

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pada era otonomi daerah sekarang ini setiap daerah diberikan kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengatur daerahnya masing-masing sesuai dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan ini meliputi kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan lainnya yang akan ditetapkan oleh pemerintah. Dengan adanya kewenangan ini masing-masing daerah bisa meningkatkan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokrasi dan penghormatan terhadap budaya lokal dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerahnya.<sup>1</sup>

Dengan memperhatikan aspirasi dari masyarakat dan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat maka pemerintah daerah harus melakukan pembangunan yang baik bagi daerahnya. Seiring dengan berjalannya waktu, pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah ini banyak menghadapi masalah yang semakin kompleks, padat dan tidak teratur yang meliputi segala bidang kehidupan ekonomi, sosial budaya dan politik. Pemerintah sebagai pembuat kebijakan harus mempunyai kemampuan untuk menguasai berbagai keahlian dibidangnya agar dapat mengelola program yang

---

<sup>1</sup> Dedy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solichin. MA, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hal 10.

dilaksanakan dengan baik dan benar. Dalam hal ini dibutuhkan orang-orang yang profesional dalam pembuatan kebijakan yang memperhatikan kepentingan umum sehingga tidak terjadi penyimpangan fungsi dari pemerintah sebagai organisasi yang memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Daerah perkotaan merupakan ruang yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana kehidupan. Oleh sebab itu, daerah perkotaan semakin hari semakin berkembang dan tumbuh sehingga menjadi daya tarik terjadinya urbanisasi yang kemudian menyebabkan timbulnya berbagai masalah perkotaan.

Dampak dari perkembangan kota yang semakin cepat adalah pembangunan dan pelayanan publik. Dari perkembangan ini banyak orang yang pindah dari kota ke kota meskipun sarana dan prasarana yang disediakan kurang memadai seperti air bersih, sanitasi yang baik, transportasi, layanan kesehatan dan masih banyak contoh yang lain. Maka dari itu pengelolaan suatu daerah atau kawasan dan pembangunan daerah perkotaan harus didekati dari segi fisik maupun dari faktor yang lain meliputi sosial, ekonomi dan sosial budaya. Hal ini dilakukan agar tidak terjadi ketimpangan dan kesenjangan sosial yang dapat mempengaruhi kelangsungan hidup masyarakat di daerah tersebut.

Pemerintah kota merupakan aktor ekonomi, yaitu sebagai produsen barang dan jasa bagi masyarakat kota.<sup>2</sup> Sebagai aktor ekonomi, pemerintah harus bisa mendorong dinamika investasi asing dan pertumbuhan ekonomi nasional yang bisa mensejahterakan masyarakatnya. Wujud nyata agar pertumbuhan ekonomi nasional ini bisa dapat mensejahterakan yaitu dengan adanya pengelolaan pasar secara maksimal oleh pemerintah daerah. Pengelolaan ini dilakukan karena pasar merupakan kegiatan perekonomian yang tidak bisa dipisahkan dari masyarakat.

Pengelolaan paasar secara menyeluruh dalam pelaksanaannya tergantung pada aparat pemerintah dalam melaksanakan pengaturan tersebut. Seperti halnya pasar-pasar yang ada di Kulon Progo, yang mana pengelolaan pasar ini dikelola oleh Kantor Pengelolaan Pasar Kabupaten Kulon Progo. Misalnya saja pasar Wates, yang berada di tengah kota Wates yang berbeda dengan pasar-pasar tradisional yang lain. Yang dimaksud adalah karena pasar wates ini letaknya sangat strategis yang dekat dengan Kantor Pemerintahan, stasiun kereta api, alun-alun dan tempat perbelanjaan yang lain. Dengan adanya hal ini maka sering kali pasar ini ramai dikunjungi para kosumen apalagi pada hari libur. Meskipun tidak hari libur pasar ini tetap ramai dikunjungi oleh para konsumen karena buka setiap hari.

Dalam mengelola pasar tradisional ini kantor pengelola pasar Kulon Progo membuat program yang dimuat dalam rencana strategis. Program yang dibuat adalah program pengembangan pengelolaan pasar. Program

---

<sup>2</sup> Drs. Akhmad Nurmandi. M.Sc, *Manajemen Perkotaan*, Lingkaran Bangsa, Yokyakarta, 1999, hal. 35.

pengembangan pengelolaan pasar yang dilaksanakan meliputi kegiatan pengembangan dan pemeliharaan komponen dan asset pasar, menyelenggarakan pelayanan pedagang dan pengguna pasar, dan menyelenggarakan keamanan serta ketertiban pasar.

Pengelolaan pasar yang dilakukan oleh kantor pengelola pasar kadang belum maksimal. Pada umumnya permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah dalam pengelolaan pasar adalah sama, yaitu masalah *kebersihan*, masalah kebersihan ini sudah menjadi hal yang umum didalam suatu pasar. Ini disebabkan karena pasar merupakan transaksi jual beli. Dalam transaksi jual beli kadang pedagang tidak memperhatikan kebersihan lingkungan sekitarnya. Dampaknya akan menyebabkan lingkungan pasar menjadi tidak menyenangkan. Sampah berserakan dan bau busuk sering sekali kita rasakan. Masalah yang lain adalah *keamanan dan kenyamanan pembeli*, ini sering terjadi di dalam pasar yaitu pencopetan. Terjadinya pencopetan ini mungkin juga disebabkan karena banyaknya pedagang yang meletakkan dagangannya ditempat yang seharusnya itu untuk para pengunjung pasar. Adalagi masalah *retribusi*, tidak sedikit para pedagang yang sulit dimintai retribusi dengan berbagai alasan, kadang petugas yang menarik retribusi harus berdebat dengan para penjual. Untuk masalah ini pemerintah Kulon Progo sudah menetapkan peraturan dalam masalah retribusi yaitu Perda No. 13 Tahun 2003 tentang Retribusi Pasar.

Selain dari ketiga permasalahan umum yang sering kali masih kita lihat di beberapa pasar tradisional di Kulon Progo ada contoh permasalahan

yang serius dan harus segera dicari jalan keluarnya yaitu masalah penataan dan penyediaan tempat untuk berdagang bagi para pedagang agar lebih representatif. Di Pasar Sentolo misalnya, pasar ini perlu mendapat perhatian lebih dari Pemerintah Kabupaten Kulon Progo. Pasalnya pasar sentolo sudah tidak mampu lagi menampung pedagang. Akibatnya sebagian pedagang terpaksa menggelar barang dagangannya di halaman pasar dengan membuat emplek-emplek yang semestinya untuk tempat parkir kendaraan bermotor. Sementara tidak adanya tempat parkir dan lahan yang kosong, semua jenis kendaraan parkir di sebagian ruas jalan di sepanjang pasar Sentolo itu. Pada jam sibuk keramaian di pasar tersebut sering menimbulkan kesemrawutan dan kemacetan lalu lintas. Selain itu masalah Drainase di pasar ini hendaknya juga perlu menjadi perhatian, pasalnya drainase yang sudah ada selama ini diabaikan sehingga setiap musim hujan air mengalir ke berbagai arah dan timbul genangan air dimana-mana. Akibatnya pasar Sentolo terkesan menjadi kawasan kumuh.<sup>3</sup>

Kesemrawutan yang terjadi di Pasar Sentolo diakibatkan karena jumlah pedagang yang sangat banyak melebihi jumlah los maupun kios untuk para pedagang yang tersedia sedangkan luas lahan Pasar Sentolo sudah penuh dengan bangunan pasar. Jumlah pedagang yang menempati los sebanyak 270 pedagang, yang menempati kios 123 pedagang, pedagang yang menempati bango sebanyak 35 pedagang dan pedagang yang menggelar dagangannya di tempat lain atau di emplek-emplek sebanyak 342 pedagang atau sekitar 44 %

---

<sup>3</sup> SKH, *Kedaulatan Rakyat*, tanggal 8 mei 2005 dalam [www.kulonprogo.go.id](http://www.kulonprogo.go.id).

dari jumlah keseluruhan pedagang yang ada di Pasar Sentolo. Jadi jumlah semua pedagang yang ada di Pasar Sentolo sebanyak 770 pedagang. Seperti yang sudah disebutkan sebelumnya bahwa pasar sentolo sedianya harus di Revitalisasi. Tetapi karena seluruh area pasar ini sudah dibuat bangunan maka rencana jangka panjangnya adalah perluasan tanah untuk memperbesar kapasitas pasar sentolo untuk menampung seluruh pedagang. Berikut table tentang jumlah pedagang di pasar Sentolo :

Label 1.1  
Jumlah pedagang di pasar Sentolo Kabupaten Kulon Progo  
Tahun 2005

No.	Tempat Untuk Berdagang	Jumlah
1.	Los	270 Pedagang
2.	Kios	123 Pedagang
3.	Bango	35 Pedagang
4.	Tempat lain	342 Pedagang
Jumlah		770 Pedagang

Sumber : Kantor Pengelola Pasar Kabupaten Kulon Progo

Dalam meningkatkan pengelolaan pasar Pemerintah Kabupaten Kulon Progo mengeluarkan Perda No. 12 Tahun 2003 Tentang Pasar dan Perda No. 13 Tahun 2003 Tentang Retribusi Pasar. Kedua peraturan daerah tersebut digunakan sebagai dasar program pengembangan pengelolaan pasar oleh Kantor Pengelola Pasar yang dituangkan dalam bentuk Rencana Strategis.<sup>4</sup>

Visi Kantor Pengelola Pasar Kabupaten Kulon Progo adalah "Terwujudnya Pasar yang mampu meningkatkan perekonomian masyarakat dan memberikan kontribusi atas pendapatan asli daerah".

<sup>4</sup> Wawancara dengan Bapak Subagyo. SH, M.Si. Kasubag Tata Usaha Kantor Pengelola Pasar Kabupaten Kulon Progo. Tgl. 14 Juni 2006

Misi Kantor Pengelola pasar Kabupaten Kulon Progo adalah :

- a. Menyelenggarakan kegiatan pasar yang aman, tertib dan mampu meningkatkan perekonomian masyarakat.
- b. Menyediakan sarana-prasarana pasar yang berkualitas sesuai kebutuhan.
- c. Menyelenggarakan pungutan pasar dengan dukungan administrasi yang tertib dan dapat dipertanggung jawabkan untuk penerimaan PAD.
- d. Mengembangkan kualitas SDM Aparat KPP dengan dukungan sarana-prasarana yang memadai dalam rangka meningkatkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi.

#### **B. Perumusan Masalah**

Dari latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka penyusun merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Sejauh manakah Implementasi Kebijakan Program Pengembangan Pengelolaan Pasar di Kabupaten Kulon Progo tahun 2005?
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Program Pengembangan Pengelolaan Pasar di Kabupaten Kulon Progo?

## C. Kerangka Dasar Teori

### 1. Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah dapat didefinisikan menjadi dua pengertian yakni :<sup>5</sup>

- 1). Pemerintah dalam arti luas adalah segala tugas/wewenang kekuasaan negara, apabila kita menggunakan atau mengikuti perbidangan montesque maka pemerintah dalam arti luas adalah bidang-bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif.
- 2). Pemerintah dalam arti sempit diartikan sebagai tugas/kewenangan kekuasaan khusus dalam bidang eksekutif saja.

Jadi pemerintah daerah adalah seluruh fungsi negara yang bersistem atau berstruktur, sedangkan organisasi atau badan yang menjalankan fungsi itu adalah pemerintahan.

Dalam pasal 1 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>6</sup> Yang dimaksud “asas otonomi dan tugas pembantuan” dalam ayat ini adalah bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah dapat diselenggarakan secara langsung oleh

---

<sup>5</sup> Marium, *Asas-asas Ilmu Pemerintahan*, Seksi penerbit UGM, Tahun 1979 hal 5

<sup>6</sup> Undang-Undang R.I No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.



pemerintah Daerah itu sendiri dan dapat pula penugasan oleh pemerintah provinsi ke pemerintah kabupaten/kota dan desa atau penugasan dari pemerintah kabupaten/kota ke desa.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedang tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Tugas pembantuan pada dasarnya merupakan keikutsertaan daerah atau desa termasuk masyarakatnya atas penugasan atau kuasa dari Pemerintah atau pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah dibidang tertentu.

Dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah ditetapkan bahwa yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.

## 2. Kebijakan Pemerintah

### 1) Pengertian Kebijakan

Pengertian kebijakan menurut Heins dan Kenneth Prewit dalam buku pengantar publik Charles O. Jones adalah :

Keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (*repositivement*) tingkah laku dari mereka yang mematuhi peraturan tersebut.<sup>7</sup>

Menurut Miftah Thoha, dalam arti luas policy mempunyai 2 (dua) aspek pokok antara lain :<sup>8</sup>

- a. *Policy* merupakan praktik sosial, ia bukan even yang tunggal atau terisolir. Dengan demikian sesuatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyarakat dan digunakan pula untuk kepentingan masyarakat.
- b. *Policy* adalah suatu peristiwa yang ditimbulkan oleh, baik untuk mendamaikan "*claim*" dari pihak-pihak yang konflik untuk menciptakan "*insentif*" bagi tindakan bersama bagi pihak-pihak yang ikut menetapkan tujuan akan tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut.

### 2) Pemerintah

Mari'un menjelaskan tentang pengertian pemerintah dan pemerintahan sebagai berikut :

<sup>7</sup> Charles O. Jones, *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta 1996, hal 47.

<sup>8</sup> Miftah Thoha, *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Jakarta, Rajawali Press, 1993, hal 57-58.

- a. Istilah pemerintahan menunjukkan pada bidang atau lapangan fungsi, bidang tugas penting.
- b. Istilah pemerintah menunjukkan pada badan atau organisasi atau perlengkapan yang menjelaskan fungsi itu.<sup>9</sup>

Jadi kebijakan pemerintah adalah keputusan yang ditetapkan oleh pemerintah berasal dari semua kejadian yang terjadi dalam masyarakat yang digunakan untuk kepentingan masyarakat.

### 3) Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan adalah aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan.<sup>10</sup> Dalam menciptakan pengetahuan tentang proses pembuatan kebijakan analisis meneliti sebab, akibat dan kinerja kebijakan dan program publik. Analisis kebijakan berupaya menciptakan pengetahuan yang dapat meningkatkan efisiensi pilihan atas berbagai alternatif kebijakan misalnya, alternatif kebijakan dalam penyediaan layanan kesehatan masyarakat terjangkau, redistribusi pendapatan pada kelompok miskin dan lain sebagainya. Analisis kebijakan bertujuan menciptakan, menilai secara kritis, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan.

Seperti diketahui, metodologi analisis kebijakan menggabungkan standar aturan dan prosedur. Tetapi standar dan aturanlah yang menuntun seleksi dan penggunaan prosedur dan

---

<sup>9</sup> Mari'un, *Azas-azas Ilmu Pemerintahan*, BPA, Fakultas Sospol UGM, Yogyakarta 1976, hal 5.

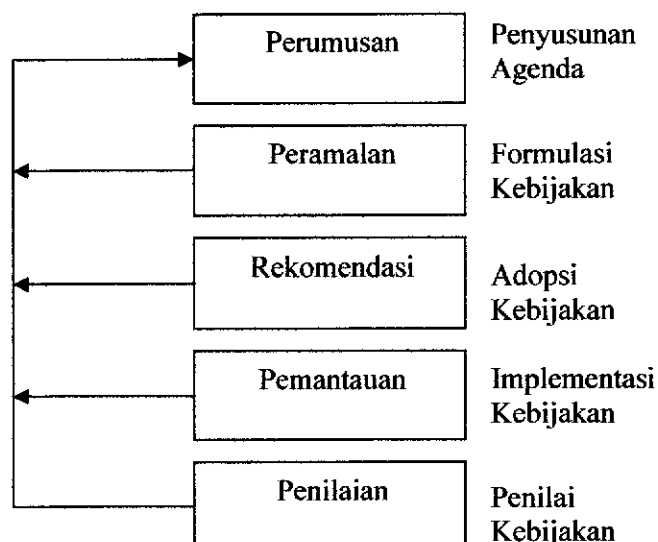
<sup>10</sup> William N. Dunn, *Pengantar Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press, 2000.

penilaian kritis terhadap hasilnya. Metodologi analisis kebijakan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia : *definisi*, *prediksi*, *preskripsi*, *deskripsi*, dan *evaluasi*. Perumusan masalah (*definisi*) menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan. Peramalan (*prediksi*) menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk tidak melakukan sesuatu. Rekomendasi (*preskripsi*) menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relatif dari konsekuensi di masa depan dari suatu pemecahan masalah. Pemantauan (*deskripsi*) menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan. Evaluasi , menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan atau pengentasan masalah.

Kelima prosedur analisis kebijakan tersebut berguna sebagai alat untuk menggambarkan keterkaitan antara metode-metode dan tehnik-tehnik analisis kebijakan. Metode analisis kebijakan adalah prosedur umum untuk menghasilkan dan mentanformasikan informasi yang relevan dengan kebijakan dalam berbagai konteks. Tehnik yaitu prosedur yang relatif khusus yang digunakan bersama-sama dengan metode-metode tertentu untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan yang lebih sempit.

Proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan deidalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas tersebut dijelaskan sebagai proes pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai sereangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut aturan waktu : penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan. Hal ini dapat dilihat dalam gambar 1.1 berikut ini :

Gambar 1.1 Kedekatan Prosedur Analisis Kebijakan Dengan Tipe-tipe pembuatan kebijakan.



Perumusan masalah dapat memasok pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda. Peramalan dapat menyediakan

pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi di masa mendatang sebagai akibat diambilnya alternatif, termasuk tidak melakukan sesuatu. Ini dilakukan di tahap formulasi kebijakan. Rekomendasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang manfaat atau biaya dari berbagai alternatif yang akibatnya dimasa mendatang telah diestimasi melalui peramalan. Ini membantu pengambil kebijakan pada tahap adopsi kebijakan. Pemantauan menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang akibat dari kebijakan yang diambil sebelumnya. Ini membantu pengambil kebijakan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar dihasilkan. Jadi ini membantu pengambilan kebijakan pada tahap penilaian kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan.

Sedangkan bentuk-bentuk dari analisis kebijakan antara lain :

1) Analisis kebijakan *perspektif*

Analisis kebijakan *perspektif* yang berupa dan transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan cenderung mencari cara berkoperasinya pada ekonom, analisis system dan peneliti operasi.

2) Analisis kebijakan *retrospektif*

Analisis ini sebagai penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan.

3) Analisis kebijakan yang *ierintegrasi*

Analisis ini mengkombinasikan gaya operasi para praktisi yang menaruh perhatian pada penciptaan dan transformasi informasi sebelum dan sesudah tindakan kebijakan diambil.

Bentuk- bentuk argumen kebijakan :

a) *Cara otoratif*

Dalam cara yang otoratif, pernyataan kebijakan didasarkan pada argumen dari pihak yang berwenang.

b) *Cara statistik*

Dalam car statistik, pernyataan kebijakan didasarkan pada argumen yang diperoleh dari sample.

c) *Cara klasifikasional*

Pernyataan kebijakan didasarkan pada argumen yang berasal dari suatu keanggotaan.

d) *Cara intuitif*

Pernyataan didasarkan pada argumen yang berasal dari batin.

e) *Cara analisentrik*

Pernyataan didasarkan pada argumen yang berasal dari metode.

f) *Cara eksplanatori*

Pernyataan dibuat atas dasr argumen yang dibuat dari suatu penyebab.

g) *Cara pragmatis*

Pernyataan kebijakan didasarkan pada argumen yang berasal dari motivasi, kasus parallel atau analogi.

h) *Cara kritik nilai*

Pernyataan didasarkan pada argumen yang diangkat dari etika.

#### 4) Implementasi Kebijakan

##### a. Pengertian Implementasi Kebijakan

Mazmanian dan Sabatier menjelaskan konsep implementasi kebijakan sebagai berikut :

“ Di dalam membeiaiai masalah implementasi ber... berusaha untuk memahami “apa” yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan, yaitu peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijaksanaan negara, baik itu menyangkut usaha-usaha pengadministrasian maupun juga usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa.”<sup>11</sup>

Sedangkan Udoji menyatakan bahwa :

“ Pelaksanaan kebijaksanaan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.”<sup>12</sup>

##### b. Model-model Implementasi Kebijakan

###### 1. Model yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis

A. Gunn (1978; 1986). Model mereka ini disebut mengimplementasikan kebijakan secara baik maka harus dipenuhi beberapa persyaratan, yaitu :

<sup>11</sup> Mazmanian dan Sabatier, dalam Solikin, *Analisis Kebijaksanaan Negara*, Rineka Cipta: Jakarta, 1990, hal 23.

<sup>12</sup> Udoji, dalam Solikin, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, 1991, hal 59.



- a. Kondisi eksternal yang dihadapi instansi pelaksana tidak akan menimbulkan kendala serius.
  - b. Tersedia waktu dan sumber-sumber yang memadai.
  - c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
  - d. Kebijakan didasari sebab akibat (kausalitas) :
    - 1) Hubungan bersifat langsung dan kecilnya hubungan saling ketergantungan.
    - 2) Pemahaman kesepakatan terhadap tujuan dan terdapat perincian serta penempatan tugas.
    - 3) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
    - 4) Pihak yang memiliki wewenang kekuasaan apat menuntut dan mendapat kepatuhan yang sempurna.
2. Model yang dikembangkan oleh Van Metter dan Van Horn (1975) yang disebut sebagai *A Model of Policy Implementation Process* (Model Proses Implementasi Kebijakan). Implementasi akan dipengaruhi oleh dimensi kebijakan :
- a. Jumlah masing-masing perusahaan yang akan dihasilkan .
  - b. Jangkauan/ lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yan terlibat dalam proses implementasi. Dengan demikian tingkat keberhasilan implementasi akan lebih tionggi jika perubahan yang dikehendaki relatif sedikit sementara kesepakatan terhadap tujuan terutama

dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan relatif tinggi.

3. Model yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier yang disebut *A Framework Implentation Analisis* (Kerangka Analisis Implementasi).

Peran penting dari analisa implementasi kebijakan ialah mengidentifikasi variabel-variabel tersebut dapat dikategorikan sebagai berikut :

- a. Mudah tidaknya masalah yang akan dikendalikan.
- b. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya.
- c. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap kesinambungan dukungan, tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.<sup>13</sup>

### c. Pendekatan Implementasi

#### 1. *Structural Approaches*

- a. Perencanaan mengenai perubahan (*planning of change*),  
Yaitu perubahan yang ditimbulkan dari dalam organisasi-organisasi atau sepenuhnya berada dibawah kendali organisasi implementasi dipandang semata-mata persoalan teknis/ manajerial.

---

<sup>13</sup> Solikin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1997, hal 70-81.

organisasi melalui penerapan ilmu-ilmu keperilakuan bentuk lain adalah *Management by objectivis* (MBO), pendekatan yang menggabungkan unsur-unsur yang termuat dalam pendekatan prosedural/ manajerial dengan analisa pelaku.

#### 4. *Political Approaches*

Memandang bahwa keberhasilansuatu kebijakan akan tergantung pada ketersediaan dan kemampuan kelompok-kelompok dominan (koalisi kelompok-kelompok ini) untuk memaksaka kehendaknya, jika tidak hanya kelompok domonan, maka kebijakan hanya akan dicapai melalui proses panjang yang bersifat *incremental* pada situasi tertentu, distribusi kekuasaan dapat memungkinkan terjadinya kemacetan implementasi kebijakan walaupun kebijakan tersebut telah disahkan.<sup>14</sup>

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa plaksanaan suatu kebijakan, harus memperhatikan faktor-faktor yang memungkinkan tujuan dan maksud pelaksanaan kebijakan tersebut dapat tercapai.

Faktor-faktor tersebut adalah :

##### 1. Komunikasi

Terjadinya informasi mengenai pelaksanaan suatu program ataupun informasi yang berkaitan dengan program tersebut

---

<sup>14</sup> Merlee S. Grindle, *Politics and Policy Implementation in The Third World*, Princenton University Press, Princenton New Jersey, 1980, hal 6.

sangat dibutuhkan. Sehingga komunikasi aktor-aktor pelaksanaanya sangat diperlukan untuk mengetahui informasi tersebut. Karena apabila terjadi miss Communication akan menimbulkan jarak antar aktor pelaksana dan menyebabkan jalannya proses kebijakan menjadi tidak stabil.

## 2. Sumber Daya

Pembagian potensi-potensi yang ada harus sesuai dengan kemampuan yang dimiliki oleh aktor-aktor pelaksanaanya. Sumber daya yang dilibatkan adalah sumber daya yang akan digunakan dalam program, bentuk, besar dan asal sumber daya akan menentukan pelaksanaan dan keberhasilan kebijakan.

## 3. Sikap Pelaksana/disposisi

Sikap pelaksana yang akomodatif merupakan syarat yang diperlukan untuk lancarnya suatu program. Keputusan siapa yang ditugasi untuk mngimplementasikan program yang ada dapat mempengaruhi proses implementasi dan hasil akhir yang diperoleh. Dalam hal ini tingkat kemampuan, keefektifan dan dedikasi yang tinggi akan berpengaruh pada proses.

## 4. Struktur Birokrasi

Struktur yang ada harus menggambarkan suatu struktur yang ada tidak statis tetapi memberdayakan suatu staff yang ada. Smaksimal mungkin mengoptimalkan kemampuan aparat pejabat pelaksana sesuai kemampuan di bidangnya. Jadi

struktur birokrasi yang baik akan memperlancar proses kebijakan yang akan dijalankan.

### 3. Pengelolaan Pasar

#### a. Pasar

Pasar adalah penghubung antara produsen dan konsumen, tempat pertemuan penjual dan pembeli, antara dunia usaha dan masyarakat konsumen.

Drs. T. Gilarso mempunyai pendapat bahwa pasar berarti suatu tempat dimana pada hari tertentu penjual dan pembeli dapat bertemu untuk jual beli barang. Para penjual menawarkan barang dengan harapan dapat laku terjual dan memperoleh sekedar uang sebagai gantinya. Para kosumen datang ke pasar untuk berbelanja dengan membawa uang untu membayar harganya. Pengertian pasar ini dalam arti konkrit.<sup>15</sup>

Kemudian pasar diartikan dalam pengertian yang lebih luas yaitu :

“Suatu pertemuan antara orang yang mau menjual dan orang yang mau membeli suatu barang atau jasa tertentu dengan harga tertentu.”<sup>16</sup>

Kegiatan ekonomi ini sangat dibutuhkan bagi pasar sebagai unit usaha perkotaan. Pasar merupakan salah satu media penggerak perekonomian masyarakat perkotaan serta sebagai wadah dalam upaya

<sup>15</sup> Drs. T. Gilarso, *Pengantar Ilmu Ekonomi Bagian Makro*, Kanisius. Yogyakarta, 1991, hal. 154.

<sup>16</sup> Ibid, hal 155.

peningkatan sumber pendapatan penduduk kota dalam usaha mandiri dan sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari sector retribusi pasar.

Berdasarkan Perda No. 12 Tahun 2003 tentang Pasar memuat tentang definisi pasar, yaitu :

Pasar adalah suatu lokasi dengan batas-batas yang ditentukan oleh Bupati dengan prasarana dan/atau sarana yang dipergunakan untuk kegiatan jual beli dalam suatu sistem pengelolaan.<sup>17</sup>

Dari pengertian tersebut maka pemerintah dalam hal ini pemerintah kabupaten mempunyai andil yang besar dalam penyediaan sarana dan prasarana pasar yang akan turut menunjang peningkatan pelayanan di kawasan pasar. Jadi pasar adalah suatu tempat yang diorganisir dengan sekelompok bangunan, los atau bango dengan batasan-batasan yang ditentukan dimana sekelompok pembeli dan penjual bertemu sehingga memungkinkan terjadinya transaksi jual beli barang dan jasa.

#### **b. Pengelolaan Pasar**

Dalam setiap badan usaha atau organisasi termasuk pasar sebagai unit usaha ekonomi masyarakat diperlukan adanya pengelolaan yang baik agar semua kegiatan dapat berjalan baik dan tujuan yang ditetapkan dapat tercapai.

Pengelolaan dalam bahasa inggris disebut "management", jadi pengelolaan sama artinya dengan manajemen.

---

<sup>17</sup> Perda Kabupaten Kulon Progo No. 12 Tahun 2003 Tentang Pasar.

Definisi manajemen oleh Prof. Oey Liang Lee adalah :

“Manajemen adalah ilmu dan seni merencanakan, mengorganisasikan, mengarahkan, mengkoordinasikan serta mengawasi tenaga manusia dengan bantuan alat-alat untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan”.<sup>18</sup>

Selain itu ada definisi lain tentang pengelolaan, berasal dari kata dasar kelola, yang berarti mengurus, menyelenggarakan, menjalankan atau memimpin. Pengelolaan adalah segala aktivitas yang dilakukan untuk mengatur, mengurus, menyelenggarakan sesuatu hal.<sup>19</sup>

Jadi pengelolaan pasar Adalah segala usaha dan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan atau pihak ketiga dalam rangka pembinaan dan pengembangan pasar. Dalam hal ini instansi yang terkait adalah Kantor Pengelola Pasar Kabupaten Kulon Progo.

#### **4. Kantor Pengelola Pasar ( Instansi Pemerintah)**

Dalam melaksanakan kewenangan pemerintah daerah dibantu oleh perangkat daerah untuk bisa menjalankan pemerintahan. Perangkat daerah ini terdiri dari Sekretaris Daerah, Dinas Daerah dan lembaga Teknis Daerah lainnya, sesuai dengan kebutuhan daerah.<sup>20</sup> Masing-masing

<sup>18</sup> Drs. Gilarso, T. *Pengelolaan Koperasi*, Yogyakarta, 1989, hal 19

<sup>19</sup> Drs. Sulkan Y dan Drs. Sunarto H. *Kamus Bahasa Indonesia*. Mekar. SURABAYA: PT. PUSAT BAHASA INDONESIA, 1988, hal 100

<sup>20</sup> Timur Mahardika, *Tarik Ulur Relasi Pusat Daerah, Perkembangan Pengaturan Pemerintahan Daerah dan Catatan Kritis*. Laporan Utama, Yogyakarta, 2000, hal 39.

perangkat daerah ini mempunyai tugas dan kewajiban yang sudah ditentukan oleh Kepala Daerah.

Dalam hal pengelolaan pasar, Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo sudah membentuk sebuah instansi daerah yaitu Kantor Pengelola Pasar sebagai unsur pelaksana. Instansi adalah lembaga perangkat daerah yang mempunyai fungsi, tugas dan kewenangan dibidang pengelolaan pasar.<sup>21</sup> Jadi Kantor Pengelola Pasar mempunyai pengertian sebagai unsur pelaksanaan pemerintahan daerah.

Instansi daerah ini dibentuk karena sesuai dengan perkembangan tuntutan kebutuhan masyarakat di daerah. Terutama masyarakat Kulon Progo yang tuntutan kehidupannya terus berkembang seiring perkembangan jaman. Dengan mengingat persoalan ini, pemerintah daerah dalam membentuk kantor/ instansi daerah yang ada sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Pembentukan instansi ini di setiap daerah di Indonesia berbeda-beda. Begitu pula pembentukan antara daerah satu dengan yang lainnya juga berbeda-beda. Dan di daerah kota tentunya tuntutan kebutuhannya lebih tinggi, jadi bukan hanya instansi daerah tetapi dibentuk Dinas. Misalnya di Kota Yogyakarta ada Dinas Pengelolaan Pasar.

Dengan adanya beberapa pasar yang berada di Kabupaten Kulon Progo, pemerintah daerah membentuk instansi daerah yaitu Kantor Pengelola Pasar untuk mengelola pasar-pasar yang ada di Kulon Progo.

---

<sup>21</sup> Perda Kabupaten Kulon Progo No. 12 Tahun 2003 Tentang Pasar.



Dalam mengelola pasar ini Pemerintah Daerah Kulon Progo membentuk Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2003 Tentang Pasar dan Peraturan Daerah No. 13 Tahun 2003 Tentang Retribusi Pasar. Selain dari perda yang menjadi dasar dalam mengelola pasar tradisional Kantor Pengelola Pasar juga menggunakan program dari rencana strategis. Program dalam renstra ini digunakan sebagai acuan bagi Kantor Pengelola Pasar dalam menjalankan tugasnya.

#### **5. Implementasi Program Pengembangan Pengelolaan Pasar.**

Pengembangan pengelolaan pasar yang berjalan dengan terprogram akan mendorong timbulnya pelayanan fasilitas yang menunjang kenyamanan bagi pedagang dan pengunjung pasar. Dalam pelaksanaan sebuah program di lapangan kadang mengalami pergeseran atau bahkan penyimpangan terhadap acuan-acuan dari program tersebut.

Hal ini terjadi karena ada beberapa faktor yang mempengaruhinya, kepentingan aktor pelaksana di lapangan, kondisi geografis dan sosial serta faktor-faktor lain kadang akan mempengaruhi pelaksanaan sebuah program. Program pengembangan pengelolaan pasar merupakan program dari renstra kantor pengelola pasar yang merupakan program tahunan. Program ini dibuat untuk dapat memenuhi fasilitas-fasilitas pelayanan yang seharusnya terdapat di setiap pasar.

#### **D. Definisi Konsepsional**

Definisi konsepsional yang dirumuskan dalam penelitian ini adalah :

##### **1. Kebijakan**

Kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (*repositivement*) tingkah laku dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.

##### **2. Analisis Kebijakan**

Analisis kebijakan adalah aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan.

##### **3. Implementasi Kebijakan dan Program**

Adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh pemerintah, individu, ataupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam keputusan termasuk didalamnya adalah upaya unyuk mentranfomasikan keputusan kedalam operasional untuk mencapai tujuan yang besar maupun kecil seperti yang ditetapkan dalam kepentingan tersebut.

##### **4. Pemerintah Daerah**

Jadi pemerintah daerah adalah seluruh fungsi negara yang bersistem atau berstruktur, sedangkan organisasi atau badan yang menjalankan fungsi itu adalah pemerintahan.

#### 5. Pasar

Pasar adalah suatu lokasi dengan batas-batas yang ditentukan oleh Bupati dengan prasarana dan/atau sarana yang dipergunakan untuk kegiatan jual beli dalam suatu sistem pengelolaan.

#### 6. Pengelolaan Pasar

Adalah segala usaha dan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan atau pihak ketiga dalam rangka pembinaan dan pengembangan pasar.

Dalam hal ini instansi yang terkait adalah Kantor Pengelola Pasar Kabupaten Kulon Progo.

#### 7. Kantor Pengelolaan Pasar ( Instansi )

Adalah lembaga perangkat daerah yang mempunyai fungsi, tugas dan kewenangan di bidang pengelolaan pasar.

#### 8. Implementasi Program Pengembangan Pengelolaan Pasar

Adalah tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah dalam mengembangkan fasilitas-fasilitas pelayanan yang harus terdapat didalam pasar agar bisa memberikan kenyamanan bagi pedagang dan pengunjung pasar.

### **E. Definisi Operasional**

Definisi operasional adalah suatu petunjuk pelaksanaan bagaimana mengukur suatu variabel.

Dalam penelitian ini indikator-indikator yang digunakan adalah :

1. Program pengembangan pengelolaan pasar :
  - a. Keputusan-keputusan Kantor Pengelola Pasar untuk meningkatkan pengembangan pengelolaan pasar.
  - b. Kegiatan untuk meningkatkan pengembangan pengelolaan pasar
2. Implementasi program pengembangan pengelolaan pasar di Kulon Progo
  - a. Sikap Pejabat Pelaksana
  - b. Sarana dan Prasarana
  - c. Kerja sama dengan pihak lain
  - d. Sumber daya manusia
  - e. Dana

#### **F. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

1. Tujuan Penelitian
  - a. Untuk mengetahui implementasi kebijakan program pengelolaan pasar di Kulon Progo.
  - b. Agar lebih memahami permasalahan tentang pengembangan pengelolaan pasar di Kulon Progo.
2. Manfaat Penelitian
  - a. Sebagai masukan untuk pemerintah Kabupaten Kulon Progo dalam mengelola pasar di Kulon Progo yang bisa menjadi harapan bagi masyarakat, pedagang dan pemerintah setempat.
  - b. Dari segi keilmuan diharapkan dapat memperkaya literatur yang mengkaji masalah kebijakan publik khususnya dalam rangka pengelolaan pasar di Kulon Progo.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan oleh penyusun adalah penelitian deskriptif. Penelitian dimaksud untuk memberikan suatu uraian yang deskriptif dengan memberikan gambaran keadaan obyek yang tepat dari suatu gejala dalam masyarakat secara kualitatif.

Menurut Winarno Surachmad penelitian deskriptif adalah penelitian yang menuturkan, mengklasifikasikan, menggambarkan dan menganalisis masalah-masalah yang ada sekarang ini dengan menggunakan tehnik tertentu yaitu wawancara, observasi dan dokumentasi.<sup>22</sup>

### **2. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Pemerintah Kabupaten Kulon Progo khususnya di Kantor Pengelola Pasar Kabupaten Kulon Progo. Dimana dalam kawasan pasar di Kulon Progo mempunyai permasalahan baik yang umum maupun serius, baik dari segi fisik atau non-fisik sehingga perlu penanganan khusus oleh pemerintah kabupaten, khususnya Kantor Pengelolaan Pasar sebagai unsur utama pengelolanya.

### **3. Data dan Sumber Data**

Data yang diperlukan dalam penelitian ini antar lain :

---

<sup>22</sup> Winarno Surachmad, *Dasar dan Tehnik Research*, Pengantar Metode Ilmiah Transito Bandung, 1987, hal 132.

a. Data Primer

Data Primer adalah data yang dikumpulkan oleh peneliti dari responden secara langsung yang dibutuhkan dalam penelitian. Sumber data primer diperoleh dari hasil observasi dan wawancara yang dilakukan peneliti di lapangan.

b. Data Skunder

Data Sekunder adalah data yang diperoleh secara langsung melalui studi kepustakaan yang didapat dari buku-buku atau literatur yang ada.<sup>23</sup>

#### 4. Unit Analisis Data

Unit analisis data dalam penelitian adalah satuan tertentu yang diperhitungkan sebagai obyek penelitian baik itu komponen atau individu yang dapat memberikan tentang apa yang ingin diamati oleh peneliti.

Sedangkan dalam penelitian ini objek yang diharapkan dapat memberikan data yang diperlukan adalah para aparat dan pegawai di lingkungan Kantor Pengelola Pasar Kabupaten Kulon Progo.

#### 5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

a. Dokumentasi

Suatu metode pengumpulan data didasarkan pada dokumen-dokumen atau catatan terakhir yang ada pada daerah penelitian, teknik

---

<sup>23</sup> Saiffudin Aazwar. MA "Metode Penelitian", Pustaka Pelajar Yogyakarta 2001

ini digunakan untuk mendapatkan data-data yang berkaitan dengan deskriptif wilayah penelitian. Tetapi juga mengacu pada catatan-catatan yang diperoleh dari wawancara dan literatur yang terkait dengan pengelolaan pasar di Kulon Progo.

b. Wawancara (interview)

Peneliti mengadakan tanya jawab secara langsung dengan berbagai sumber yang terkait dengan pengelolaan pasar di Kulon Progo. Sehingga diperoleh data yang dibutuhkan oleh peneliti.

## 6. Teknik Analisa Data

Menurut Koentjoroningrat Tehnik Analisis Data adalah data yang dikumpulkan itu berupa studi kasus dan bersifat monografi, mudah diklasifikasikan dan jumlahnya sedikit.<sup>24</sup>

Berdasarkan metode penelitian yang digunakan yaitu jenis penelitian deskriptif maka penyusun menggunakan analisis data kualitatif yaitu data-dta yang diperoleh dari sampel di lapangan atau dari responden yang diklasifikasikan berdasar jenis data kemudian disusun secara logis menjadi sebuah kesimpulan yang lebih mudah dibaca dan bersifat sederhana. Dari kesimpulan tersebut penulis dapat menjawab permasalahan dalam penelitian itu dengan menginterpretasikan data yang diperoleh sesuai dengan tujuan peneliti.

---

<sup>24</sup> Koentjoroningrat, *Metode Penelitian Sosial*, Gramedia, Jakarta, 1991, hal 528.