

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kebijakan otonomi daerah merupakan upaya pemberdayaan daerah maka kepentingan daerah menjadi prioritas utama. Daerah juga harus mampu melakukan terobosan-terobosan inovatif untuk mengembangkan dan memajukan serta memproteksi daerahnya sendiri, hal tersebut dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Bantul mengingat globalisasi dan pasar bebas sangat ditentukan oleh faktor-faktor ekonomi sehingga memasuki fase ekonomi tahap emansipatif akan sangat penting. Melihat tingkat konsumerisme dari hasil barat sehingga wilayah-wilayah strategis di perkotaan dipenuhi oleh para kapitalis. Bersenjata modal yang besar membangun pusat-pusat perbelanjaan serba modern.

Dalam era otonomi daerah sekarang ini, Pemerintah Daerah dituntut untuk lebih kreatif dalam mengelola daerahnya. Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah telah berusaha memberikan desentralisasi administratif yang ideal dengan tidak lupa melengkapinya dengan desentralisasi politik secara berimbang seperti yang sering dibahas dalam kajian teoritik. Otoritas yang diterima oleh pemerintah daerah di perjelas guna memberi keleluasaan dalam pembuatan kebijakan publik. Dalam pasal 13 ayat 1 dan 2 disebutkan bahwa di antara kewenangan yang diterima yaitu kewenangan untuk melakukan perencanaan dan pengendalian pembangunan dan perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang. Kepala Daerah memegang peranan yang besar dalam memaksimalkan

potensi daerah, tentu saja dengan tidak meninggalkan peraturan perundang-undangan.

Pembangunan pasar-pasar modern merupakan salah satu contoh proses pembangunan yang makin mengglobal yang menyebabkan terjadinya liberalisasi dan pengurangan campur tangan pemerintah di bidang perekonomian. Apalagi di era otonomi, setiap daerah berlomba-lomba untuk menaikkan PAD (pendapatan asli daerah) dengan mendesain perekonomian daerahnya sendiri.

Terlalu tingginya orang-orang dalam mencari kekuasaan pada pasar bebas mengakibatkan perekonomian masyarakat kecil semakin termarjinalkan. Dapat kita lihat, masyarakat yang mendapatkan dampak langsung oleh pembangunan yang didirikan mengalami stagnasi laju ekonomi. Banyaknya masyarakat kecil kota yang mengais rezeki dari pasar-pasar tradisional, hal tersebut jelas akan mengakibatkan lahan penghasilan dari masyarakat kecil mati. Pusat perbelanjaan yang serba modern seperti Mall, Hipermarket, Indomaret, Alfamart dan sebagainya masih berdiri kokoh pada kaum-kaum modal yang kapitalistik maka jelas berimbas pada surplus gerak pasar tradisional dalam mengkonter konsumennya. Bantul misalnya, merupakan daerah yang memiliki urutan kedua dari jumlah penduduk yang memiliki luas wilayah 506,85 kilometer persegi ini, merupakan salah satu kabupaten yang mengkodifikasikan penataan toko modern.

Keberadaan toko modern yang menjamur di kota-kota di Indonesia sering dianggap sebagai ancaman bagi eksistensi pasar tradisional. Betapa tidak, fasilitas dan fisik pasar yang nyaman, menjadi salah satu daya tarik pembeli untuk berbelanja. Tidak hanya itu, para penjual pun berani dalam hal persaingan harga.

Harga yang ditawarkan tidak kalah murah dengan pasar tradisional namun tentu saja dengan kemasan yang menarik. Dalam artian, para penjual di pasar modern memanfaatkan segi pelayanan untuk meningkatkan laba.

Saat ini lebih dari 14 persen masyarakat Bantul menggantungkan hidupnya di sektor perdagangan pasar tradisional, namun keberadaan pasar tradisional di hadapkan pada situasi untuk bertahan terhadap gempuran toko modern seperti minimarket, supermarket atau swalayan. Keadaan ini jika dibiarkan tentunya akan membuat denyut nadi perekonomian rakyat kecil akan semakin terpuruk atau gulung tikar.

Melihat hal tersebut Bantul membuat komitmen yang dibawa langsung oleh Idham Samawi selaku mantan Bupati Bantul yang masih tetap mempertahankan idealismenya. Pemerintah daerah mengambil sikap dalam mengkodifikasi Penataan Toko Modern yang dijadikan Peraturan Bupati pada tanggal 30 januari tahun 2010 menjadi Peraturan Bupati Bantul No.12 tahun 2010, setelah melakukan sosialisasi uji coba larangan pendirian mall dilakukan, Di maksudkan untuk membangun komitmen bersama. Bupati Bantul yang menjabat sekarang diharapkan akan tunduk melaksanakan perbub tersebut dan menjunjung tinggi ekonomi pro-kerakyatan yang selama ini menjadi idealisme Kota Bantul.

Pemerintah Kabupaten Bantul menangguhkan izin pendirian toko modern tersebut bersama Surat Edaran Bupati Bantul No. 503/5085, tertanggal 3 Desember 2010, Tentang Penundaan Pemberian Izin Pendirian Mini Market, Swalayan dan sejenisnya. Keluarnya surat edaran tersebut, maka Dinas Perijinan tidak lagi menerima permohonan izin toko modern maupun pasar modern, yang dimaksud

Toko Modern adalah toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk :

- a) *Minimarket* adalah sarana atau tempat usaha untuk melakukan penjualan barang-barang kebutuhan sehari-hari secara eceran langsung kepada konsumen dengan cara pelayanan mandiri (swalayan).
- b) *Supermarket* adalah sarana atau tempat usaha untuk melakukan penjualan barang-barang kebutuhan rumah tangga termasuk kebutuhan sembilan bahan pokok secara eceran dan langsung kepada konsumen dengan cara pelayanan mandiri.
- c) *Department Store* adalah sarana atau tempat usaha untuk menjual secara eceran barang konsumsi utamanya produk sandang dan perlengkapannya dengan penataan barang berdasarkan jenis kelamin dan/atau tingkat usia konsumen;
- d) *Hypermarket* adalah sarana atau tempat usaha untuk melakukan penjualan barang-barang kebutuhan rumah tangga termasuk kebutuhan sembilan bahan pokok secara eceran dan langsung kepada konsumen, yang di dalamnya terdiri atas pasar swalayan, toko modern dan toko serba ada yang menyatu dalam satu bangunan yang pengelolaannya dilakukan secara tunggal.

Sedangkan yang dimaksud dengan pasar modern antara lain meliputi :

- a) *Mall* atau *super mall* atau *plaza* adalah sarana atau tempat usaha untuk melakukan perdagangan, rekreasi, restorasi dan sebagainya yang di peruntukkan bagi kelompok, perorangan, perusahaan atau koperasi untuk melakukan penjualan barang-barang dan/atau jasa yang terletak pada bangunan/ruangan yang berada dalam suatu kesatuan wilayah/tempat.

Kebijakan pengelolaan toko modern di Kabupaten Bantul dapat dikatakan kebijakan yang pro rakyat karena kebijakan ini bertujuan untuk memproteksi dan mengembangkan pasar tradisional sebagai tumpuan perekonomian masyarakat lokal. Kebijakan pengelolaan penataan toko modern ini dapat dikatakan sebagai kebijakan baru mengingat kebijakan ini belum pernah dilakukan sebelumnya. Kebijakan pengelolaan toko modern ini *output* yang dilakukan yaitu kontruksi fisik dan managemen penataan toko modern. Sedangkan, *outcome* yang diharapkan yaitu menjaga keseimbangan perekonomian masyarakat bantul. Tiga (3) wilayah merupakan wilayah yang pertumbuhan ekonominya cepat dibandingkan wilayah yang lain yaitu Kecamatan Kasihan, Kecamatan Banguntapan dan Kecamatan Sewon. Masing-masing kecamatan merupakan wilayah yang ditetapkan status penataan toko berwaralaba dan diatur kuota masing-masing dalam mendirikan toko modern.

Kebijakan ini diambil sebagai solusi permasalahan penataan toko modern yang berdiri diwilayah bantul dalam menjaga keseimbangan perekonomian para pedagang di pasar tradisional. Tercatat sampai saat ini jumlah toko modern se-Kabupaten Bantul sebanyak 98 unit telah terdaftar dan jumlah kuota se-Kabupaten Bantul 135 toko modern. Keberadaan toko modern yang semakin kian menjamur, pasar tradisional mendapat perhatian yg serius dan diharapkan terjaganya keseimbangan Penataan Toko Modern terhadap Pasar Tradisional. Kondisi pasar yang kumuh, sarana parkir yang tidak memadai, MCK yang kotor, dan bangunan berlantai dua yang kurang familiar di kalangan pembeli merupakan permasalahan fisik pasar tradisional merupakan kendala-kendala yang dihadapi dalam kunjungan

pembeli disetiap pasar-pasar tradisional. Sehingga kondisi pasar tradisional tidak mampu bertarung dengan ritel-ritel modern seperti indomaret dan lainnya, bangunan fisik yang relatif nyaman, harga barang yang relatif murah dan tingkat kehygienisan ruangan menjadi penarik bagi pembeli untuk belanja di toko-toko modern. Hal-hal tersebut kemudian menjadi dorongan oleh penulis untuk melihat bagaimana implementasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Bantul dalam pelaksanaan penataan toko modern tersebut.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah seperti di atas, maka penyusun akan mengemukakan rumusan masalah sebagai berikut:

- 1. Bagaimana efektifitas implementasi kebijakan pengelolaan Toko Modern terhadap pedagang kecil di Kabupaten Bantul?*
- 2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi kebijakan pengelolaan Toko Modern di Kabupaten Bantul?*

C. Tujuan Penelitian

- a. Bagi dunia akademik dapat memberikan sumbangsih terhadap studi kebijakan publik, khususnya mengenai kebijakan pengelolaan Toko Modern dalam meningkatkan pengawasan, pengendalian dan penataan pendirian toko modern.
- b. Untuk mengetahui efektifitas kebijakan dalam pelaksanaan Peraturan Bupati Bantul No.12 Kabupaten Bantul tentang penataan toko modern.

- c. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi kebijakan pengelolaan toko modern di Kabupaten Bantul.

D. Manfaat penelitian

Sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Kabupaten Bantul apa saja yang perlu menjadi bahan pertimbangan dalam mengimplementasikan kebijakan pengelolaan toko modern, sehingga mampu menghasilkan *outputs* dan *outcomes* yang diharapkan.

E. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan bagian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan-hubungan antar variabel yang berdasarkan pada konsep atau definisi tertentu. Bagian ini mengemukakan teori-teori yang merupakan acuan bagi penelitian yang dilakukan. Pengertian teori menurut F.M Kerlinger adalah serangkaian konsep, kontrak, definisi dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan merumuskan hubungan antar konsep.¹

Dengan demikian dalam penelitian ini teori yang akan dikemukakan adalah sebagai berikut :

1. Kebijakan publik

Melakukan analisa kebijakan publik diperlukan beberapa persiapan awal dan kebutuhan dalam mencapai hasil analisa yang maksimal. Analisa kebijakan publik adalah proses penciptaan pengetahuan dalam memahami dan

¹ Effendi Sofian dan Siangrumbun Masri, 1989. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta: LP3S. hlm.137.

menyelaraskan antara kepentingan terhadap kebijakan publik yang akan atau sudah dibuat. Berikut adalah panduan dasar yang dapat dijadikan bingkai kerja dalam melakukan analisa kebijakan publik. Tercatat berikut bukanlah *toolkit* tentang tahapan proses pembuatan analisa kebijakan publik, melainkan sekedar bingkai kerja yang harus menjadi perhatian seorang analis kebijakan.

Sedikitnya ada dua alasan yang dapat dikemukakan mengenai hal ini. Pertama, sebagai telah disinggung di muka, proses pembuatan kebijakan publik di sistem politik mana pun lazimnya berangkat dari adanya tingkat kesadaran tertentu atas suatu masalah atau isu tertentu. Kedua, derajat keterbukaan yakni tingkat relatif demokratis atau tidaknya suatu sistem politik, di antaranya dapat diukur dari cara bagaimana mekanisme mengalirnya isu menjadi agenda kebijakan pemerintah, dan pada akhirnya menjadi kebijakan publik.

Beberapa pakar mengemukakan dan berkembang sesuai ilmu pengetahuan seperti:²

Menurut Thomas R. Dye, kebijakan publik adalah apapun juga yang dipilih pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu itu atau tidak mengerjakan (mendiamkan) sesuatu itu (*whatever government choose to do or not to do*).

Menurut Anderson, kebijakan publik adalah hubungan antar unit-unit pemerintah dengan lingkungannya.

Menurut Willy N. Dunn, kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti

² Modeong Supardan, Tandjung Djamiludin dan Syfie Inu Kencana. 1999. *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: Rineka Cipta.hlm. 105-107.

pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan, dan lain-lain.

Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu di masyarakat di mana dalam penyusunannya melalui berbagai tahapan. Artinya, yang dimaksud dengan kebijakan publik ialah tindakan (politik) apa pun yang diambil oleh pemerintah (pada semua level) dalam menyikapi sesuatu permasalahan yang terjadi dalam konteks atau lingkungan sistem politiknya. Dipahami seperti ini, maka perilaku kebijakan (*policy behavior*) akan mencakup pula kegagalan bertindak yang tidak disengaja, dan keputusan yang disengaja untuk tidak berbuat sesuatu apa pun, semisal tindakan-tindakan tertentu yang dilakukan (baik secara sadar atau tidak), untuk menciptakan rintangan-rintangan (*constraints*) tertentu agar publik atau masyarakat tidak dapat menyikapi secara kritis terhadap kebijakan pemerintah.

Adapun proses analisis kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi, dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual.

Sedangkan dalam studi kebijakan publik terdapat dua pendekatan, yakni: pertama dikenal istilah analisis kebijakan (*policy analysis*), Kedua kebijakan publik politik (*political public policy*). Pada pendekatan pertama lebih fokus

terhadap studi pembuatan keputusan (*decision making*) dan penetapan kebijakan (*policy formation*) dengan menggunakan model-model statistik dan matematika yang canggih. Sedangkan pada pendekatan kedua, lebih menekankan pada hasil dan *outcome* dari kebijakan publik dari pada penggunaan metode statistik, dengan melihat interaksi politik sebagai faktor penentu, dalam berbagai bidang, seperti kesehatan, pendidikan, kesejahteraan dan lingkungan.³

Ciri-ciri kebijakan publik yaitu:

1. Tindakan pemerintah

Sebuah proses politik yang melibatkan berbagai kepentingan dan sumber daya sehingga akhir dari proses politik tersebut adalah produk subyektif yang diciptakan oleh pilihan-pilihan sadar dari pelaku kebijakan.

2. Berorientasi pada kebijakan publik

Adapun orientasi yang di maksudkan kembalinya peran dasar pemerintah sebagai *public service*, jadi baik penerimaan dan pengeluaran hanya berorientasi pada pelayanan publik

3. Mengikat masyarakat

Sebagai implikasi dikeluarkannya kebijakan daerah tersebut adalah adanya suatu bentuk pilihan tindakan dari pemimpin daerah yang akan dialokasikan kepada seluruh masyarakat sehingga bersifat mengikat, serta idealnya di orientasikan terhadap terpenuhinya aspirasi dan kepentingan masyarakat.

4. Upaya untuk mencapai tujuan

³ AG Subarsono. 2009. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. hlm. 5.

Memahami apa yang telah terjadi sesudah suatu program berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah di sahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian. Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu.

1.1 Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan, tindakan ini berusaha untuk mengubah keputusan-keputusan tersebut menjadi pola-pola operasional serta berusaha mencapai perubahan-perubahan besar atau kecil sebagaimana yang telah diputuskan sebelumnya. Dalam artian bahwa implementasi kebijakan adalah pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program.⁴

Implementasi pada hakikatnya juga upaya pemahaman apa yang seharusnya terjadi setelah sebuah program dilaksanakan. Atau dengan kata lain, bahwa tujuan kebijakan adalah melakukan intervensi. Selanjutnya, van Meter dan van Horn membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-

⁴ James P, Lester, dan Joseph Stewart. 2000. *Publik policy: An Evolutionary Approach*. Australia: Wadsworth, Second Edition. hlm. 104.

tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang di arahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.⁵ Implementasi kebijakan di dalam konteks manajemen berada di dalam kerangka *organizing-leading-controlling*. Jadi ketika kebijakan sudah dibuat, maka tugas selanjutnya adalah mengorganisasikan, melaksanakan kepemimpinan untuk memimpin pelaksanaan dan melakukan pengendalian pelaksanaan tersebut. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Edwards III bahwa tanpa implementasi yang efektif maka keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan adalah aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola *input* untuk menghasilkan *output* atau *outcomes* bagi masyarakat.⁶

Pendekatan kepatuhan muncul dalam literatur administrasi publik. Pendekatan ini memusatkan perhatian pada tingkat kepatuhan agen atau individu bawahan terhadap agen atau individu atasan. Perspektif kepatuhan merupakan analisis karakter dan kualitas perilaku organisasi. Menurut Ripley, paling tidak terdapat dua kekurangan perspektif kepatuhan, yakni: (1) banyak faktor non-birokratis yang berpengaruh tetapi justru kurang diperhatikan, dan (2) adanya program yang tidak didesain dengan baik. Perspektif kedua adalah perspektif faktual yang berasumsi bahwa terdapat

⁵ Budi Winarno. 2002. *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*. Media Pressindo. hlm. 146.

⁶ George C Edward III (ed). 1984. *Public Policy Implementing*. London-England : Jai Press Inc. hlm 1

banyak faktor yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan yang mengharuskan implementor agar lebih leluasa mengadakan penyesuaian.

Kedua perspektif tersebut tidak kontradiktif, tetapi saling melengkapi satu sama lain. Secara empirik, perspektif kepatuhan mulai mengakui adanya faktor eksternal organisasi yang juga mempengaruhi kinerja agen administratif. Kecenderungan itu sama sekali tidak bertentangan dengan perspektif faktual yang juga memfokuskan perhatian pada berbagai faktor non-organisasional yang mempengaruhi implementasi kebijakan.⁷

Implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Hal ini sesuai dengan pandangan Van Meter dan Horn bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan (*policy stakeholders*).⁸

Implementasi kebijakan tidak hanya melibatkan instansi yang bertanggungjawab untuk pelaksanaan kebijakan tersebut, namun juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial. Dalam tataran praktis, implementasi adalah proses pelaksanaan keputusan dasar. Proses persiapan implementasi itu sendiri setidaknya menyangkut beberapa hal penting yakni:

⁷ Merilee S Grindle. 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*, Princenton University Press, New Jersey.hlm 7

⁸ *Ibid* hlm. 6.

a. *Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan*

Variable ini didasarkan pada kepentingan utama terhadap faktor-faktor yang menentukan kinerja kebijakan. Menurut van Meter dan van Horn, identifikasi indikator-indikator kinerja merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. Indikator-indikator kinerja ini menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan secara menyeluruh. Disamping itu, ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan merupakan bukti itu sendiri dan dapat diukur dengan mudah dalam beberapa kasus.

b. *Sumber-sumber kebijakan*

Disamping ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan, yang perlu mendapatkan perhatian dalam proses implementasi kebijakan sumber-sumber yang tersedia. Sumber-sumber yang dimaksud mencakup dana atau perangsang(*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

c. *Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksana*

Implementasi akan berjalan efektif bila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam kinerja kebijakan.

d. *Karakteristik badan-badan pelaksana*

Badan pelaksanaan ini tidak bisa lepas dari struktur birokrasi, dapat diartikan sebagai karakteristik-karakteristik, norma-naorma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan

eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dengan menjalankan kebijakan.

e. *Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik*

Dampak kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik pada kebijakan publik merupakan pusat perhatian yang sangat besar selama dasawarsa yang lalu. Para peminat perbandingan politik dan kebijakan publik secara khusus tertarik dan mengidentifikasi pengaruh variabel-variabel lingkungan pada hasil-hasil kebijakan.

f. *Kecendrungan pelaksana (implementator)*

Intensitas kecendrungan-kecendrungan pelaksanaan mempengaruhi kebijakan kinerja. Oleh karena itu, para pengkaji implementasi kebijakan harus mengumpulkan banyak individu yang berasal dari unsur kecendrungan yang beragam.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya secara tepat. Untuk mengimplementasikan sebuah kebijakan publik, maka ada dua langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau peraturan daerah adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan.⁹

⁹ Riant Nugroho. 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo. hal 159.

Oleh karena itu, implikasi sebuah kebijakan merupakan tindakan sistematis dari pengorganisasian, penerjemahan dan aplikasi. Berikut ini merupakan tahapan-tahapan operasional implementasi sebuah kebijakan:

1. Tahapan intepretasi.

Tahapan ini merupakan tahapan penjabaran sebuah kebijakan yang bersifat abstrak dan sangat umum ke dalam kebijakan atau tindakan yang lebih bersifat manajerial dan operasional. Kebijakan abstrak biasanya tertuang dalam bentuk peraturan perundangan yang dibuat oleh lembaga eksekutif dan legislatif, bisa berbentuk perda ataupun undang-undang. Kebijakan manajerial biasanya tertuang dalam bentuk keputusan eksekutif yang bisa berupa peraturan presiden maupun keputusan kepala daerah, sedangkan kebijakan operasional berupa keputusan pejabat pemerintahan bisa berupa keputusan/peraturan menteri ataupun keputusan kepala dinas terkait. Kegiatan dalam tahap ini tidak hanya berupa proses penjabaran dari kebijakan abstrak ke petunjuk pelaksanaan/teknis namun juga berupa proses komunikasi dan sosialisasi kebijakan tersebut – baik yang berbentuk abstrak maupun operasional – kepada para pemangku kepentingan.

2. Tahapan pengorganisasian.

Kegiatan pertama tahap ini adalah penentuan pelaksana kebijakan (*policy implementor*) – yang setidaknya dapat diidentifikasi sebagai berikut: instansi pemerintah (baik pusat maupun daerah); sektor swasta; LSM maupun komponen masyarakat. Setelah pelaksana kebijakan

ditetapkan; maka dilakukan penentuan prosedur tetap kebijakan yang berfungsi sebagai pedoman, petunjuk dan referensi bagi pelaksana dan sebagai pencegah terjadinya kesalahpahaman saat para pelaksana tersebut menghadapi masalah. Prosedur tetap tersebut terdiri atas prosedur operasi standar (SOP) atau standar pelayanan minimal (SPM). Langkah berikutnya adalah penentuan besaran anggaran biaya dan sumber pembiayaan. Sumber pembiayaan bisa diperoleh dari sektor pemerintah (APBN/APBD) maupun sektor lain (swasta atau masyarakat). Selain itu juga diperlukan penentuan peralatan dan fasilitas yang diperlukan, sebab peralatan tersebut akan berperan penting dalam menentukan efektifitas dan efisiensi pelaksanaan kebijakan. Langkah selanjutnya – penetapan manajemen pelaksana kebijakan – diwujudkan dalam penentuan pola kepemimpinan dan koordinasi pelaksanaan, dalam hal ini penentuan focal point pelaksana kebijakan. Setelah itu, jadwal pelaksanaan implementasi kebijakan segera disusun untuk memperjelas hitungan waktu dan sebagai salah satu alat penentu efisiensi implementasi sebuah kebijakan.

1.2 Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi

Dalam proses implementasi sebuah kebijakan, Van Meter dan Van Horn mengidentifikasi berbagai faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi sebuah kebijakan. Menurut Grindle untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan variabel kebijakan, organisasi dan lingkungan. Perhatian itu perlu diarahkan karena

melalui pemilihan kebijakan yang tepat maka masyarakat dapat berpartisipasi memberikan kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Selanjutnya, ketika sudah ditemukan kebijakan yang terpilih diperlukan organisasi pelaksana, karena di dalam organisasi ada kewenangan dan berbagai sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan bagi pelayanan publik. Sedangkan lingkungan kebijakan tergantung pada sifatnya yang positif atau negatif. Jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan akan berpengaruh terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif maka akan terjadi benturan sikap, sehingga proses implementasi terancam akan gagal. Lebih daripada tiga aspek tersebut, kepatuhan kelompok sasaran kebijakan merupakan hasil langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat.¹⁰

Selain kriteria pengukuran implementasi kebijakan di atas, perlu pula dipahami adanya hubungan pengaruh antara implementasi kebijakan dengan faktor lain. Hal ini sesuai dengan pendapat Van Meter dan Van Horn bahwa terdapat variabel bebas yang saling berkaitan sekaligus menghubungkan antara kebijakan dengan prestasi kerja. Variabel yang dimaksud oleh keduanya meliputi: (i) ukuran dan tujuan kebijakan, (ii) sumber kebijakan, (iii) ciri atau sifat badan/instansi pelaksana, (iv)

¹⁰ Merilee S Grindle. 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*, Princenton University Press: New Jersey. hlm. 10.

komunikasi antar organisasi terkait dan komunikasi kegiatan yang dilaksanakan, (v) sikap para pelaksana, dan (vi) lingkungan ekonomi, sosial dan politik.¹¹

Dari kumpulan faktor tersebut bisa kita tarik benang merah faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik. Faktor-faktor tersebut adalah:¹²

a. Standar kebijakan (Isi atau konten kebijakan) tersebut.

Kebijakan yang baik dari sisi konten setidaknya mempunyai sifat-sifat sebagai berikut: jelas, tidak distorsif, didukung oleh dasar teori yang teruji, mudah dikomunikasikan ke kelompok target, didukung oleh sumberdaya baik manusia maupun finansial yang baik.

Menurut Van Meter dan Van Horn suatu isi kebijakan harus memiliki tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dapat diidentifikasi. Selain itu, masih menurut Van Meter dan Van Horn dan Grindle, dalam beberapa kasus, besar kecilnya dana dalam implementasi kebijakan menjadi faktor penting yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan tersebut.¹³

b. Sasaran kebijakan (Implementator dan kelompok target).

Pelaksanaan implementasi kebijakan tergantung pada badan pelaksana kebijakan (implementator) dan kelompok target (*target*

¹¹ *Ibid.* Hlm. 6.

¹² Budi Winarno. 2002. *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo. hlm. 155.

¹³ *Ibid.* hlm. 156.

groups). Implementator harus mempunyai kapabilitas, kompetensi, komitmen dan konsistensi untuk melaksanakan sebuah kebijakan sesuai dengan arahan dari penentu kebijakan (*policy makers*). Van Meter dan van Horn menyetengahkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan, yaitu kompetensi dan ukuran staf pelaksana; tingkat pengawasan hierarkis terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses-proses dalam badan pelaksana; sumber-sumber politik suatu organisasi; vitalitas suatu organisasi, tingkat komunikasi-komunikasi terbuka; dan kaitan formal dan informal suatu badan dengan pembuat keputusan atau pelaksana keputusan.¹⁴

Selain itu, kelompok target yang terdidik dan relatif homogen akan lebih mudah menerima sebuah kebijakan daripada kelompok yang tertutup, tradisional dan heterogen. Lebih lanjut, kelompok target yang merupakan bagian besar dari populasi juga akan lebih mempersulit keberhasilan implementasi kebijakan.

c. Lingkungan.

Keadaan sosial-ekonomi, politik, dukungan publik maupun kultur populasi tempat sebuah kebijakan diimplementasikan juga akan mempengaruhi keberhasilan kebijakan publik. Kondisi sosial-ekonomi sebuah masyarakat yang maju, sistem politik yang stabil dan demokratis, dukungan baik dari konstituen maupun elit penguasa, dan budaya

¹⁴ *Ibid.* hlm. 170.

keseharian masyarakat yang mendukung akan mempermudah implementasi sebuah kebijakan.

Pendapat di atas menjelaskan bahwa untuk dapat mengimplementasikan kebijakan atau program secara sempurna tidaklah sesederhana yang dibayangkan, akan tetapi masih dihadapkan pada berbagai kesukaran-kesukaran seperti kesukaran teknis, perilaku kelompok sasaran, kejelasan alokasi sumber daya, koordinasi, kondisi ekonomi, politik dan sosial. Kesukaran tersebut sekaligus merupakan penghambat yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Akibatnya program tidak terlaksana atau mungkin gagal.

Di samping itu, kinerja implementasi kebijakan sangat tergantung pada beberapa faktor seperti standar kebijakan dan sasaran, komunikasi interorganisasi, karakteristik agen pelaksana, kondisi sosial, ekonomi dan politik, dan karakteristik pelaksana. Faktor-faktor tersebut akan melahirkan *Policy effect* atau *output* yang merupakan pengaruh jangka pendek dan *policy impact* atau *outcomes* menyangkut pengaruh jangka panjang dari suatu kebijakan/program. Masalah selanjutnya adalah apa indikator dalam melihat *policy effect* yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan. Pemilihan indikator yang benar sangat menentukan ketepatan dalam melihat dan menilai kinerja kebijakan.

Dalam penelitian ini digunakan pendapat Van Meter dan Van Horn dalam melihat faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Pengelompokan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan

oleh Van Meter dan Van Horn memudahkan peneliti untuk melihat implementasi kebijakan dari luar mengingat peneliti tidak memiliki hubungan internal terhadap implementator.¹⁵

1.3 Evaluasi dan Efektifitas

Evaluasi adalah suatu usaha untuk mengukur dan memberi nilai secara objektif pencapaian hasil-hasil yang telah direncanakan sebelumnya. Evaluasi juga diartikan sebagai suatu proses untuk menjelaskan secara sistematis untuk mencapai obyektif, efisien, dan efektif, serta untuk mengetahui dampak dari suatu kegiatan dan juga membantu pengambilan keputusan untuk perbaikan satu atau beberapa aspek program perencanaan yang akan datang.

Monitoring dan evaluasi implementasi kebijakan adalah pengukuran *outcomes*, yakni efek dan dampak kebijakan publik terhadap masyarakat.¹⁶ Evaluasi terhadap kinerja implementasi kebijakan tidak bertujuan untuk mengukur volume atau efisiensi kegiatan yang dilakukan oleh organisasi dalam rangka pelaksanaan suatu kebijakan semata-mata. Lebih lanjut Effendi menjelaskan bahwa evaluasi implementasi diperlukan untuk mengetahui efektivitas kebijakan publik; untuk mengetahui apakah kebijakan publik berhasil atau gagal; agar tidak mengulangi kegagalan masa lalu; untuk mengetahui biaya pelaksanaan kebijakan; untuk mengetahui kinerja pemerintah yang lebih efisien; dan menunjukkan kepada stakeholder

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 164.

¹⁶ AG Subarsono. 2009. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: pustaka pelajar. hlm.126

manfaat dari kebijakan. Untuk dapat mengukur *outcomes* dengan baik diperlukan informasi tentang *input*, proses, *output*, dan lingkungan.¹⁷

Evaluasi dapat dilakukan secara internal oleh mereka yang melakukan proses yang sedang dievaluasi ataupun oleh pihak lain. Proses evaluasi dilakukan setelah sebuah kegiatan selesai dimana kegunaannya adalah untuk menilai apakah keluaran, hasil ataupun dampak dari kegiatan yang dilakukan sudah sesuai dengan yang diinginkan. Evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah terselesaikan, tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah.

Tingkat evaluasi dibagi menjadi tiga, yaitu :

1. Pra Evaluasi, ada hubungan dengan pengarahannya suatu proyek. Misalnya, perlu ada manajemen yang baik agar proyek/program dapat dimanfaatkan sesuai dengan rencana.
2. Evaluasi Antara, adalah evaluasi pada pertengahan implementasi, yaitu evaluasi ketika program atau proyek sedang mengatasi masalah. Hasil ini dapat dipakai untuk memodifikasi perencanaan atau strategi program/proyek. Misal, merubah sifat input, memodifikasi model intervensi dan menggeser penekanan atau kelompok target.

¹⁷ Sofyan Efendi dan Siangrimbun Masri. 2004. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta: LP3S. hlm.28.

3. Evaluasi Akhir, adalah evaluasi ketika pembiayaan proyek tersebut berakhir. Evaluasi ini memberikan persepsi manfaat program dan dampak terhadap kegiatan. Rekomendasi ini adalah untuk memperbaiki perencanaan selanjutnya dan memiliki hubungan dengan kebijakan.

Adapun kriteria evaluasi adalah :¹⁸

1. Efektifitas : yang mengidentifikasi apakah pencapaian tujuan yang diinginkan telah optimal.
2. Efisiensi : menyangkut apakah manfaat yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai dari program publik sebagai fasilitas yang dapat memadai secara efektif.
3. Responsivitas : yang menyangkut mengkaji apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan/keinginan, preferensi, atau nilai kelompok tertentu terhadap pemanfaatan suatu sumber daya.

Penilaian efektifitas implementasi kebijakan perlu dilakukan untuk menemukan informasi tentang sejauh mana manfaat dan dampak yang timbul oleh kebijakan terhadap penerima kebijakan tersebut. Efektif tidaknya implementasi kebijakan sangat tergantung pada perspektif yang digunakan dalam menilai efektif atau suksesnya implementasi.

Goggin et all menjelaskan ada 3 perspektif yang ditonjolkan yakni (1) proses,(2) output, (3) outcome. Efektifitas implementasi kebijakan dapat dilihat dari perspektif "*process*" dan perspektif "*result*" . perspektif "*result*" ini lah kemudian dirinci menjadi dua subperspektif lagi yaitu

¹⁸ AG Subarsono. 2009. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: pustaka pelajar. hlm.126

“output” dan “outcome”. Perspektif Proses menilai efektifitas implementasi kebijakan dari sudut seberapa jauh peraturan-peraturan atau mandat-mandat yang sudah ditetapkan pada tingkat atas diefektifkan pelaksanaannya oleh pemerintah atau aparat tingkat bawah. Kerja implementasi yang memuaskan dan tepat waktu dari rangkaian tugas-tugas penting yang berkaitan dengan upaya mewujudkan dari peraturan atau mandat, merupakan indikator efektifitas implementasi kebijakan.¹⁹

Perspektif “proses” atau “compliance” tersebut diatas sebagai perspektif yang tidak memadai untuk menilai apakah implementasi efektif atau tidak. karena bias saja secara procedural, semua aktifitas implementasi yang dijalankan oleh implementator (pelaksana) sudah sesuai dan/atau selaras dengan ketentuan-ketentuan yang dinyatakan secara tegas dan otoritatif dalam juknas dan juknis, akan tetapi keberhasilan yang sifatnya procedural tersebut tidak menjamin bahwa tujuan yang tidak diwujudkan sudah tercapai atau persoalan yang hendak diatasi melalui kebijakan dan implementasinya tersebut sudah teratasi.

Untuk mencapai bagaimana suatu program berjalan mencapai tujuan yang telah ditetapkan, perlu adanya tindakan-tindakan pemantauan atau pengawasan (monitoring) sebagai upaya untuk memantau secara berkala agar efektifitas berjalan tidak menyimpang dari tujuan yang telah digariskan, karena dapat melakukan perbaikan sesegera mungkin. Upaya-

¹⁹ Nurudin. 2007. *Pengantar Komunikasi Massa*. Jakarta : PT. Rajagrafindo Persada.hlm.34-35.

upaya ini dapat dilakukan secara langsung dan cepat yaitu dengan melalui laporan-laporan atau catatan tertulis.

Berdasarkan hasil monitoring inilah, keberhasilan sebuah kebijakan dapat dinilai, karena akan dapat melihat kesesuaian antara tujuan yang dibarengi pemahaman yang matang serta implementasi dilapangan secara professional serta evaluasi yang aktif dan konstruktif, proses ini berjalan bersama agar tetap menjaga keutuhan sebuah kebijakan yang dapat di implementasikan langsung kepada masyarakat.

2. Otonomi Daerah

Tekad pemerintah pusat untuk meningkatkan peranan pemerintah daerah dalam mengelola daerahnya sendiri di pertegas dengan lahirnya Undang-Undang Republik Indonesia No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Untuk melaksanakan sistem pemerintahan yang meletakkan peranan pemerintah daerah pada posisi yang sangat krusial dalam meningkatkan kesejahteraan warganya.

Otonomi seperti yang telah tercantum dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004 tentang Tugas Pemerintah Daerah yang dicantumkan dalam pasal 78. Tugas dan kewajiban Pemerintah Daerah menyediakan barang dan jasa yang dampaknya bersifat saling menguntungkan dalam melakukan kerja sama dengan pihak lain. Kerjasama tersebut di cantumkan dalam pasal (1).

Beberapa gagasan penting setelah direvisi menjadi UU No.32 Tahun 2004 yang ada didalamnya adalah:²⁰

- a. Kewenangan pemerintah dan relasi antar kabupaten/kota – provinsi – negara.
- b. Kekuasaan provinsi dan kabupaten/kota
- c. Kepegawaian dan organisasi
- d. Partisipasi warga

Penerapan otonomi daerah selain diharapkan mengurangi gejala disintegrasi bangsa juga mampu mendekatkan pemerintah dengan masyarakat sehingga perwujudan *good governance* dapat terlaksana melalui keleluasaan daerah agar mengelola daerah yang menghasilkan kebijakan untuk peningkatan sumber daya manusia dan profesionalisme aparatur pemerintah kearah *good local governance*.

Indonesia telah terjadi perubahan sistem pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi dengan di implementasikannya UU No.32 Tahun 2004. Salah satu yang diatur dalam UU No.32 Tahun 2004 adalah fungsi dan peranan Peraturan Daerah, yang diarahkan untuk mendukung proses penyelenggaraan otonomi daerah sehingga dapat dirinci sebagai berikut:

- a. Peraturan Daerah berfungsi sebagai landasan hukum yang sah bagi Pemerintah Daerah untuk melaksanakan kewenangannya.

²⁰ Agus Dwiyanto. 2010. *Manajemen Pelayanan Publik : Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*, Gajah Mada University Press, hlm.67-74.

- b. Peraturan Daerah sebagai sarana hukum yang efektif dan efisien untuk mendorong proses mewujudkan penyelenggaraan pemerintah daerah yang bersih, profesional dan demokrasi.
- c. Peraturan daerah sebagai sarana perlindungan hukum terhadap keanekaragaman potensi sumber daya dan kekayaan daerah.
- d. Peraturan daerah sebagai sarana hukum untuk mengatur pengelolaan dan pembagian sumber daya daerah secara transparan, adil dan merata.
- e. Peraturan daerah sebagai sarana untuk mendorong dan mengarahkan proses partisipasi dan perubahan sosial menuju masyarakat madani.
- f. Peraturan daerah sebagai sarana efektif untuk mengatur mekanisme hubungan hubungan kelembagaan antara pemerintah daerah, DPRD maupun masyarakat termasuk mekanisme sengketa yang terjadi.
- g. Peraturan daerah sebagai sarana hukum yang efektif yang menjadi barometer untuk menilai akuntabilitas kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah.
- h. Peraturan daerah sebagai sarana hukum efektif untuk mendorong proses peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Dalam pasal 5 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, antara lain:

- a. Kejelasan tujuan.

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

- b. Kelembagaan dan organ pembentukan yang tepat.

Setiap jenis perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga pembentukan peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh pejabat/lembaga yang tidak berwenang.

c. Kesesuaian antara jenis dengan materi muatan.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.

d. Dapat dilaksanakan.

Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.

e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan.

Setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

f. Kejelasan rumusan.

Setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pemilihan kata atau terminologi, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Keterbukaan.

Dalam proses pembentukan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat memiliki kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Peraturan daerah sebagai sarana hukum untuk mengatur pengelolaan dan pembagiaan sumber daya daerah untuk transparan, adil dan merata. Selain itu Peraturan Daerah juga dapat digunakan sebagai sarana untuk mendorong dan mengarahkan proses partisipasi dan perubahan sosial menuju masyarakat madani. Peran serta dan partisipasi masyarakat mutlak diperlukan dalam perumusan sebuah Peraturan Daerah.

Dapat dilihat dalam asas keterbukaan diatas, bahwasanya diberikan keleluasaan bagi masyarakat untuk ikut serta berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut merupakan bentuk transparansi untuk perwujudan menuju good governance.

Penerapan otonomi daerah melalui sistem desentralisasi tidak hanya memberi manfaat namun juga memberi mudharat yakni dengan merevisi UU No.22 dan 25 Tahun 1999 menjadi UU No.32 dan 33 Tahun 2004 oleh pemerintah dan ini membuktikan undang-undang belum dapat dirumuskan secara final dan akan terus mengalami perubahan sesuai dengan tuntutan kondisi yang dihadapi. Ada beberapa alasan perlunya pemerintah pusat

mendesentralisasikan kekuasaan kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, diantaranya yaitu :²¹

- a. Dari segi politik, desentralisasi dimaksudkan untuk mengikutsertakan warga dalam proses kebijakan, baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung politik dan kebijakan nasional melalui pembangunan proses demokrasi dilapisan bawah. Dengan demikian, ada kesetaraan dan partisipasi politik serta merupakan media pendidikan politik untuk belajar berdemokrasi secara nyata.
- b. Dari segi manajemen pemerintah, desentralisasi dapat meningkatkan efektivitas, efisiensi dan akuntabilitas publik, terutama dalam penyelenggaraan layanan publik.
- c. Dari segi kultural, desentralisasi dimaksudkan untuk memperhatikan kekhususan, keistimewaan atau kontekstualitas suatu daerah, seperti geografis, kondisi penduduk, perekonomian, kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.
- d. Dari segi pembangunan, desentralisasi dapat melancarkan proses formulasi dan implementasi program pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan warga. Ketika Pemerintah Provinsi atau Kabupaten mempunyai kewenangan untuk merumuskan sekaligus mengimplementasikan kebijakan pembangunan didaerahnya, maka kebijakan tersebut akan lebih efektif dibanding jika wewenang ini di pegang oleh pemerintah pusat. Mengingat

²¹ Agus Dwiyanto (ed). 2006. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Gajah Mada University Press. hlm.48-49.

kedudukannya yang berada di daerah, maka pemerintah daerah seharusnya lebih peka terhadap persoalan dan kebutuhan masyarakat setempat.

- e. Dilihat dari kepentingan pemerintah pusat sendiri, desentralisasi dapat mengatasi kelemahan pemerintah pusat dalam mengawasi program-programnya.
- f. Desentralisasi dapat meningkatkan persaingan (perlombaan) antar daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sehingga mendorong pemerintah lokal untuk melakukan inovasi guna meningkatkan kualitas pelayanannya kepada masyarakat.

Sehingga membawa aspirasi masyarakat dalam partisipasi politiknya untuk mempengaruhi pengambilan keputusan dalam perumusan kebijakan pemerintah Kabupaten Bantul mengenai kebijakan publik disektor penataan toko modern baik secara langsung maupun tidak langsung yang lebih transparansi mutlak diperlukan oleh pemimpin terhadap masyarakat.

2.1 Kebijakan Pengelolaan Pasar di Indonesia

Menjamurnya pasar modern di Indonesia yang dianggap menjadi ancaman bagi eksistensi pedagang pasar tradisional, telah direspon positif oleh pemerintah dengan dikeluarkannya peraturan presiden yang mengatur masalah ini. Adapun perpres yang dimaksud adalah Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat perbelanjaan dan Toko Modern. Perpres ini kemudian juga disempurnakan dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 53 Tahun 2008 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan

dan Toko Modern. Kedua peraturan ini akan dijadikan sebagai landasan teori untuk menganalisis pengimplementasian Pengelolaan Toko Modern di Kabupaten Bantul.

Beberapa hal yang menjadi dasar pertimbangan dikeluarkannya kedua peraturan tersebut adalah :

1. Semakin berkembangnya usaha perdagangan eceran dalam skala kecil dan menengah, usaha perdagangan toko modern dalam skala besar, maka toko Modern perlu diatur agar dapat tumbuh dan berkembang serasi, saling memerlukan, saling memperkuat serta saling menguntungkan;
2. Untuk membina pengembangan industri dan perdagangan barang dalam negeri serta kelancaran distribusi barang, perlu memberikan pedoman bagi penyelenggaraan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern, serta norma-norma keadilan, saling menguntungkan dan tanpa tekanan dalam hubungan antara pemasok barang dengan toko modern serta pengembangan kemitraan dengan usaha kecil, sehingga tercipta tertib persaingan dan keseimbangan kepentingan produsen, pemasok, pengusaha dan konsumen.

2.2 Peraturan Bupati Bantul No. 12 Tahun 2010 tentang Penataan Toko Modern di Kabupaten Bantul

Dalam rangka lebih meningkatkan pengawasan, pengendalian dan penataan pendirian toko modern di Kabupaten Bantul perlu adanya peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, agar pendirian toko modern sesuai dengan tata ruang di Kabupaten Bantul karena Peraturan Bupati Nomor 57 Tahun 2009 tentang Penataan Toko Modern di Kabupaten Bantul masih belum

mengakomodir kepentingan masyarakat terutama masyarakat pelaku pasar tradisional di Kabupaten Bantul, sehingga keberadaan Peraturan Bupati tersebut perlu dilakukan penyempurnaan dan penyesuaian.

Adapun tujuan di bentuknya Peraturan Bupati tentang Penataan Toko Modern di Kabupaten Bantul, dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan pertumbuhan toko modern dan pasar tradisional dalam rangka memberdayakan pelaku usaha kecil dan koperasi. Seperti yang dicantumkan dalam pasal 3 tentang tujuan penataan toko modern yaitu:

- a. memberikan perlindungan kepada usaha kecil dan koperasi serta pasar tradisional;
- b. memberdayakan pelaku usaha kecil dan koperasi serta pasar tradisional pada umumnya, agar mampu berkembang, bersaing, tangguh, maju, mandiri dan dapat meningkatkan kesejahteraannya;
- c. mengatur dan menata keberadaan dan pendirian toko modern di Kabupaten Bantul agar tidak merugikan dan mematikan pasar tradisional, pengusaha kecil dan koperasi yang telah ada dan memiliki nilai historis dan dapat menjadi aset pariwisata;
- d. menjamin terselenggaranya kemitraan antara pelaku usaha pasar tradisional, pengusaha kecil dan koperasi dengan pelaku usaha toko modern berdasarkan prinsip kesamaan dan keadilan dalam menjalankan usaha di bidang perdagangan; dan
- e. mewujudkan sinergi yang saling memerlukan dan memperkuat antara toko modern dengan pasar tradisional, usaha kecil dan koperasi agar dapat tumbuh

berkembang lebih cepat sebagai upaya terwujudnya tata niaga dan pola distribusi yang mantap, lancar, efisien dan berkelanjutan.

Serta secara gamlang diatur dalam pasal 5, 6 dan 7 yaitu:

Pasal 5

- (1) Lokasi pendirian toko modern mengacu pada Rencana Tata Ruang yang berlaku.
- (2) Pendirian toko modern harus memenuhi ketentuan :
 - a. jarak lokasi pendirian toko modern dengan pasar tradisional minimal 1.500 meter;
 - b. jarak lokasi pendirian toko modern satu dengan toko modern lainnya minimal 1.000 meter; dan
 - c. memenuhi dukungan/ketersediaan infrastruktur.
- (3) Pendirian toko modern berstatus waralaba harus memenuhi ketentuan :
 - a. jarak lokasi pendirian toko modern berstatus waralaba dengan pasar tradisional minimal 2.500 meter;
 - b. jarak lokasi pendirian toko modern berstatus waralaba dengan toko modern maupun toko modern berstatus waralaba lainnya minimal 1.000 meter;
 - c. memenuhi dukungan/ketersediaan infrastruktur; dan
 - d. berlokasi di wilayah Kecamatan Kasihan, Kecamatan Banguntapan dan Kecamatan Sewon.

Pasal 6

- (1) Perencanaan pembangunan toko modern, dengan luas lantai :
 - a. kurang dari 400 meter persegi harus menyusun dokumen SPPL;
 - b. 400 meter persegi sampai dengan 5.000 meter persegi harus menyusun dokumen UKL-UPL; dan
 - c. lebih dari 5.000 m² harus didahului dengan studi analisis mengenai dampak lingkungan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Pada saat proses konstruksi pembangunan toko modern harus mampu meminimalisir gangguan kebisingan dan kemacetan lalu lintas serta menjaga kebersihan dan keselamatan aktivitas di lingkungan sekitar.
- (3) Apabila ada kerusakan fasilitas umum akibat kegiatan pembangunan, maka pemilik toko modern bertanggung jawab memperbaiki kerusakan tersebut.
- (4) Penyelenggaraan dan perubahan fungsi bangunan pada perumahan untuk toko modern harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 7

- (1) Sistem penjualan dan jenis barang dagangan toko modern adalah sebagai berikut:
 - a. *minimarket, supermarket dan hypermarket* menjual secara eceran dengan pelayanan secara mandiri barang konsumsi terutama produk makanan dan kebutuhan rumah tangga lainnya; dan

- b. *department store* menjual secara eceran barang konsumsi utamanya produk sandang dan perlengkapannya dengan penataan barang berdasarkan jenis kelamin dan/atau tingkat usia konsumen.
- (2) Batasan luas lantai penjualan toko modern adalah sebagai berikut :
- a. *minimarket*, kurang dari 400 m² (empat ratus meter per segi);
 - b. *supermarket*, antara 400 m² (empat ratus meter per segi) sampai dengan 5.000 m² (lima ribu meter per segi);
 - c. *hypermarket*, di atas 5.000 m² (lima ribu meter per segi); dan
 - d. *department store*, di atas 400 m² (empat ratus meter per segi).

F. Definisi Konseptual

Defenisi konseptual dimaksudkan untuk memberikan gambaran secara jelas mengenai konsep-konsep yang digunakan dalam penelitian untuk menghindari kesalah pahaman terhadap pengertian atau batasan istilah yang ada dalam pokok masalah peneliti.

1. Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu di masyarakat di mana dalam penyusunannya melalui berbagai tahapan.
2. Implementasi kebijakan pengelolaan toko modern di Kabupaten Bantul adalah pelaksanaan kebijakan rekonstruksi fisik, sarana dan prasarana umum toko modern.

3. Faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan adalah standar kebijakan (isi atau konten kebijakan), disposisi implementator (pelaksana kebijakan) dan sasaran kebijakan (kelompok target).
4. Efektifitas : yang mengidentifikasi apakah pencapaian tujuan yang diinginkan telah optimal.
5. Efektifitas implementasi kebijakan pengelolaan toko modern di Kabupaten Bantul adalah optimalisasi tingkat pencapaian tujuan kebijakan.
6. Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.
7. Toko Modern adalah toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk *minimarket, supermarket, department store, hypermarket* ataupun grosir yang berbentuk perkulakan.

G. Defenisi Operasional

Menurut Koentjaraningrat yang di maksud dengan definisi operasional adalah:

“Usaha mengubah konsep-konsep yang berupa construct dengan kata-kata yang menggambarkan perilaku atau gejala yang dapat diuji dan ditentukan kebenarannya oleh orang lain”²²

Definisi operasional merupakan petunjuk pelaksanaan bagaimana cara mengukur suatu variabel. Pengukuran variabel merupakan inti dari setiap penelitian

²² Koentjaraningrat. 1999. *Metode-metode penelitian Masyarakat*, Jakarta : PT. Gramedia. hlm.75.

ilmiah, semakin peka pengukuran dari suatu variabel maka semakin besar kepercayaan terhadap hasil penelitian.

Berkaitan dengan landasan teoritik sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Goggin et all menjelaskan ada 3 perspektif yang ditonjolkan yakni (1) proses,(2) output, (3) outcome. Efektifitas implementasi kebijakan dapat dilihat dari perspektif “*process*” dan perspektif “*result*” . perspektif “*result*” ini lah kemudian dirinci menjadi dua subperspektif lagi yaitu “*output*” dan “*outcome*”., dengan maksud agar penelitian ini tidak kabur dalam memahami kebijakan pengelolaan toko modern di Kabupaten Bantul, maka konsep dapat dioperasionalkan sebagai berikut:

1. Efektifitas implementasi kebijakan pengelolaan toko Modern dapat dilihat dari *ouput* dan *outcome*.
 - a. Efektifitas implementasi kebijakan dilihat dari *output* berupa:
 1. Kontruksi fisik bangunan toko modern.
 2. Jumlah toko per kecamatan di Kabupaten Bantul
 3. Jarak pemanfaatan bangunan toko modern dan pasar tradisional
 - b. Efektifitas implementasi kebijakan juga dapat dilihat dari *outcomes* berupa:
 1. Manajemen pengelolaan toko modern
 - a. Perbedaan toko modern yang berstatus waralaba dan non waralaba
 - b. Jumlah kuota di masing-masing kecamatan
 - c. Pengelolaan toko modern di Kecamatan Kasihan, Banguntapan dan Sewon

2. Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan pengelolaan toko Modern:

- a) Standar kebijakan (Isi atau konten kebijakan) dapat dilihat dari kejelasan isi, baik tujuan, pelaksana kebijakan, maupun kegiatan-kegiatan operasional kebijakan.
- b) Disposisi implementator (pelaksana kebijakan) dapat dilihat dari pelayanan, kualitas SDM, konsistensi dalam melaksanakan kebijakan, dukungan sarana dan prasarana.
- c) Sasaran kebijakan (*target group*) dapat dilihat dari banyaknya jumlah pedagang yang memanfaatkan program dan perubahan pendapatan pedagang setelah kebijakan diimplementasikan.

H. Metode Penelitian

Menurut Winarno Surachmad bahwa:²³

“Metode merupakan cara utama untuk mencapai tujuan, Dengan menggunakan tehnik data dan alat-alat tertentu. Cara utama itu diperoleh setelah penyidik memperhitungkan atau ditinjau dari tujuan penyidik serta dari suatu penyidik.”

Dalam bab ini penulis akan mengemukakan hal-hal pokok mengenai metode penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini. Adapun hal-hal tersebut adalah tipe penelitian, lokasi penelitian, sumber data, dan tahap penelitian.

1. Desain Penelitian

Dalam penelitian ini akan dilihat efektifitas implementasi kebijakan pengelolaan toko Modern di Kabupaten Bantul. Selain itu juga akan dilihat

²³ Winarno Surachmand. 1978. *Dasar dan Tehnik Reseach*, Tarsito Bandung. hlm.131.

faktor-faktor yang mempengaruhi pengimplementasian kebijakan tersebut dengan menggunakan metode kualitatif yaitu suatu jenis penelitian yang dimaksudkan untuk penggambaran yang cermat terhadap fenomena sosial tertentu. Menurut Prof. DR. H. Hadari Nawawi, dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambar/melukiskan keadaan obyek/subyek penelitian (seseorang, lembaga, masyarakat dan lain lain) berdasarkan fakta.²⁴ Dalam hal penelitian ini adalah Dinas Perijinan dan Disperindakop sebagai pelaksana kebijakan dan para pelaku usaha sebagai sasaran kebijakan.

Efektifitas implementasi kebijakan akan dilihat dari *output* dan *outcomes* yang dihasilkan dari kebijakan. *Output* kebijakan yang dimaksud adalah fisik serta sarana dan prasarana toko Modern dan jumlah pedagang di pasar tradisional. Sedangkan *outcomes* yang dimaksud adalah keseimbangan ekonomi. Adapun kriteria dari *output* yang berupa fisik adalah fisik serta sarana dan prasarana yang merupakan solusi dari permasalahan toko modern. Kriteria *outcomes* dari seluruh kebijakan adalah meningkatkan pengawasan, pengendalian dan penataan pendirian toko modern di Kabupaten Bantul.

Analisis kualitatif terdiri dari tiga cara pengumpulan data, yaitu (1) wawancara mendalam, wawancara dengan format pertanyaan terbuka; (2) observasi langsung; dan (3) pemanfaatan dokumen tertulis, termasuk sumber-sumber tertulis dari hasil wawancara terbuka pada kuisioner dan catatan program. Data wawancara terbuka terdiri dari kutipan langsung dari orang

²⁴ Hadari Nawawi. 1998. *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta : Gajah Mada University press. hlm.63.

tentang pengalaman, opini, perasaan, dan pengetahuannya. Data hasil observasi terdiri dari hasil observasi mendalam mengenai kegiatan suatu program, perilaku para peserta, dan interaksi manusia secara luas yang dapat menjadi bagian dari pengalaman program. Dokumen dari kutipan-kutipan yang dianalisis, kutipan-kutipan, atau seluruh kalimat dari hasil rekaman, surat-menyurat, laporan resmi, dan *survey* yang menggunakan pertanyaan terbuka.

2. Lokasi Penelitian

Sesuai dengan unit analisis yang telah ditentukan, maka penelitian ini akan dilakukan di tiga kecamatan yaitu Kecamatan Banguntapan, Kecamatan Sewon, dan Kecamatan Kasihan. Ketiga wilayah ini dipilih sebagai lokasi penelitian karena dianggap representatif. Ketiga Kecamatan ini adalah wilayah toko modern yang ditetapkan statusnya berdasarkan Peraturan Bupati Bantul No.12 Tahun 2010.

3. Unit Analisis

Dalam penelitian ini yang menjadi unit analisis adalah Kebijakan Pengelolaan Toko Modern. Penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling* dengan menentukan objek sesuai tujuan. Peneliti memilih unit analisis berdasarkan kebutuhannya dan menganggap unit analisis tersebut representatif.

Informan pedagang diambil di tiga wilayah yaitu Kecamatan Banguntapan, Kecamatan Sewon dan Kecamatan Kasihan. Sampel ini dianggap representatif oleh peneliti karena wilayah tempat mereka berdagang telah dikelola dengan konsep yang lebih baik, dalam arti konsep ini merupakan solusi dari permasalahan ketimpangan pasar tradisional dan toko modern yang menghantui

para pedagang selama ini. Sedangkan Informan implementator diambil dari Dinas Perijinan dan Disperindakop di Kabupaten Bantul.

4. Teknik Pengumpulan Data

Jenis data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder, sedangkan teknik pengumpulan data yang akan dilakukan dalam penelitian ini adalah :

a. Pengumpulan data-data primer dilakukan melalui :

- 1) Wawancara mendalam kepada narasumber, dalam hal ini aparat pemerintah pada di Dinas Perijinan dan Disperindakop di Kabupaten Bantul, pelaku usaha toko modern dan para pedagang di pasar tradisional. Ciri utama wawancara adalah kontak langsung dengan tatap muka (*face to face relationship*) antara si pencari informasi (*interviewer atau information hunter*) dengan sumber informasi.²⁵ Dalam hal ini informasi yang akan dicari adalah *output* dan *outcome* kebijakan pengelolaan pasar modern di Kabupaten Bantul. Dalam melakukan wawancara yaitu dengan cara wawancara mendalam (*deep interview*), peneliti telah menyediakan instrumen penelitian berupa pertanyaan-pertanyaan tertulis atau pedoman wawancara. Adapun jumlah informan adalah Dinas Perijinan dan Disperindakop, serta KPP (kantor pengelolaan pasar) dan juga para pelaku usaha toko modern dan para pedagang di pasar tradisional. peneliti juga melakukan wawan cara dengan 10 orang pelaku usaha toko modern

²⁵ Hadari Nawawi. 2007. *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press. hlm.118.

untuk penunjang validitas data dan wawancara dengan 10 orang pedagang di pasar tradisional.

2) Observasi yang dilakukan melalui pengamatan langsung di lapangan. Observasi dilakukan di ketiga wilayah Kecamatan yang memiliki status penataan toko Modern yaitu: Banguntapan, Sewon, dan Kasihan. Selain itu observasi juga dilakukan di Kantor Pengelolaan toko sebagai pelaksana kebijakan.

b. Pengumpulan data sekunder melalui dokumen-dokumen, laporan tertulis dan arsip-arsip dari instansi atau unit kerja terkait. Dokumen berupa laporan unit kerja Dinas Perijinan, Disperindakop, peraturan Bupati Bantul, peraturan daerah, dan buku BPS (Badan Pusat Statistik) Kabupaten Bantul.

5. Analisis Data

Analisis data dilakukan dengan menyajikan kesamaan, perbedaan, keterkaitan, kategori, tema-tema pokok, konsep, ide dan analisis logika hasil awal, dan kelemahan atau gap dalam data.²⁶ Analisis data dalam studi kasus dibangun bersama dalam proses interaktif. Selanjutnya, teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini dilakukan melalui tahapan-tahapan sebagai berikut :

1. Langkah pertama yang perlu dilakukan dalam menganalisis data adalah dengan cara mereduksi data-data yang telah terkumpul, sehingga bisa ditemukan pokok-pokok tema yang dianggap relevan dengan masalah dan

²⁶ Yeremias T Keban. 1996. *Metode Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Hand Out Kuliah Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Program Pasca Sarjana UGM.hlm. 5.

tujuan penelitian. Reduksi data adalah proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis yang diperoleh di lapangan. Reduksi data karenanya merupakan alat analisis, sebab tindakan-tindakan tersebut tidak lain merupakan pilihan-pilihan analisis. Data terlebih dahulu dirangkum, dipilih hal-hal pokok, difokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema atau polanya sehingga dapat membantu dalam memberi kode kepada aspek-aspek tertentu. Sebagai alat analisis, reduksi data dapat menajamkan, mengarahkan, dan membuang data yang tidak perlu serta mengorganisasikan sedemikian rupa sehingga dapat ditarik dan diverifikasi. Dengan demikian, data yang direduksi memberi gambaran lebih tajam tentang hasil pengamatan yang dilakukan di lapangan.

2. Kemudian langkah selanjutnya adalah penyajian data, yaitu menyediakan sekumpulan unit-unit informasi dan atau informasi tersusun (berdasarkan apa yang diperoleh selama penelitian), yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Bentuk penyajian data meliputi teks naratif, tabel, matriks, grafik, bagan, kesemuanya dirancang untuk menyajikan hasil penelitian ke dalam suatu bentuk yang padu dan mudah dipahami.
3. Langkah yang terakhir adalah pengambilan kesimpulan dan verifikasi. Penyimpulan data dilakukan setelah data disajikan dalam bentuk deskripsi dengan pemahaman interpretasi logis. Interpretasi atau inferensi dilakukan dengan 2 (dua) cara. Pertama, interpretasi secara terbatas karena peneliti

hanya melakukan interpretasi atas data dan hubungan yang ada dalam penelitiannya. Kedua, adalah peneliti mencoba mencari pengertian yang lebih luas tentang hasil-hasil yang didapatkannya dari analisa dibandingkan dengan kesimpulan peneliti lain atau dengan menghubungkan kembali interpretasinya dengan teori.

Secara spesifik dalam penelitian ini dimana analisis terhadap interpretasi data hanya akan menggunakan cara pertama yaitu, bahwa interpretasi terhadap data yang telah direduksi hanya akan dilakukan pada data dan hubungan yang ada dalam penelitian ini tanpa membandingkan dan menghubungkannya dengan teori maupun kesimpulan peneliti lain.