupa Peraturan Daerah No 17 Tahun 2003 Tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL dan sebagai pelaksanaannya ditetapkan dalam Peraturan Walikota No 17 tahun 2004. Adapun bentuk dari penataan yang dilakukan Pemerintah Kota Surabaya adalah dengan menyediakan tempat untuk berjualan bagi para Pedagang Kaki Lima (PKL) salah satunya di Sentra PKL Deles Surabaya. Namun perlu di lihat pelaksanaan ini sudah efektif sesuai dengan tujuan dari Penataan dan Pemberdayaan apa tidak. Untuk lebih jelasnya, Kerangka Pikir dalam Penelitian Ini akan di gambarkan Sebagai Berikut :

Bagan 2.2
Skema Kerangka Pemikiran

**Perda Kota Surabaya No 17 Tahun 2003
Tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL**



Indikator Penelitian :

James L. Gibson

1. **Kejelasan tujuan yang hendak dicapai,**
2. **Kejelasan strategi pencapaian tujuan,**
3. **Proses analisis dan perumusan kebijakan yang mantap**
4. **Perencanaan yang matang**
5. **Penyusunan program yang tepat**
6. **Tersedianya sarana dan prasarana**
7. **Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik**



**Efektivitas Pelaksanaan Kebijakan Pemberdayaan PKL di Sentra
Wisata Kuliner Deles Kecamatan Sukoli Kota Surabaya**