

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Di kota besar mudah dijumpai lokasi kegiatan ekonomi yang berupa pusat perbelanjaan dan toko modern. Hal ini disebabkan karena daya tarik kota besar sehingga mampu menarik penduduk bermigrasi untuk melakukan kegiatan ekonomi. Beragam jenis pusat perbelanjaan dan toko modern di kota besar mudah ditemui dimana-mana. Pusat perbelanjaan adalah lokasi kegiatan ekonomi yang berupa bangunan besar yang dikelola sendiri atau disewakan kepada pelaku usaha, sedangkan toko modern adalah tempat jual beli berskala kecil yang melayani pembeli secara eceran berbentuk minimarket, supermarket-hypermarket atau melayani secara grosir yang berbentuk perkulakan.

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan provinsi yang terkenal dengan pusat pendidikan dan budayanya. Identitas ini melekat dan memberikan keberkahan tersendiri bagi masyarakat tak terkecuali pada sektor ekonomi. Dalam sektor ekonomi daerah ini menjadi daerah yang memiliki daya tarik tersendiri bagi para pelaku usaha untuk melakukan kegiatan ekonomi. Daerah di DIY yang memiliki perkembangan luar biasa adalah Kabupaten Sleman. Jika dilihat dari jumlah penduduk, pendidikan, perekonomian, dan pariwisata, daerah ini merupakan salah satu daerah yang memiliki pertumbuhan sangat cepat. Pelaku usaha berskala kecil dan besar masif hadir di Kabupaten Sleman. Ini bisa dilihat dari banyak berdirinya pusat perbelanjaan yang megah. Pusat perbelanjaan itu antara lain adalah: Plaza

Ambarukmo, Sahid Jogja Walk, Hartono Mall, dan Jogja City Mall (Alfiany, 2016). Selain pusat perbelanjaan yang berskala besar, Kabupaten Sleman juga terdapat banyak toko modern berjejaring. Toko modern yang terkenal dan hampir ada di seluruh Indonesia yaitu Indomart dan Alfamart. Toko modern ini berkembang begitu masif dan hampir berdiri diseluruh kecamatan di Kabupaten Sleman.

Tabel 1.1

Data Jumlah Toko Modern di Kabupaten Sleman

No	Kecamatan	Minimarket	Super/Hyper Market	Pusat Perbelanjaan
1	Moyudan	8	-	-
2	Minggir	-	-	-
3	Seyegan	8	-	-
4	Godean	20	-	-
5	Gamping	24	1	-
6	Mlati	28	2	1
7	Depok	103	16	2
8	Berbah	10	-	-
9	Prambanan	7	-	-
10	Kalasan	23	-	-
11	Ngemplak	18	-	-
12	Ngaglik	49	1	-
13	Sleman	17	-	-
14	Tempel	4	-	-
15	Turi	7	-	-
16	Pakem	7	-	-
17	Cangkringan	5	-	-
18	JUMLAH TOTAL	338	20	3

Sumber : BPS SLEMAN 2016

Dari tabel 1.1 di atas, dapat diketahui bahwa terdapat tiga buah pusat perbelanjaan, dua berada di Kecamatan Depok dan satu berada di Kecamatan Mlati. Kecamatan ini merupakan daerah yang memiliki penduduk yang padat dan berbatasan langsung dengan Kota Yogyakarta sebagai ibukota Provinsi DIY. Adapun minimarket berjumlah 338 yang tersebar di hampir seluruh kecamatan di Kabupaten Sleman, dengan yang terbanyak masih Kecamatan Depok yang berjumlah 103 buah.

Banyak berdiri pusat perbelanjaan serta toko modern mengindikasikan bahwa Kabupaten Sleman merupakan tempat menarik bagi pelaku usaha untuk melakukan investasi. Namun ini bisa berdampak positif maupun negatif, dampak positifnya ialah menandakan bahwa taraf hidup masyarakat semakin meningkat karena tersedianya lapangan kerja baru. Apalagi hadirnya pusat perbelanjaan dan toko modern ini diharapkan mampu berkolaborasi dengan UMKM sehingga masyarakat mendapatkan peluang usaha.

Di era globalisasi saat ini terjadi pergeseran perilaku belanja masyarakat, tak terkecuali pada masyarakat Sleman. Di era ini menyebabkan banyak masyarakat bersifat konsumtif dan lebih banyak masyarakat yang senang membeli di pusat perbelanjaan dan toko modern dibandingkan di pasar tradisional. Hal ini disebabkan pusat perbelanjaan dan pasar modern menyediakan fasilitas yang lebih lengkap berupa tempat yang nyaman, berbagai macam produk lengkap, dan harga yang dapat bersaing dengan pasar tradisional (Tyas, 2018). Pusat perbelanjaan dengan berbagai kelebihannya bersaing dengan pasar tradisional

Persaingan antara pusat perbelanjaan dan toko modern dengan pasar tradisional di Kabupaten Sleman ini menimbulkan masalah yang serius. Akibat yang ditimbulkan karena persaingan ini adalah menurunnya keuntungan yang didapatkan oleh pasar tradisional. Perpindahan konsumen ke pusat perbelanjaan mengakibatkan pasar tradisional tersisih karena anggapan memiliki tempat yang kotor, bau, kurang memadai, dan tidak lengkap. Apalagi kerugian akibat menjamurnya pusat perbelanjaan dan toko modern banyak dirasakan oleh masyarakat menengah kebawah. Kerugian ini dirasakan karena masyarakat menengah kebawah banyak yang bergantung usahanya di pasar tradisional. Adapun kalah bersaingnya pasar tradisional selain disebabkan fasilitas yang disediakan lebih lengkap, banyak juga toko modern yang berdekatan dengan pasar tradisional.

Walaupun terdapat berbagai kekurangan dari, pasar tradisional masih menjadi tempat bergantung usaha bagi masyarakat kecil. Ini disebabkan di pasar tradisional setiap masyarakat bisa menjual barang apa saja yang menjadi kebutuhan masyarakat. Tanpa dituntut memiliki kualifikasi setiap orang walaupun tidak mengenyam pendidikan dapat berjualan di pasar tradisional. Oleh karena itu keberadaan pasar tradisional sangat penting untuk keberlangsungan hidup masyarakat menengah kebawah. Sehingga eksistensi dari pasar tradisional ini masih perlu diperhatikan (Aulia, 2017). Perhatian ini tentu menjadi kewajiban pemerintah daerah, yaitu dengan memperbaiki dan menjaga agar pasar tradisional semakin baik dan kembali menjadi tempat masyarakat melakukan jual beli.

Munculnya berbagai masalah akibat persaingan antara pusat perbelanjaan beserta toko modern dengan pasar tradisional disikapi oleh Pemerintah Kabupaten Sleman dengan membuat Perda No 18 Tahun 2012 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern. Peraturan daerah ini diharapkan dapat mengatur masalah perizinan pusat perbelanjaan dan toko modern sehingga tujuan dari perda ini dapat tercapai yaitu pusat perbelanjaan dan pasar modern dapat bersinergi, bersaing secara sehat, dan saling menguntungkan dengan pasar tradisional.

Namun dalam implementasi perda ini masih banyak didapati pusat perbelanjaan dan toko modern yang tidak mematuhi aturan dengan mengabaikan syarat-syarat perizinan sesuai dengan perda tersebut (Lestari, 2017). Bahkan pada bulan november tahun 2018 isi perda diubah oleh DPRD kabupaten Sleman dan disetujui oleh pemerintah Kabupaten Sleman. Yang isi dari perda tersebut menjadi polemik di masyarakat karena dirasa merugikan bagi pedagang pasar rakyat dan pelaku usaha kecil. Oleh sebab itu terjadi berbagai audiensi yang dilakukan masyarakat untuk menolak aturan yang ada dalam perda perubahan tersebut. (<https://detik.com/news/berita-jawa-tengah/d-4405486/pedagang-pasar-di-sleman-mengadu-ke-gubernur-diy>). Contoh kebijakan yang menjadi polemik di masyarakat adalah mengurangi porsi penempatan produk UMKM di pusat perbelanjaan yang sebelumnya minimal 10% menjadi 5%. Padahal penempatan produk UMKM di gerai-gerai pusat perbelanjaan ini dimaksudkan guna menjalin sinergi antara masyarakat dengan pusat perbelanjaan sehingga dapat menekan angka pengangguran dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Jika penempatan produk UMKM dikurangi maka ribuan produk UMKM yang telah dimiliki oleh Kabupaten

Sleman dapat tidak terjual di pasar. Pada raperda ini juga meniadakan jarak antara toko modern dengan pasar tradisional di jalan nasional, jika tidak diatur jarak minimalnya maka omzet dari pasar tradisional yang berada di jalan nasional akan menurun.

Jika kebijakan-kebijakan yang ada di dalam perda tersebut tetap di implementasikan tentu masyarakat bawah yang akan berdampak langsung dengan aturan yang berada dalam peraturan daerah tersebut. Namun akhirnya undang-undang tersebut jadi di lanjutkan dan berhasil disahkan oleh Pemerintahan Kabupaten Sleman (<http://setdprd.slemankab.go.id>, 2018). Setelah Peraturan daerah perubahahan atas Peraturan Daerah Tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern di Kabupaten Sleman ini disahkan. Peneliti memfokuskan penelitian pada Evaluasi Peraturan Daerah Tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern di Kabupaten Sleman.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, dapat dirumuskan menjadi pertanyaan penelitian sebagai berikut:

“Bagaimana Evaluasi Kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern?”

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian, berdasarkan latar belakang di atas ialah:

Mengetahui bagaimana Evaluasi Kebijakan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Guna memperdalam dan memberikan kontribusi ilmu pengetahuan tentang kebijakan publik, khususnya tentang evaluasi kebijakan perda perizinan pusat perbelanjaan dan toko modern di Kabupaten Sleman

2. Manfaat Praktis

- a. Sebagai evaluasi dalam proses pelaksanaan perda perizinan bagi pemerintah daerah yang terkait
- b. Memberikan rekomendasi kebijakan agar implementasi kedepannya bisa lebih baik.

1.5 Literatur Review

Literature review digunakan sebagai acuan penelitian guna menjadi bahan pembandingan agar penelitian yang ditulis memiliki kerangka jelas sehingga dapat memperkuat analisis. Literatur review dari penelitian ini dibagi menjadi tiga kategori : 1) Evaluasi Kebijakan Perda, 2) Dampak Kebijakan, 3) Kebijakan perizinan dan pengawasan. Adapun penjelasan dari tiap kategori adalah sebagai berikut :

Untuk kategori pertama mengenai evaluasi kebijakan perda membahas mengenai kebijakan dari sebuah perda yang memiliki tema-tema spesifik contoh dari penelitian terdahulu yang mengandung tema spesifik adalah penelitian Tiara Andini (2017) yang berkaitan dengan pengelolaan sampah. Penelitian ini berisi evaluasi tata kelola pengelolaan sampah. Penelitian selanjutnya yang masih berkaitan dengan tema spesifik adalah penelitian Margo Suprihatin (2016)

penelitian yang berjudul *Evaluasi Perda No 11 Tentang Rencana Tata Ruang Kabupaten Banjarnegara Tahun 2011-2031 Terhadap Kerusakan Lingkungan Di Dataran Tinggi Dieng (Periode Tahun 2011-2016)*. Penelitian ini berkaitan dengan belum maksimalnya implementasi perda tata ruang sehingga masih terjadi kerusakan lingkungan di dataran tinggi dieng. Penelitian ini memiliki tema spesifik yakni mengenai evaluasi pengelolaan lingkungan hidup.

Kategori selanjutnya adalah dampak dari sebuah kebijakan, dalam kategori ini menjelaskan tentang dampak yang ditimbulkan dari sebuah kebijakan. contoh penelitian dalam kategori ini ialah penelitian Rama (2018) yang berjudul *Evaluasi Dampak Kebijakan Pembangunan Pasar Modern Terhadap Perekonomian Masyarakat Lokal Di Kabupaten Bantul (Studi Kasus Pasar Bantul di Kabupaten Bantul)*. Dalam penelitian ini menekankan pada dampak yang ditimbulkan oleh pasar modern terhadap perekonomian masyarakat memiliki dampak yang cukup signifikan akibatnya ialah perekonomian masyarakat sekitar pasar modern menurun dibanding tahun-tahun sebelumnya. Penelitian lain yang berhubungan dengan dampak yang ditimbulkan dari sebuah kebijakan adalah penelitian Fina M. Noor Alfiany (2016) yang berjudul *Dampak Pembangunan Pasar Modern Terhadap Kinerja UMKM Di Kabupaten Sleman*. Penelitian tersebut berisi dampak yang ditimbulkan oleh pasar modern terhadap kinerja UMKM di Kabupaten Sleman, ketika jarak pedagang UMKM dengan pasar modern berdekatan maka keuntungan dari pedagang UMKM akan menurun.

Kategori ketiga ialah perizinan dan pengawasan. Contoh penelitian yang berhubungan dengan perizinan dan pengawasan adalah penelitian Ayu Lestari

(2017) yang berjudul *Implementasi Kebijakan Perizinan Toko Modern Di Kecamatan Depok Kabupaten Sleman Tahun 2016*. Penelitian ini berisi uraian dari implementasi kebijakan perizinan toko modern khususnya di Kecamatan Depok Kabupaten Sleman. Implementasi kebijakan perizinan di Kecamatan Depok belum maksimal karena adanya fakta bahwa semakin berkembangnya jumlah pasar modern dari tahun ke tahun juga ditemukan pelanggaran jarak terhadap pasar tradisional, status jalan dan sosialisasi peraturan yang belum maksimal. Penelitian lain yang berhubungan dengan perizinan dan pengawasan adalah penelitian Ngesti Dwi Prasetyaning Tyas (2018) yang berjudul *Pengawasan Perizinan Toko Modern Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern Di Kabupaten Sleman (Studi Toko Modern Jejaring Alfamart Dan Indomart)* Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa pengawasan dari perda ini belum berjalan optimal. Adapun faktor tersebut dihambat oleh terbatasnya waktu, kurang tegasnya aparat hukum, kurang sadarnya pemilik toko modern terhadap hukum, terbatasnya dana untuk operasional pengawasan perizinan, dan kurangnya kualitas SDM yang melakukan pengawasan.

Dari keseluruhan kategori di atas perbedaan dengan penelitian penulis ialah kalau penelitian ini lebih menekankan pada evaluasi pelaksanaan perda no 18 tahun 2012 tentang perizinan pusat perbelanjaan dan toko modern di Kabupaten Sleman. Yaitu mencakup evaluasi pelaksanaan keseluruhan perizinan pusat perbelanjaan dan toko modern di Kabupaten Sleman baik itu kendala, dampak yang ditimbulkan,

dan tujuan yang ingin dicapai dari perda ini sudah terlaksana atau belum menggunakan indikator-indikator evaluasi kebijakan publik.

Tabel 1.2
Penelitian Terdahulu

No.	Judul	Penulis	Tahun	Isi
1.	Evaluasi Kebijakan Peraturan Bupati Purwakarta Nomor 69 Tahun 2015 tentang Pendidikan Berkarakter (Skripsi)	Nur Afriani	2017	Hasil penelitian menjelaskan bahwa kebijakan dalam perbub tentang pendidikan karakter memberi dampak positif bagi siswa didik, yakni mentalitas dan sisi spiritualitasnya semakin terasah. Namun menurut beberapa pihak di dalam perbub ini terdapat kebijakan yang dianggap deskriminatif dan stereotipikal karena membedakan jam belajar siswa di pedesaan dan perkotaan
2.	Evaluasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Sampah (Skripsi)	Tiara Andini	2017	Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemanfaatan sampah dengan cara daur ulang belum efektif ini dibuktikan dengan terlalu banyaknya sampah di TPS sehingga melebihi target. Adapun penanganan sampahnya belum maksimal terutama yang berada di kawasan kumuh.
3.	Dampak Pembangunan Pasar Modern Terhadap Kinerja UMKM Di Kabupaten Sleman (Skripsi)	Fina M. Noor Alfiany	2016	Hasil penelitian menguraikan bahwa faktor jarak dan harga antara UMKM dengan mall sangat menentukan. Ini disebabkan karena UMKM yang berdekatan dengan mall akan merasakan penurunan keuntungan, penurunan jumlah pembeli, dan penurunan pada omzet. Adapun yang tidak terdampak yaitu jumlah tenaga kerja
4.	Evaluasi Dampak Kebijakan Pembangunan Pasar Modern Terhadap Perekonomian Masyarakat Lokal Di Kabupaten Bantul (Studi Kasus Pasar Bantul di Kabupaten Bantul) (Skripsi)	Rama I	2018	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa, akibat yang ditimbulkan dari pembangunan pasar modern terhadap perekonomian masyarakat lokal di sekitar pasar bantul cukup tinggi. Sehingga menyebabkan perekonomian masyarakat sekitar pasar bantul tidak signifikan dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Dari hasil penelitian ini juga ditemukan banyak minimarket yang menyalahi aturan mengenai analisis dampak sosial ekonomi.
5.	Evaluasi Perda No 11 Tentang Rencana Tata	Margo Prihatin	2016	Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kabupaten Banjarnegara dalam

	Ruang Kabupaten Banjarnegara Tahun 2011-2031 Terhadap Kerusakan Lingkungan Di Dataran Tinggi Dieng (Periode Tahun 2011-2016) (Skripsi)			implementasi perda ini belum menunjukkan upaya yang serius dalam mencegah dan melindungi kawasan dataran tinggi dieng. Hal ini dibuktikan dengan banyaknya program dan kegiatan yang tidak dilakukan karena kurang koordinasinya antar lembaga yang mengurus kawasan dataran tinggi dieng
6.	Implementasi Kebijakan Perizinan Toko Modern Di Kecamatan Depok Kabupaten Sleman Tahun 2016 (Skripsi)	Ayu Lestari	2017	Hasil penelitian mengungkapkan bahwa belum maksimalnya implemetasi Perda No 18 Tahun 2012 karena adanya fakta bahwa semakin berkembangnya jumlah pasar modern dari tahun ke tahun, juga ditemukan pelanggaran jarak terhadap pasar tradisional, status jalan dan sosialisasi peraturan.
7.	Evaluasi Kebijakan Daerah Kota Serang No 2 Tahun 2010 Tentang Pencegahan Pemberantasan dan Penanggulangan Penyakit Masyarakat (Kritik Terhadap Konstruksi Sosial Penanganan Minuman Keras) (Skripsi)	Evi Delina Maelin	2018	Hasil penelitian menunjukkan, pelaksanaan dalam penerapan perda ini masih banyak masalah dibuktikan dengan masih banyaknya penjual minuman keras di Kota Serang. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan teori sistem pembuatan kebijakan (<i>The Policy Making System</i>) Michael Hallsworth dan Jill Rutter. Terdapat lima kategori : struktur, kontrol, politik, keterampilan, dan budaya.
8.	Pengawasan Perizinan Toko Modern Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern Di Kabupaten Sleman (Studi Toko Modern Jejaring Alfamart Dan Indomart) (Skripsi)	Ngesti Dwi PrasetyaningT yas	2018	Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa pengawasan dari perda ini belum berjalan optimal. Adapun faktor tersebut dihambat oleh terbatasnya waktu, kurang tegasnya aparat hukum, kurang sadarnya pemilik toko modern terhadap hukum, terbatasnya dana untuk operasional pengawasan perizinan, dan kurangnya kualitas SDM yang melakukan pengawasan.
9.	Penegakan Hukum Perizinan Terhadap Pelanggaran Kasus Pendirian Toko Modern Indomaret Di Kabupaten Sleman (Skripsi)	Mia Elvina	2017	Hasil penelitian ini telah menunjukkan bahwa sebesar 201 toko modern jejaring di 17 kecamatan di Kabupaten Sleman baru sebanyak 15 toko modern yang mendapatkan izin usaha toko modern (IUTM). Ini disebabkan karena adanya faktor penghambat, yaitu luasnya cakupan

				daerah Pemda Sleman, keterbatasan SDM, dan kurangnya sosialisasi.
10.	Evaluasi Kebijakan Perizinan Transportasi Online Di Kota Yogyakarta (Studi kasus Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 108 Tahun 2017) (Skripsi)	Sindy Santika Wati	2017	Hasil Penelitian ini mengungkapkan bahwa, pemerintah daerah Kota Yogyakarta belum melakukan tugas dan fungsi pokok dengan baik terhadap proses pengevaluasian peraturan menteri tersebut. Ini ditambah pemerintah Kota Yogyakarta belum maksimal dalam pengawasan perizinan khususnya pemasangan stiker dan penerapan tarif batas atas dan batas bawah yang diperuntukkan untuk konsumen

1.6 Kerangka Dasar Teori

1. Teori Kebijakan Publik

a. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah tindakan yang dilakukan maupun yang tidak dilakukan oleh pemerintah (Thomas R. Dye, 1975) dalam (Winarno, 2016). Sebuah tindakan tertentu baik itu dilakukan oleh pemerintah ataupun tidak tetap memiliki dampak tersendiri bagi masyarakat. Menurut pendapat ini setiap tindakan yang diambil pemerintah memiliki konsekuensi karena pemerintah memiliki instrumen yang lengkap untuk melakukan sesuatu maupun membiarkannya sehingga walaupun tidak melakukan apapun itu juga merupakan sebuah kebijakan.

Menurut Dewey (1927) dalam (Winarno, 2016), kebijakan publik adalah hubungan antara publik dengan problem-problemnya. Dalam pengertian ini kebijakan publik adalah proses membahas isu, penyusunan persoalan, dan pendefinisian yang keseluruhannya diletakkan dalam kerangka agenda kebijakan dan agenda politik.

Menurut David Easton (1965) dalam (Anggara, 2018), kebijakan publik adalah proses mengalokasikan nilai-nilai dan norma-norma ke dalam masyarakat secara sah. Menurut definisi ini kebijakan publik merupakan sarana yang legal bagi pemerintah untuk memaksa masyarakat mengikuti semua kemauan dari pemerintah.

Menurut Heidenheimer (1990) dalam (Winarno, 2016), kebijakan publik adalah studi yang berkaitan dengan bagaimana, mengapa, dan apa konsekuensi yang ditimbulkan dari tindakan pasif maupun aktif pemerintah. Menurut definisi ini setiap tindakan yang dilakukan maupun tidak dilakukan pemerintah memiliki konsekuensi

Menurut Bridgeman dan Davis (2004) dalam (Anggara, 2018), kebijakan publik memiliki tiga dimensi yaitu : tujuan (*objective*), tindakan secara legal atau sah (*authoritative choice*), hipotesis (*hypothesis*). Dalam definisi ini setiap kebijakan publik memiliki tujuan yang hendak dicapai. Selain itu yang berhak melakukan tindakan itu hanya institusi yang memiliki legitimasi secara sah dan setiap kebijakan dibuat berdasarkan hipotesis.

Terdapat beberapa unsur penting yang ada dalam definisi kebijakan publik di atas. Setiap ahli mengemukakan definisi sesuai dengan latar belakang atau konteks uraian yang masih dalam koridor yang sama. Berangkat dari berbagai definisi para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan tindakan sah yang dilakukan oleh pemerintah

guna menyelesaikan masalah-masalah publik sesuai dengan maksud dan tujuan yang ingin dicapai serta kebijakan tersebut memaksa masyarakat untuk ikut serta menjalankannya.

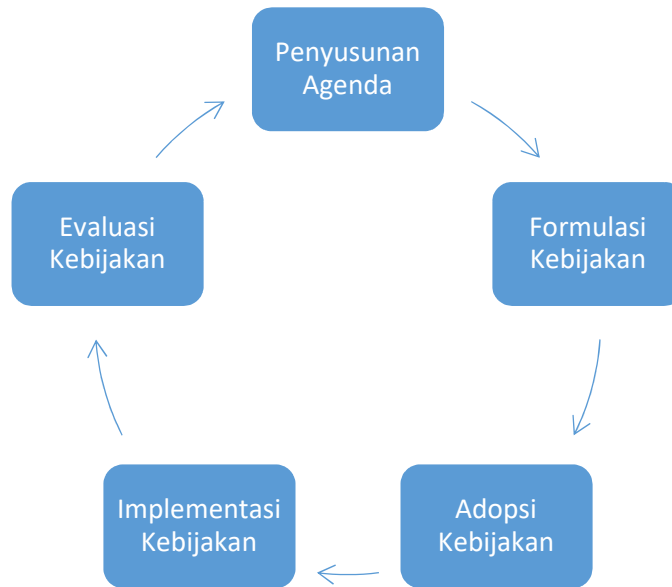
b. Siklus Kebijakan Publik

Tujuan dari studi kebijakan publik ialah menganalisis proses-proses dari tahapan pembentukan kebijakan menjadi sebuah kebijakan yang dapat dirasakan langsung oleh masyarakat. Tahapan dari proses pembentukan kebijakan menjadi sebuah kebijakan bisa disebut juga dengan siklus kebijakan. Dalam setiap prosesnya terdapat berbagai tahapan yang tidak sederhana karena memiliki berbagai macam metode serta konsekuensi dalam setiap prosesnya (Anggara, 2018).

Menurut (Dunn, 1998) dalam (Winarno, 2016), setiap siklus dari proses sebuah kebijakan publik saling terkait satu sama lain. Setiap siklus tidak bisa berdiri sendiri-sendiri karena akan mempengaruhi siklus yang berikutnya. Adapun siklus sebuah kebijakan publik antara lain : Penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan.

Gambar. 1.1

Siklus Kebijakan Publik



Sumber : Budi Winarno, 2016, Kebijakan Publik Era Globalisasi Teori, Proses, dan Studi Komparatif, Yogyakarta: CAPS.

1. Penyusunan Agenda

Proses penyusunan agenda adalah proses penentuan yang merupakan isu publik dan prioritas masalah publik yang perlu dibuatkan agenda kebijakan. Ditahap ini setiap masalah tidak bisa dimasukkan kedalam agenda kebijakan. Setiap masalah harus berkompetisi terlebih dahulu untuk bisa dimasukkan kedalam agenda kebijakan. Oleh sebab itu agar sebuah masalah bisa masuk kedalam agenda kebijakan maka diperlukan kriteria-kriteria tertentu berdasarkan skala prioritas masalah.

2. Formulasi Kebijakan

Setiap masalah yang telah masuk kedalam agenda kebijakan kemudian dirumuskan oleh para aktor yang berkepentingan. Para aktor tersebut bertugas untuk mencari pemecahan masalah terbaik. Seperti yang terdapat dalam penyusunan agenda dalam tahap formulasi kebijakan, pemecahan masalah juga berkompetisi guna menentukan pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah yang terbaik akan dipilih dan digunakan sebagai kebijakan sesuai dengan usulan dari para aktor pembuat kebijakan publik.

3. Adopsi Kebijakan

Setelah para perumus kebijakan menentukan salah satu kebijakan sebagai pemecahan masalah. Kebijakan tersebut kemudian diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif serta adanya kesepakatan dengan direktur lembaga atau keputusan peradilan.

4. Implementasi Kebijakan

Pada tahap ini setiap kebijakan yang telah dipilih sebagai pemecahan masalah kemudian diimplementasikan oleh pihak-pihak yang berada di bawah. Pihak tersebut antara lain badan administratif maupun agen-agen pemerintah yang bertugas sebagai pelaksana (*implementors*). Namun setiap kebijakan masih bersaing dalam proses implementasinya karena tidak semua kebijakan mendapat dukungan dari para pelaksana. Hal ini dikarenakan pihak pelaksana bisa menentang proses implementasi sebuah kebijakan.

5. Evaluasi Kebijakan

Ditahap ini terjadi proses menilai, mengevaluasi, dan meninjau sudah sejauh mana sebuah kebijakan dapat memecahkan masalah di masyarakat. Pada tahap ini juga terjadi proses menentukan kriteria dan ukuran sudah seberapa jauh sebuah kebijakan menysasar ke publik dan berdampak signifikan.

2. Evaluasi Kebijakan

a. Pengertian Evaluasi Kebijakan

Menurut (Winarno, 2016), evaluasi kebijakan publik merupakan proses yang tidak sederhana karena meliputi penilaian substansi, implementasi, serta dampak yang ditimbulkan dari suatu kebijakan. Evaluasi kebijakan juga bisa disebut dengan kegiatan fungsional yaitu kegiatan yang bukan hanya terdapat dalam tahap akhir proses kebijakan melainkan keseluruhan proses kebijakan.

Menurut Lester dan Stewart dalam (Winarno, 2016) menjelaskan bahwa evaluasi kebijakan dapat dibedakan menjadi dua tugas. Tugas pertama ialah menentukan konsekuensi-konsekuensi yang dihasilkan oleh sebuah kebijakan yaitu dengan menggambarkan dampak yang ditimbulkannya. Tugas yang kedua ialah menilai berhasil dan gagal nya sebuah kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang dibuat sebelumnya. Dalam hal ini tugas yang pertama lebih mengacu pada apakah sebuah kebijakan publik sesuai dengan tujuan sebenarnya dan jika tidak apa faktor

yang melatarbelakanginya. Sedangkan tugas yang kedua berkaitan dengan apakah sebuah kebijakan sesuai tidak dengan dampak yang ditimbulkannya.

Menurut (Nugroho, 2014), evaluasi kebijakan publik adalah proses mekanisme pengawasan dari sebuah kebijakan publik. Menurut argumen ini menyatakan bahwa setiap kebijakan publik perlu diawasi oleh karena itu perlu adanya evaluasi kebijakan publik. Adapun evaluasi kebijakan publik merupakan proses pertanggungjawaban evaluator terhadap konstituen yang diwakilinya

Berdasarkan keseluruhan definisi dari para ahli yang menjelaskan tentang pengertian dari evaluasi kebijakan publik maka dapat disimpulkan bahwa evaluasi kebijakan publik adalah proses menilai, mengevaluasi dan meninjau apakah sebuah kebijakan publik sudah bisa menjadi pemecah masalah di masyarakat. Pada tahap ini setiap perumus kebijakan publik memiliki gambaran apakah dampak dari sebuah kebijakan publik sudah menysasar kepada mayoritas warga masyarakat atau belum. Hal ini karena setiap kebijakan publik dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu yang hendak diterapkan di masyarakat.

b. Fungsi Evaluasi Kebijakan

Menurut (Dunn, 2003), fungsi evaluasi kebijakan adalah sebagai proses pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat yang diwakilinya. Pemerintah dalam hal ini sebagai aktor pembuat kebijakan sekaligus evaluator kebijakan. Oleh karena itu evaluasi kebijakan harus

memuat informasi yang benar serta dapat dipercaya berkaitan dengan kinerja program kebijakan. Beberapa fungsi dari evaluasi kebijakan publik menurut (Nugroho, 2014) adalah sebagai berikut :

1. Fungsi eksplanasi

Evaluator atau orang yang melakukan evaluasi diharapkan mampu memberikan penjelasan yang logis atas pelaksanaan kebijakan yang telah dilakukan. Evaluator juga diharapkan mampu mengungkapkan akar masalah serta aktor yang menghambat berhasil dan gagalnya suatu program kebijakan.

2. Fungsi kepatuhan

Evaluasi kebijakan berfungsi untuk mengetahui apakah proses suatu kebijakan sesuai dengan prosedur atau standar yang sudah ditetapkan atau belum.

3. Fungsi audit

Evaluasi kebijakan berfungsi untuk melihat output kebijakan sesuai dengan sasaran yang ingin dituju. Apakah benar-benar sampai kepada kelompok sasaran atau ada penyelewengan.

4. Fungsi akunting

Berfungsi untuk melihat dan mengukur dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan dari suatu kebijakan.

c. Indikator Evaluasi Kebijakan

Indikator atau kriteria evaluasi kebijakan dimaksudkan untuk menilai atau mengukur sejauh apa evaluasi kebijakan berhasil dipraktikan (Dunn, 2003). Terdapat enam indikator menurut Dunn dalam evaluasi kebijakan publik. Indikator tersebut antara lain :

1. Efektivitas (*Effectiveness*)

Indikator efektivitas terkait dengan apakah sebuah program kebijakan sesuai dengan tujuan yang diharapkan oleh evaluator. Indikator ini lebih menekankan pada efektivitas usaha dari organisasi apakah usaha dari organisasi sesuai dengan tujuan organisasi.

2. Efisiensi (*Efficiency*)

Efisiensi berhubungan dengan rasionalisasi ekonomi atau sumberdaya. Kebijakan disebut efisien ketika usaha yang dilakukan efektif dan menggunakan biaya yang rendah. Maka apabila sebuah kebijakan menggunakan biaya yang tinggi namun dampak yang ditimbulkannya tidak optimal maka hal tersebut tidak efisien atau merupakan pemborosan. Oleh karena itu efisiensi bergantung pada sumberdaya yang diperlukan bagaimana menggunakan sumberdaya rendah namun hasil yang didapatkan optimal.

3. Kecukupan (*Adequacy*)

Indikator kecukupan berkaitan dengan bagaimana hasil kebijakan mampu mengatasi masalah kebijakan. Indikator ini lebih menekankan pada keterkaitan alternatif kebijakan dengan hasil yang diinginkan. Produk kebijakan sebelum disahkan dan diimplementasikan harus memperhatikan bagaimana analisis kesesuaian metode yang digunakan dengan sasaran yang akan dituju, apakah pelaksanaannya sudah sesuai dengan metode atau aturan yang benar

4. Kesamaan (*Equity*)

Indikator kesamaan berkaitan dengan distribusi biaya dan manfaat dari hasil kebijakan apakah sudah dibagikan secara merata kepada masyarakat sebagai penerima manfaat

5. Responsivitas (*Responsiveness*)

Indikator responsivitas berkaitan dengan tingkat kepuasan kelompok masyarakat tertentu sesuai kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompoknya masing-masing. Indikator ini lebih menekankan pada tingkat kepuasan kelompok sasaran kebijakan.

6. Ketepatan (*Appropriateness*)

Indikator ketepatan berkaitan dengan nilai atau harga dari tujuan kebijakan. Apakah hasil kebijakan yang telah dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan dan berdaya guna bagi masyarakat

1.7 Definisi Konsepsional

1. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi Kebijakan merupakan proses menilai, mengevaluasi dan meninjau apakah sebuah kebijakan publik sudah bisa menjadi pemecah masalah di masyarakat

2. Perda Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern

Perda Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern adalah aturan yang dibuat oleh Pemerintah Kabupaten Sleman untuk mengatur masalah perizinan bagi pusat perbelanjaan dan toko modern dengan tujuan agar dapat memberdayakan potensi ekonomi masyarakat, menjalin kemitraan dengan UMKM, dan menaikkan pertumbuhan ekonomi Kabupaten Sleman.

1.8 Definisi Operasional

Indikator evaluasi kebijakan dapat diukur menggunakan variabel :

1. Efektivitas :

- Kesesuaian antara harapan dari organisasi dengan tujuan yang diinginkan oleh organisasi.

2. Efisiensi :

- Usaha yang dilakukan menggunakan sumberdaya yang rendah namun hasil yang didapatkan optimal.

3. Kecukupan :

- Hasil kebijakan yang didapatkan dapat memenuhi semua sasaran yang dituju dengan aturan yang benar.

4. Kesamaan :
 - Keberataan manfaat hasil kebijakan kepada pihak penerima kebijakan.
5. Responsivitas :
 - Tingkat kepuasan penerima kebijakan sesuai dengan kebutuhan kelompok masing-masing.
6. Ketepatan :
 - Kegunaan hasil kebijakan sesuai dengan kebutuhan penerima kebijakan.

1.9 Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yakni penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif-kualitatif adalah prosedur pemecahan masalah dengan memeriksa secara teliti keadaan subjek atau objek penelitian sehingga dapat diamati sesuai dengan keadaan yang sebenarnya (Hadar, 2005). Bogdan dan Taylor dalam (Moleong, 2009) mengungkapkan, bahwa prosedur pemecahan masalah dalam metode deskriptif kualitatif menghasilkan data deskriptif yaitu berupa tulisan atau ucapan dan tindakan dari orang-orang yang diamati. Adapun jenis penelitian yang digunakan ialah pendekatan studi kasus. Pendekatan ini dimaksudkan guna mengetahui dan merasakan apa yang dialami objek dalam kehidupan sehari-hari secara alamiah. Setelah mengamati kemudian dideskripsikan secara ekstensif guna dibuatkan catatan-catatan analisis.

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Sleman yaitu di Dinas Perindustrian dan Perdagangan serta DPRD Kabupaten Sleman. Tempat tersebut menjadi lokasi penelitian karena Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Sleman membawahi urusan pemerintah daerah bidang perindustrian dan urusan pemerintah daerah bidang perdagangan, yang mana berurusan langsung dengan pusat perbelanjaan dan toko modern. Tempat kedua yang menjadi obyek penelitian ialah di DPRD Kabupaten Sleman, hal ini karena DPRD bersama Pemerintah Kabupaten Sleman bertanggungjawab untuk merumuskan peraturan daerah Kabupaten Sleman No 18 Tahun 2012 Tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Pasar Modern.

3. Unit Analisis Data

Unit analisis sesuai dengan pokok pembahasan penelitian ini adalah pihak-pihak terkait. Pihak itu ialah Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Sleman khususnya Seksi Pengawasan Usaha Perdagangan dan DPRD Komisi A (Bidang Pemerintahan) yang membidangi masalah pengawasan.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Wawancara dilakukan guna mendapatkan data secara langsung dari narasumber. Dalam pengumpulan data ini peneliti menggunakan wawancara terstruktur sesuai pedoman yang telah dibuat oleh peneliti secara spesifik terkait dengan evaluasi pelaksanaan Perda Kabupaten

Sleman No 18 Tahun 2012 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Adapun narasumber yang dituju yakni Kepala Seksi Pengawasan Urusan Perdagangan Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Sleman dan komisi A DPRD Sleman bagian pengawasan produk kebijakan.

b. Dokumentasi

Menurut Arikunto (2006) dalam (Aswari, 2015) dokumentasi merupakan proses mengumpulkan berbagai data yang dapat berbentuk : buku, catatan, notulen, majalah, dan sebagainya. Pada penelitian ini dokumentasi itu antara lain dokumen-dokumen yang terkait dengan pelaksanaan perda perizinan pusat perbelanjaan dan toko modern, juga arsip-arsip yang dimiliki oleh Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Sleman dan DPRD Kabupaten Sleman terkait perda tersebut.

5. Teknik Analisis Data

Menurut (Huberman, 1992) Tahapan dalam proses analisis data dilakukan pada kurun waktu tertentu. Adapun tahapanya adalah reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

a. Reduksi Data

Reduksi data merupakan proses yang dilakukan oleh peneliti berupa mengabstraksikan data, penyederhanaan data, dan memproses data kasar yang didapatkan dari lapangan

b. Penyajian Data

Penyajian data adalah proses menyajikan informasi secara sistematis dan mudah dibaca. Agar penjelasan informasi tersebut lebih mudah dipahami maka dapat ditambah dengan infografis, grafik, tabel dan lain sebagainya.

c. Penarikan Kesimpulan

Proses menyimpulkan hasil proposal penelitian sesuai dengan pertanyaan penelitian.