

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Perdagangan merupakan salah satu sektor penunjang aktivitas perekonomian. Salah satu penyumbang pendapatan untuk pembangunan dari sektor perdagangan yaitu dari keberadaan pasar. Dewasa ini, pasar dapat dikategorikan kedalam pasar tradisional dan pasar modern. Seperti dimuat dalam berita elektronik kompas.com, pasar merupakan indikator nyata yang bisa dijadikan sebagai pembangkit perekonomian dari sektor ritel. Namun pembangunan pada sektor ritel khususnya yang berkembang pesat yang terjadi saat ini, tidak melibatkan unsur kepekaan terhadap keberadaan dan kelangsungan pasar tradisional. Padahal, keberadaan pasar tradisional merupakan salah satu pilar perekonomian yang menguasai 67,6 persen pangsa dan menghidupi lebih dari 12 juta orang.

Seperti dijelaskan dalam laman industri.bisnis.com, data dari Ikatan Pedagang Pasar Indonesia (IKAPPI) menyebutkan jumlah pasar tradisional di seluruh Indonesia turun drastis dari 13.540 pasar tradisional menjadi 9.950 pasar dalam waktu 4 tahun periode 2007-2011. Selain itu, hasil survei AC Nielsen tahun 2013 lalu menunjukkan jumlah pasar tradisional di Indonesia terus mengalami penurunan. Pada 2007 pasar tradisional berjumlah 13.550, sementara pada 2009 menyusut menjadi 13.450, dan pada 2011 berjumlah 9.950. Penurunan itu disebabkan karena ekspansi yang dilakukan pasar modern tidak hanya di wilayah perkotaan, namun merambah ke pelosok desa di Tanah Air. Akibatnya, jumlah

pasar tradisional semakin berkurang karena kalah bersaing dengan pasar modern. Sementara itu, dimuat dalam media elektronik kompas.com, perbandingan pertumbuhan pasar tradisional terhadap pasar modern cukup drastis, yaitu pasar tradisional hanya kurang dari 8,1 persen, sedangkan pasar modern 31,4 persen.

Pasar tradisional sebenarnya memiliki keunggulan dibandingkan dengan pasar modern, hal ini dikarenakan pasar tradisional memiliki karakteristik yang unik seperti komunikasi jual beli antara pembeli dan penjual yang dituangkan dalam bentuk tawar-menawar. Proses tawar-menawar yang terjadi antara penjual dan pembeli dapat menimbulkan interaksi sosial yang mendalam. Kehadiran pasar tradisional sangat membantu kehidupan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, hal ini dikarenakan adanya keanekaragaman barang yang tersedia dan harga yang relatif terjangkau. Di sisi lain, pasar tradisional dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Lokasi pasar tradisional yang strategis dan dekat dengan tempat tinggal masyarakat menjadikan pasar tradisional memiliki daya tarik tersendiri dibandingkan dengan pasar modern.

Jika dibandingkan dengan pasar modern, selain memiliki keunggulan tersendiri, pasar tradisional juga memiliki berbagai kelemahan yang sudah menjadi karakter dan sulit untuk diubah. Seperti yang dijelaskan oleh BAPPEDA Kota Semarang dalam “Masterplan Pembangunan Pola Perpasaran Kota”, disebutkan bahwa kelemahan pasar tradisional diakibatkan dari beberapa faktor yang mempengaruhi. Faktor tersebut dapat berupa desain dan tampilan pasar, atmosfer pasar, tata ruang, tata letak, keragaman dan kualitas barang, promosi

penjualan, jam operasional pasar yang terbatas, serta optimalisasi pemanfaatan ruang jual. Beberapa faktor tersebut mempengaruhi keberadaan pasar tradisional dalam menghadapi persaingan dengan pasar modern. Pasar tradisional merupakan fasilitas publik yang keberadaannya dibutuhkan oleh masyarakat. Pasar tradisional mempunyai daya yang kuat jika dilihat dari eksistensinya untuk tetap bertahan dan tidak terpuruk dalam situasi dan kondisi ekonomi global yang cenderung tidak menentu. Pasar tradisional merupakan penyelamat bagi sebagian masyarakat, selain memberikan lapangan pekerjaan, keberadaan pasar tradisional juga memberikan harapan bagi sebagian masyarakat untuk tetap bisa memenuhi kebutuhan sehari-hari di tengah keadaan masyarakat yang tidak menentu saat krisis sedang melanda.

Berbicara tentang pasar tradisional memang menjadi suatu bahasan yang menarik. Menurut Himawan dalam penelitian “Eksistensi Pasar Tradisional: Relasi dan Jaringan Pasar Tradisional di Kota Semarang, Jawa Tengah” oleh Emiliana Sadilah dkk (2011), menyebutkan bahwa pasar tradisional mempunyai potensi yang tidak bisa diabaikan baik secara ekonomis maupun sosial. Pertama, secara ekonomis mampu menghidupi ribuan orang, atau merupakan arena untuk memenuhi kebutuhan hidup atau ruang bagi pemberdayaan ekonomi rakyat. Kedua, pasar sebagai ruang publik merupakan arena untuk membentuk jaringan sosial-ekonomi, di mana di dalamnya terbangun nilai-nilai untuk saling percaya, saling menghormati, dan perasaan empati terhadap sesamanya. Ketiga, secara alami di pasar terbangun sebuah komunitas dari berbagai kelompok sosial, mulai

dari pedagang besar, pedagang kecil, lesehan, pedagang kaki lima, buruh angkut/gendong, dan pembeli.

Emiliana Sadilah dkk (2011) mengungkapkan bahwa kota Semarang dikenal sebagai kota dagang, hal ini karena Kota Semarang merupakan kota maju dalam hal perdagangan. Kota Semarang terletak di jalur pantai utara (pesisir utara Jawa) dan merupakan Ibu Kota Provinsi Jawa Tengah. Hal ini menjadikan Kota Semarang sebagai kawasan yang strategis karena berada di jalur lalu lintas perdagangan pulau Jawa. Letak Kota Semarang yang strategis dapat dijadikan peluang untuk meningkatkan perekonomian dari sisi urusan perdagangan. Salah satu bagian yang mencerminkan kegiatan perdagangan yaitu dari keberadaan pasar tradisional.

Melalui Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Pengaturan Pasar Tradisional, pemerintah Kota Semarang berkomitmen untuk terus menjaga dan melestarikan eksistensi pasar tradisional, serta untuk mengoptimalkan kelangsungan pasar tradisional. Seperti yang tertuang dalam pasal 3 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2013, pengaturan pasar tradisional yang dimaksud memiliki beberapa tujuan, yaitu :

1. menciptakan pasar tradisional yang tertib, teratur, aman, bersih dan sehat.
2. meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.
3. menjadikan pasar tradisional sebagai penggerak roda perekonomian daerah.
4. menciptakan pasar tradisional yang berdaya saing.

5. meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pengembangan aktivitas ekonomi.
6. mewujudkan keterpaduan pengelolaan pasar secara selaras, serasi, dan seimbang dengan penataan ruang kota secara berkelanjutan.
7. mewujudkan keseimbangan antara perlindungan dan pemberdayaan pedagang.
8. meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan pasar.

Komitmen Pemerintah Kota Semarang sejalan dengan apa yang diungkapkan oleh Wakil Walikota Semarang ketika masih menjadi calon Wakil Walikota Semarang. Seperti yang dikutip dari beritajateng.net, Wakil Walikota Semarang, Ita sapaan akrab Hevearita Gunaryanti, saat masih menjadi calon Wakil Walikota Semarang mengungkapkan bahwa pasar tradisional mendapat perhatian khusus pada masa kepemimpinan Walikota Hendrar Prihadi. Ia menegaskan komitmennya untuk menjaga keberlangsungan pasar tradisional. Hal ini dibuktikan dengan adanya peningkatan jumlah anggaran yang dialokasikan untuk urusan perdagangan. Pada tahun 2010 era kepemimpinan sebelumnya, alokasi anggaran untuk urusan perdagangan hanya sebesar 20,4 M. namun pada tahun 2014 era kepemimpinan Hendrar Prihadi, alokasi anggaran untuk urusan perdagangan meningkat menjadi 62,8 M.

Namun seiring berjalannya waktu sampai saat ini (5 November 2016), kenyataan yang ada di lapangan bisa dikatakan belum sesuai dengan harapan. Kenaikan alokasi anggaran yang ditujukan untuk urusan perdagangan bisa

dikatakan belum sepenuhnya dapat mengoptimalkan keberadaan dan kelangsungan pasar tradisional. Hal ini dibuktikan dengan adanya fenomena bahwa tujuan dari adanya Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Pengaturan Pasar Tradisional belum sepenuhnya tercapai. Belum tercapainya tujuan yang telah ditetapkan disebabkan oleh berbagai permasalahan yang terjadi di lapangan.

Dalam implementasinya, Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Pengaturan Pasar Tradisional masih memiliki permasalahan. Permasalahan tersebut terkait dengan belum tercapainya tujuan yang tertuang dalam Pasal 3 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Pengaturan Pasar Tradisional. Seperti dijelaskan pada Pasal 3 poin (a), tujuan dari pengaturan pasar tradisional yaitu menciptakan pasar tradisional yang tertib, teratur, aman, bersih dan sehat. Namun kondisi di lapangan belum mencerminkan tujuan tersebut. hal ini dapat kita lihat pada gambar di bawah ini.

Gambar 1. 1

Lapak Pedagang Pasar Genuk yang Tidak Tertib



Sumber : Dokumen Pribadi

Seperti digambarkan di atas, Pasar Genuk masih belum tertata dengan rapih, masih terdapat beberapa pedagang yang berjualan tidak pada tempat yang sudah ditentukan. Dari gambar tersebut kita dapat melihat bahwa masih terdapat pedagang yang berjualan di luar gedung pasar yang sudah di sediakan, menempati sebagian jalan yang seharusnya menjadi akses transportasi masyarakat.

Masih pada aspek ketertiban, selain lapak pedagang yang masih belum tertata dengan rapih, permasalahan lain yang terdapat di Pasar Genuk yaitu pengelolaan parkir yang belum optimal. Walaupun terdapat lahan parkir yang tersedia untuk menampung cukup banyak kendaraan roda dua, namun masih ada beberapa kendaraan yang parkir tidak pada tempatnya. Sehingga dapat menyebabkan terganggunya akses pejalan kaki bagi pengunjung Pasar Genuk. Permasalahan tersebut dapat kita lihat pada gambar di bawah ini.

Gambar 1. 2

Parkir Kendaraan di Pasar Genuk yang Tidak Pada Tempatnya



Sumber : Dokumen Pribadi

Selain masalah ketertiban, tujuan dari pengaturan pasar tradisional yang belum tercapai lainnya adalah tentang kebersihan. Sebagai salah satu pasar tradisional di Kota Semarang, Pasar Genuk belum bisa mencapai tujuan kebersihan dari upaya pengaturan pasar tradisional tersebut. Berdasarkan

pengamatan yang dilakukan, masalah kebersihan yang ada di Pasar Genuk bisa diklasifikasikan dalam beberapa macam. Permasalahan kebersihan yang pertama yaitu pengelolaan sampah yang kurang optimal, sehingga masih ada sampah yang masih berserakan di lorong-lorong tempat pedagang berjualan. Hal ini berdampak juga bagi kesehatan, barang dagangan yang berupa makanan yang dijual di Pasar Genuk dapat tercemar dan menjadi tidak sehat karna terlalu dekat dengan tumpukan sampah. Permasalahan ini dapat kita lihat pada gambar di bawah ini.

Gambar 1. 3

Tumpukan Sampah di Lorong Pasar Genuk



Sumber : Dokumen Pribadi

Permasalahan kebersihan yang kedua berkaitan dengan saluran pembuangan air yang tidak berfungsi dengan baik. Permasalahan ini peneliti temukan pada lapak pedagang yang barang dagangannya berjenis ikan dan daging. Saluran yang seharusnya bisa digunakan untuk membuang sisa air hasil cucian ikan dan daging seharusnya dapat digunakan dengan baik agar tidak menimbulkan bakteri dan penyakit, namun kenyataan yang ada di lapangan saluran tersebut tidak berfungsi dengan semestinya. Akibatnya air hasil cucian daging dan ikan menggenangi saluran untuk waktu yang cukup lama. Permasalahan tersebut dapat dilihat pada gambar di bawah ini.

Gambar 1. 4

Saluran Air Pasar Genuk yang Tidak Berfungsi dengan Baik

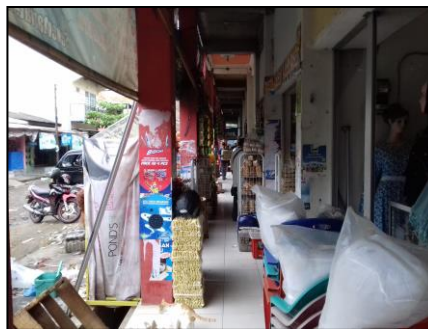


Sumber : Dokumen Pribadi

Tujuan lain yang belum tercapai dari upaya pengaturan pasar tradisional di Kota Semarang yaitu pada aspek pelayanan. Namun kenyataan yang ada di lapangan belum sesuai dengan apa yang tertuang dalam tujuan tersebut. Seperti yang peneliti temukan di Pasar Genuk, masih terdapat berbagai permasalahan terkait aspek pelayanan. Permasalahan aspek pelayanan yang pertama yaitu tentang akses bagi pengunjung Pasar Genuk. Akses bagi pengunjung Pasar Genuk yang berjalan kaki menjadi terganggu dan terhambat dikarenakan terdapat beberapa pedagang yang menaruh barang dagangannya di luar kios dan menggunakan sebagian lorong pasar.

Gambar 1. 5

Barang Dagangan yang Mengganggu Akses Pengunjung Pasar Genuk



Sumber : Dokumen Pribadi

Permasalahan aspek pelayanan selanjutnya yaitu masih rusaknya akses jalan yang digunakan sebagai media transportasi menuju pasar genuk. Jalan yang berada di depan pasar genuk masih berupa tanah dan bebatuan yang tidak rata. Hal ini dapat mengganggu kenyamanan berkendara bagi pengunjung Pasar Genuk, khususnya yang menggunakan kendaraan roda dua. Selain itu, karena material jalan yang masih berupa tanah dan bebatuan, dapat mengganggu aksesibilitas perdagangan di Pasar Genuk karena jika hujan turun jalan akan tergenang oleh air. Permasalahan tersebut dapat dilihat pada gambar di bawah ini.

Gambar 1. 6

Kondisi Akses Pasar Genuk yang Bergelombang dan Tergenang Air



Sumber : Dokumen Pribadi

Permasalahan lain yang menyebabkan tidak tercapainya tujuan pengaturan pasar tradisional yaitu tentang penataan ruang secara berkelanjutan. Seperti disebutkan dalam Pasal 3 poin (f), salah satu tujuan pengaturan pasar tradisional yaitu mewujudkan keterpaduan pengelolaan pasar secara selaras, serasi, dan seimbang dengan penataan ruang kota secara berkelanjutan. Namun kenyataan yang ada di lapangan belum mencerminkan tujuan tersebut. Posisi Pasar Genuk yang tepat bersebelahan dengan Sungai Genuk menimbulkan permasalahan pada aspek penataan ruang yang berkelanjutan. Banyak pedagang yang enggan

berjualan di lantai dua karena sepi pelanggan, alhasil pedagang tersebut menempati lahan di samping gedung pasar yang bukan diperuntukkan untuk berdagang. Padahal lahan yang ditempati pedagang tersebut tepat bersebelahan dengan Sungai Genuk yang seharusnya menjadi sempadan sungai atau lahan yang menjadi jarak antara gedung dengan sungai. Akibatnya, sampah yang dihasilkan dari kegiatan berdagang tidak sedikit yang masuk atau bahkan dengan sengaja di buang ke sungai. Permasalahan tersebut dapat dilihat pada gambar di bawah ini.

Gambar 1. 7

Lapak Pedagang Pasar Genuk yang Berada di Pinggir Sungai



Sumber : Dokumen Pribadi

Uraian di atas merupakan contoh permasalahan yang terjadi pada pasar tradisional yang ada di Kota Semarang. Berdasarkan uraian fenomena yang terjadi, dapat diketahui bahwa kebijakan Pemerintah Kota Semarang melalui Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Pengaturan Pasar Tradisional belum sepenuhnya tercapai sesuai dengan tujuan yang sudah ditentukan. Maka dari itu, untuk mengkaji lebih dalam lagi tentang pengaturan pasar tradisional, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KOTA SEMARANG NOMOR 9 TAHUN 2013 TENTANG PENGATURAN PASAR TRADISIONAL”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang sudah dipaparkan di bagian latar belakang, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Pengaturan Pasar Tradisional?
2. Faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Pengaturan Pasar Tradisional?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Mengetahui implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Pengaturan Pasar Tradisional
2. Menganalisis faktor yang mempengaruhi dan menghambat implementasi penyelenggaraan Kebijakan Pengaturan Pasar Tradisional di Kota Semarang

1.4 Manfaat Penelitian

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Kegunaan teoritis dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan dalam bentuk ilmu pengetahuan dan informasi berkaitan dengan Administrasi Publik, khususnya yaitu dalam aspek Implementasi Kebijakan.

2. Manfaat Praktis

- a) Bagi kepentingan instansi pemerintahan terkait, diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi dan masukan berupa pemikiran serta saran yang dapat dijadikan sebagai rekomendasi untuk mengoptimalkan proses implementasi kebijakan Pengaturan Pasar Tradisional di Kota Semarang.
- b) Bagi kepentingan peneliti, kegiatan penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan ilmu pengetahuan dan pengalaman dalam melakukan penelitian ilmiah serta dapat meningkatkan kemampuan peneliti dalam memahami fenomena dan masalah yang berkaitan dengan Ilmu Administrasi Publik, khususnya dalam aspek Implementasi Kebijakan.
- c) Bagi kepentingan masyarakat, diharapkan dapat memberikan wawasan dan ilmu pengetahuan mengenai konsep Ilmu Administrasi Publik, Implementasi Kebijakan, serta permasalahan dan fenomena yang terjadi terkait Pengaturan Pasar Tradisional di Kota Semarang.

1.5 Tinjauan Pustaka

Penelitian dengan judul “Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Pengaturan Pasar Tradisional” memerlukan beberapa peninjauan terhadap penelitian terdahulu. Untuk melihat penelitian lain yang berkaitan dengan Implementasi Kebijakan sebagai acuan dalam penulisan ini. Penulis akan meninjau dari sebuah karya akademis dan sebuah jurnal ilmiah.

Penelitian pertama yang dijadikan sebagai tinjauan pustaka adalah karya akademis berupa jurnal dari Wahyu Savitri berjudul “Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Pengaturan Pasar Tradisional di Kota Semarang” yang dimuat pada <http://www.fisip.undip.ac.id/>. Penelitian yang dilakukan oleh Wahyu Savitri bertujuan untuk mengetahui implementasi kebijakan Pengaturan Pasar Tradisional di Kota Semarang terhadap beberapa Pasar Tradisional. Metode penelitian yang digunakan oleh Wahyu Savitri yaitu penelitian kualitatif dengan cara menganalisis dan mendeskripsikan suatu fenomena yang ada di beberapa pasar tradisional di Kota Semarang. Pasar yang menjadi situs penelitian oleh Wahyu Savitri yaitu Pasar Jatingaleh, Pasar Ikan Rejomulyo Baru, Pasar Pedurungan, dan Pasar Karimata.

Hasil dari penelitian Wahyu Savitri menyatakan bahwa upaya implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Pengaturan Pasar Tradisional masih terdapat beberapa kegiatan yang sudah sesuai dengan harapan, namun ada juga kegiatan yang masih terkendala. Kegiatan-kegiatan tersebut adalah sebagai berikut :

1. Pengaturan kawasan pasar tradisional dan pengaturan zonasi pasar.

Pengaturan kawasan dan zonasi pasar tradisional pada empat pasar yaitu Pasar Jatingaleh, Pasar Ikan Rejomulyo Baru, Pasar Pedurungan, dan Pasar Karimata sudah terlaksana. Namun pengaturan kawasan dan zonasi dari masing-masing pasar berbeda-beda sesuai dengan tingkatan gedung.

2. Pengaturan perizinan.

Pengaturan perijinan yang dimaksudkan adalah pengaturan peizinan yang dberikan kepada pedagang yang memiliki kios dan los dalam pasar tradisional. Penyewaan kios dan los ini nantinya dibayarkan oleh pedagang melalui penarikan retribusi. Perizinan yang dilaksanakan oleh Dinas Pasar Semarang sudah cukup tegas. Pelaksanaan perizinan diberikan untuk kois dan los yang disewakan.

3. Penyelenggara pelayanan pasar.

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, sarana dan prasraana pasar Jatingaleh, Pasar Karimata, Pasar Pedurungan dan Pasar Ikan Rejomulyo Baru, di Kota Semarang belum optimal dalam pemenuhannya. Masing-masing pasar tradisional tersebut memiliki pemenuhan sarana dan prasarana yang berbedabeda. Dari keempat pasar tradisional, sarana dan prasarana seperti alat pemadam kebakaran dan pos ukur ulang belum tersedia di keempat pasar tradisional. Selanjutnya kebutuhan Masjid/Musholla juga belum tersedia pada Pasar Karimata, Pasar Pedurungan dan Pasar Ikan Rejomulyo Baru. Pelayanan kebersihan tidak dimiliki pada Pasar Pedurungan. Kemudian untuk Pasar Karimata merupakan pasar dengan minimnya sarana dan prasarana dibandingkan ketiga pasar lainnya. Pasar Karimata selain belum tersedianya alat pemadam kebakaran, pos ukur ulang, musholla juga belum terdapat kantor pegelola pasar dan tempat parkir.

4. Pemeliharaan bangunan pasar dan fasilitas perpasaran lainnya

Dalam pelaksanaannya baik Dinas Pasar dan UPTD telah melakukan pemeliharaan melalui 3 (tiga) tahap yaitu rutin, berkala dan darurat.

5. Pemberdayaan pedagang.

Pemberdayaan pedagang yang diatur pada Pasal 33 dalam Perda Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2013 sebagai peningkatan mutu kualitas pelayanan dan kesejahteraan bagi pedagang pasar tradisional belum terlaksana dengan baik. Hal ini disebabkan Dinas Pasar yang masih kesulitan dalam merubah pola pikir pedagang yang begitu kolot.

Dari hasil penjabaran diatas, dapat kita ketahui bahwa pelaksanaan implementasi di lapangan yang mengambil lokus pada beberapa pasar tradisional di Semarang mengenai Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Pengaturan Pasar Tradisional belum sepenuhnya terlaksana sesuai dengan apa yang tertuang dalam Peraturan Daerah tersebut, seperti pada kegiatan penyelenggaraan pelayanan pasar dan pemberdayaan pedagang.

Selain itu, menurut penelitiannya, Wahyu Savitri mengemukakan bahwa Perda Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Pengaturan Pasar Tradisional belum terealisasi secara optimal. Hal ini dapat dilihat pada program kerja yang dijalankan dengan lamban serta salah sasaran; masih minimnya sarana dan prasarana penunjang dalam mengatur pasar tradisional; lemahnya SDM baik pelaksana kebijakan serta tidak adanya pembinaan terhadap pedagang; dan tidak adanya fasilitas pemanfaatan teknologi informasi sehingga menyebabkan

pelayanan yang kurang optimal. Beberapa kekurangan di atas dikeluhkan oleh pedagang dimana tidak sesuai dengan penagihan retribusi yang selalu melebihi target realisasi.

Tinjauan pustaka yang kedua diambil dari penelitian dalam bentuk skripsi yang berjudul “Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Perlindungan Pasar Tradisional”. Penelitian ini dilakukan oleh Erliana Nurul Anggraeni pada tahun 2012. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui faktor apa saja yang berpengaruh dalam proses implementasi Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Perlindungan Pasar Tradisional. Metode penelitian yang dilakukan oleh Erliana Nurul Anggraeni menggunakan jenis penelitian deskriptif yang memberikan penjelasan akan fenomena dan faktor yang menjadi pengarus dalam implementasi kebijakan perlindungan dan pengaturan pasar tradisional di Surakarta. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan positivis. Di dalam penelitiannya, Erliana Nurul Anggraeni melakukan wawancara mendalam terhadap beberapa narasumber yang berbeda, yaitu Kepala Bidang Kebersihan dan Pemeliharaan Dinas Pengelolaan Pasar Surakarta, Kepala Bidang Pengawasan dan Pembinaan Pedagang Dinas Pengelolaan Pasar Kota Surakarta, dan Ketua Paguyuban Pedagang Pasar Gedhe.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Erliana Nurul Aggraeni, didapat hasil bahwa faktor yang paling berpengaruh dalam pengimplementasian

Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Perlindungan Pasar Tradisional yaitu sumber-sumber kebijakan terutama sumber daya finansial, faktor ciri-ciri atau sifat pelaksana, serta faktor lingkungan ekonomi, sosial dan politik. Menurut hasil penelitian Erliana, faktor sumber kebijakan dilihat dari indikatornya berupa sumber daya finansial yang masih terbatas karena dana operasional berasal dari APBD Kota Surakarta. Selain itu, berdasarkan faktor ciri-ciri atau sifat pelaksananya, sifat pelaksana yang kurang tegas membuat pedagang-pedagang yang menyalahi aturan kembali melakukan kesalahan. Faktor terakhir yaitu lingkungan ekonomi, sosial dan politik. Faktor ini sangat berpengaruh, karna dari segi sosial sikap pelaksana sudah memprioritaskan kelangsungan pasar tradisional yang mengakibatkan adanya sikap respek dari para pedagang.

Kedua penelitian tersebut diambil karena dalam penelitian yang pertama, peneliti mengkaji dan menjelaskan implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Pengaturan Pasar Tradisional namun tidak menjelaskan mengenai faktor apa saja yang mempengaruhi dan menghambat pelaksanaan Perda tersebut. Pada penelitian kedua, peneliti memberikan gambaran terkait faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Perlindungan Pasar Tradisional. Namun penelitian yang kedua tidak mengkaji dan memaparkan terlebih dahulu gambaran implementasi kebijakan yang ada di lapangan. Maka dari itu, dalam penelitian ini peneliti tertarik untuk mencoba melengkapi penelitian terdahulu dengan menggambarkan implementasi Peraturan Daerah Kota

Semarang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Pengaturan Pasar Tradisional terlebih dahulu dan mengkaji lebih dalam faktor apa saja yang mendorong dan menghambat berjalannya kebijakan tersebut. Tabel matrikulasi perbandingan penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan peneliti lakukan dapat dilihat pada table di bawah ini.

Tabel 1. 1

Matrikulasi Penelitian Terdahulu dan Penelitian Saat ini

No	Keterangan	Judul Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
1	(penelitian I) Wahyu Savitri	Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Pengaturan Pasar Tradisional di Kota Semarang	Pendekatan Kualitatif	Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Pengaturan Pasar Tradisional belum terealisasi secara optimal. Hal ini dapat dilihat pada program kerja yang dijalankan dengan lamban serta salah sasaran; masih minimnya sarana dan prasarana penunjang dalam mengatur pasar tradisional; lemahnya SDM baik pelaksana kebijakan serta tidak adanya pembinaan terhadap pedagang; dan tidak adanya fasilitas pemanfaatan teknologi informasi sehingga menyebabkan pelayanan yang kurang optimal.

2	(penelitian II) Erliana Nurul Anggraeni	Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Perlindungan Pasar Tradisional	Pendekatan Positivis	faktor yang paling berpengaruh dalam pengimplementasian Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Perlindungan Pasar Tradisional yaitu sumber-sumber kebijakan terutama sumber daya finansial, faktor ciri-ciri atau sifat pelaksana, serta faktor lingkungan ekonomi, sosial dan politik
3	(penelitian III) Fajrul Umami	Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Pengaturan Pasar Tradisional	Pendekatan Kualitatif	Memaparkan dan menggambarkan implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Pengaturan Pasar Tradisional dan mengkaji faktor-faktor yang berpengaruh dalam implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Pengaturan Pasar Tradisional.

1.6 Kerangka Pemikiran Teoritis

Untuk memahami dan menganalisis permasalahan yang sedang diteliti, penulis membutuhkan landasan teoritis sebagai kerangka berpikir. Suatu penelitian membutuhkan adanya suatu konsep yang berasal dari berbagai sumber literatur dan studi kepustakaan yang nantinya akan dijadikan sebagai kerangka teori.

Menurut Kerlinger dalam Pasolong (2013) teori adalah serangkaian konstruk (konsep), batasan dan proposisi, yang menyajikan suatu pandangan sistematis tentang fenomena dengan fokus hubungan dengan merinci hubungan-hubungan antar variabel, dengan tujuan menjelaskan dan memprediksikan fenomena itu. Sejalan dengan hal tersebut, menurut Erwan dan Dyah dalam Purwanto (2007) mengemukakan bahwa teori adalah serangkaian konsep yang memiliki hubungan sistematis untuk menjelaskan suatu fenomena sosial tertentu. Lebih lanjut ia mengemukakan bahwa teori merupakan salah satu hal yang paling fundamental yang harus dipahami seorang peneliti ketika melakukan penelitian karena dari teori-teori yang ada peneliti dapat menemukan dan merumuskan permasalahan sosial yang diamatinya secara sistematis untuk selanjutnya dikembangkan dalam bentuk hipotesis-hipotesis penelitian. Dari beberapa definisi diatas, Harbani Pasolong dalam Pasolong (2013) mencoba menyimpulkan bahwa yang dimaksud teori adalah pernyataan atau konsep yang telah diuji kebenarannya melalui riset.

Dalam penelitian ini, peneliti ingin menjelaskan tentang implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Pengaturan Pasar Tradisional. Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan beberapa teori yang berkaitan dengan topik yang akan diteliti.

1.6.1 Administrasi Publik

Dalam buku terbitan Universitas Gajah Mada yang berjudul Petunjuk Administrasi seperti yang dikutip dari Syafiie (2006), administrasi disebutkan sebagai berikut :

1. Suatu aktifitas yang terutama bersangkutan dengan cara untuk menyelenggarakan tujuan yang telah ditentukan.
2. Suatu proses yang lazim terdapat dalam segenap usaha bersama, baik usaha pemerintah maupun usaha swasta, baik usaha sipil maupun militer, baik usaha berskala besar maupun kecil.
3. Suatu pengorganisasian dan bimbingan orang-orang agar dapat melaksanakan suatu tujuan khusus.
4. Suatu proses penyelenggaraan dalam setiap usaha kerja sama sekelompok manusia, unntuk mencapai tujuan tertentu.

Sedangkan menurut Inu Kencana Syafiie (2006), berdasarkan beberapa uraian definisi diatas pada prinsipnya administrasi memiliki pengertian yang sama yaitu :

1. Kerja sama.
2. Banyak orang.
3. Untuk mencapai tujuan bersama.

Berdasarkan beberapa pengertian yang sudah dikemukakan oleh beberapa ahli di atas, dapat kita tarik garis merah bahwa administrasi dapat dimaknai sebagai suatu upaya atau usaha yang dilakukan oleh dua orang atau lebih secara bersama-sama untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

Kata “publik” merupakan kata serapan yang berasal dari bahasa Inggris “*public*”, bahasa ini sudah digunakan bertahun-tahun oleh masyarakat bangsa Indonesia yang menyatakan bahwa publik diidentikan dengan masyarakat. kata masyarakat dalam pengertian umum menyatakan semua kalangan umum yang ditujukan pada keseluruhan rakyat.

Publik sendiri dapat disandingkan dengan administrasi untuk merujuk pada pengelolaan bersama kepentingan publik. Sedangkan lawan dari publik ialah privat atau yang lebih dikenal dengan swasta. Swasta sendiri merujuk pada kepemilikan secara perseorangan atau kelompok dari masyarakat. Namun swasta merupakan bagian dari publik karena sektor swasta bergerak di lingkup publik. Di dalam lingkup masyarakat Indonesia sektor swasta diberikan kewenangan untuk memberikan penyediaan layanan barang atau jasa yang tidak dapat disediakan oleh publik.

Pendapat tentang publik salah satunya disampaikan oleh Syafiie dalam Harbani Pasolong (2013) yang menyatakan bahwa publik adalah sejumlah

manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki. Selain itu, H. George Frederickson dalam Harbani Pasolong (2013) juga menjelaskan konsep publik ke dalam lima perspektif, yaitu :

1. Publik sebagai kelompok kepentingan dilihat sebagai manifestasi dari interaksi kelompok yang melahirkan kepentingan masyarakat
2. Publik sebagai pemilih yang rasional, yaitu masyarakat terdiri atas individu-individu yang berusaha memenuhi kebutuhan dan kepentingan sendiri
3. Publik sebagai perwakilan kepentingan masyarakat, yaitu kepentingan publik diwakili melalui “suara”
4. Publik sebagai konsumen, yaitu konsumen sebenarnya tidak terdiri dari individu-individu yang tidak berhubungan satu sama lain, namun dalam jumlah yang cukup besar mereka menimbulkan tuntutan pelayanan birokrasi. Karena itu posisinya juga dianggap sebagai publik
5. Publik sebagai warga negara, yaitu warga negara dianggap sebagai publik karena partisipasi masyarakat sebagai keikutsertaan warga negara dalam seluruh proses penyelenggaraan pemerintahan dipandang sebagai sesuatu yang paling penting.

Administrasi publik dapat kita pahami melalui beberapa definisi yang sudah dikemukakan oleh para ahli. Menurut Chandler dan Plano dalam Keban (2008), administrasi publik merupakan proses dimana sumberdaya dan personel

publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola keputusan dalam kebijakan publik.

Hal tersebut sejalan dengan apa yang diungkapkan oleh Felix A. Nigro dalam Keban (2008) Menurutnya administrasi publik adalah : 1) usaha yang bersifat kooperatif di lingkungan pemerintah, 2) meliputi ketiga cabang pemerintah yaitu eksekutif, yudikatif, dan legislatif serta hubungan ketiganya, 3) mempunyai peran penting dalam formulasi kebijaksanaan publik dan merupakan proses dari politik, 4) sangat erat kaitannya dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat.

Selain itu, Nicholas Henry dalam Keban (2008) menambahkan definisi administrasi publik sebagai suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik, dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah dan untuk mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan publik.

Dari beberapa definisi yang dipaparkan oleh para ahli di atas, dapat dikatakan bahwa administrasi publik merupakan usaha yang dilakukan oleh pemerintah, baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif agar dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan serta untuk menjawab persoalan maupun permasalahan yang bersifat publik melalui perumusan kebijakan yang akan diimplementasikan.

Sejalan dengan perkembangan zaman yang ada, ilmu administrasi publik beberapa kali mengalami perkembangan jika dilihat dari sisi akademisnya. Hal ini

terlihat dari adanya pergantian paradigma lama dengan yang baru. Menurut Nicholas Henry dalam Keban (2008), perubahan paradigma tersebut ditinjau dari pergeseran lokus dan focus suatu disiplin ilmu. Fokus lebih berkaitan dengan metode dasar yang digunakan atau cara ilmiah yang digunakan dalam pemecahan masalah. Sedangkan lokus lebih berkaitan dengan tempat dimana metode tersebut diterapkan.

1. Dikotomi Politik dan Administrasi (1900 – 1927)

Periode ini berarti adanya pemisahan antara ilmu politik dengan administrasi. Periode ini ditandai dengan munculnya buku *Politics and Administration* karangan Frank J. Goodnow. Dalam bukunya, Goodnow menyatakan bahwa ada dua fungsi yang berbeda dari pemerintahan yaitu: 1) fungsi politik yang menyangkut kebijaksanaan atau ekspresi kemauan negara dan, 2) fungsi administrasi, yaitu yang menyangkut pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut.

Alam pikiran Goodnow mengenai pemisahan fungsi pemerintahan ini mungkin dipengaruhi oleh adanya sistem pemisahan kekuasaan di Amerika Serikat. Selain itu Goodnow berpendapat bahwa administrasi negara seharusnya memusatkan perhatian kepada birokrasi yang berlaku dibidang pemerintahan. Pengesahan secara akademik terhadap administrasi negara diperoleh pada tahun 1920-an yaitu dengan keluarnya buku *Introduction to the Study of Public Administration* karangan Leonard D. White tahun 1926. White menyatakan bahwa politik seharusnya tidak ikut mencampuri administrasi dan administrasi negara harus bersifat studi

ilmiah dan dapat bersifat bebas nilai, sedangkan misi pokok administrasi negara adalah efisiensi dan ekonomis. Dengan demikian pada paradigma yang pertama ini administrasi negara menekankan pada lokus tempat administrasi negara berada yaitu bebas nilai.

2. Prinsip-Prinsip Administasi (1927 – 1937)

Pada fase ini Administrasi diwarnai oleh berbagai macam kontribusi dari bidang-bidang lain seperti industri dan manajemen, berbagai bidang inilah yang membawa dampak besar pada timbulnya prinsip-prinsip administrasi.

Pada masa ini berkembang anggapan bahwa prinsip-prinsip administrasi bersifat universal yang dapat ditemukan serta berlaku kapan dan dimana saja. Prinsip-prinsip administrasi akan berlaku dalam setiap lingkungan administrasi, tanpa memandang segala macam bentuk faktor budaya, fungsi, lingkungan, misi, dan situasi. Tanpa ada kecualinya prinsip-prinsip administrasi dapat diterapkan dimana saja dengan hasil yang memuaskan.

3. Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950 – 1970)

Pada masa ini berkembang anggapan bahwa administrasi negara tidak dapat dipisahkan dari ilmu politik, hal ini ibarat dua mata uang dengan dua muka. Dalam proses administrasi negara banyak menerima masukan dari politik begitu juga sebaliknya. Tokoh pada masa ini adalah Herbert Simon. Apabila diperhatikan ternyata jelas bahwa gerakan ini sifatnya mundur, karena itu timbul batasan-batasan administrasi negara yang bersifat menerapkan lokus pada birokrasi pemerintah. Masa ini dapat pula

diistilahkan dengan masa yang meninjau kembali jalinan konseptual antara administrasi negara dengan politik. Tulisan-tulisan mengenai administrasi negara pada masa ini berusaha mengkaitkan administrasi dengan ilmu politik. Selain itu ada juga tulisan yang hanya berbicara tentang penekanan atau penonjolan satu wilayah kepentingan dan bahkan sebagai sinonim dengan ilmu politik.

4. Adminisrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1956 – 1970)

Istilah *Administrative Science* digunakan dalam paradigma ini untuk menunjukkan isi dan fokus pembicaraan. Sebagai suatu paradigma, pada fase ini Ilmu Administrasi hanya menekankan pada fokus tetapi tidak pada lokusnya. Paradigma ini menawarkan teknik-teknik yang memerlukan keahlian dan spesialisasi.

Pada masa ini para ahli administrasi merasa dikucilkan oleh ahli lainnya. Oleh karena itu mereka mempelajari sungguh-sungguh ilmu administrasi yang berintikan teori organisasi dan manajemen dalam upaya meningkatkan efektivitas dan efisiensi program. Dalam keadaan seperti ini jelas administrasi negara memfokuskan kepada teori perilaku organisasi, efektivitas dan efisiensi manajemen. Paradigma keempat terjadi hampir bersamaan waktunya dengan paradigma ketiga.

5. Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara (1970an)

Pada masa ini Herbert Simon mengemukakan dua aspek penting yang perlu dikembangkan dalam disiplin ilmu administrasi negara. Kedua aspek itu adalah: Pertama, para ahli administrasi negara yang meminati

pengembangan satu ilmu murni mengenai administrasi. Kedua, satu kelompok yang lebih besar yang meminati persoalan-persoalan kebijakan publik.

Dengan demikian fokusnya adalah: teori perilaku organisasi dari segi bagaimana/menggapainya bukan dari segi seharusnya dan teknik manajemen yang terakhir. Sedangkan lokusnya adalah kebijakan publik/ilmu kebijakan. Sejalan dengan ini Stephen K. Bailey mengatakan ada tiga pokok utama dalam studi administrasi negara yaitu: 1) perilaku organisasi dan perilaku anggota-anggota organisasi publik, 2) teknologi manajemen dan, 3) kepentingan publik yang erat hubungannya dengan masalah publik, ketika dan kebijakan publik.

Menurut Suwitri (2008), administrasi negara pada tahap ini telah tumbuh menjadi sistem penyelenggaraan kebijakan publik dan semakin penting peranannya dalam proses kebijakan publik. Setiap unsur aparatur negara termasuk birokrasi di dalamnya, apapun posisinya dari staff hingga jabatan tertinggi, memiliki peran dalam proses kebijakan publik sesuai batas kewenangannya masing-masing.

6. *Reinventing Government*

Menurut David Osborne dan Peter Plastrik *Reinventing Government* adalah “transformasi system dan organisasi pemerintah secara fundamental guna menciptakan peningkatan dramatis dalam efektifitas, efesiensi, dan kemampuan mereka untuk melakukan inovasi.

Konsep *reinventing government* pada dasarnya merupakan representasi dari paradigma *New Public Management* dimana dalam *New Public Management* (NPM), negara dilihat sebagai perusahaan jasa modern yang kadang-kadang bersaing dengan pihak swasta, tapi di lain pihak dalam bidang-bidang tertentu memonopoli layanan jasa, namun tetap dengan kewajiban memberikan layanan dan kualitas yang maksimal.

Konsep *reinventing government* muncul sebagai kritik atas kinerja pemerintahan selama ini dan sebagai antisipasi atas berbagai perubahan yang akan terjadi. Konsep ini dipandang sebagai proses transformasi jiwa dan semangat kinerja wiraswasta ke dalam birokrasi pemerintah.

7. *Good Governance*

Dalam Suwitri (2008), *good governance* muncul karena wirausaha birokrasi harus dijalankan sesuai dengan prinsip pemerintahan yang baik, dalam hal ini yaitu harus ada keselarasan antara *New Public Management* dan *New Public Service*.

Denhart dalam Suwitri (2008) menyatakan pencapaian *good governance* dalam *government* merupakan era *New Public Service*. Perspektif *New Public Service* merupakan serangkaian ide tentang peran administrasi publik dalam sistem pemerintahan yang menempatkan pelayanan publik, pemerintahan yang demokratis dan perjanjian warga negara sebagai hal yang peting.

Saat ini, paradigma administrasi publik sudah bergeser pada paradigma *good governance*. Paradigma ini memberikan nuansa yang

harmoni karena adanya sinergitas antara pemerintah, dunia usaha dan masyarakat.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh UN ESCAP dalam Suwitri (2008) menyatakan bahwa konsep *good governance* diartikan sebagai proses pengambilan keputusan dimana keputusan tersebut diimplementasikan atau tidak. Fokus yang diperhatikan dari analisis *governance* UN ESCAP adalah aktor yang terlibat dalam penyusunan keputusan dan implementasinya baik dari struktur formal maupun informal. *Good governance* tercipta apabila keseluruhan aktor aktif terlibat dalam proses pembuatan keputusan dan implementasi ataupun tidak diimplementasikan.

Administrasi publik memiliki peran yang sangat vital dalam suatu negara. Seperti yang dikemukakan oleh Frederick A. Cleveland dalam Pasolong (2013) menjelaskan bahwa peran administrasi publik sangat vital dalam membantu memberdayakan masyarakat dan menciptakan demokrasi. Administrasi diadakan untuk memberikan pelayanan publik dan manfaatnya dapat dirasakan masyarakat setelah pemerintah meningkatkan profesionalismenya, menerapkan teknik efisiensi dan efektivitas, dan lebih menguntungkan bagi pemerintah menjalankan sebagian dari tanggung jawab administrasi publik tersebut, sehingga apa yang disebut dengan "*organized democracy*".

Menurut Thoha dalam Pasolong (2013), mengemukakan bahwa orientasi administrasi publik sekarang diarahkan kepada kepentingan dan kekuasaan pada

rakyat. Alasan seperti itu teori administrasi publik lebih menekankan pada program aksi yang berorientasi pada kepentingan publik. Sehingga eksistensi administrasi publik tidak hanya sekedar lukisan saja melainkan ada manfaatnya bagi kepentingan publik. Jadi administrasi publik lebih menekankan pada peran publik untuk mencapai tujuan.

Harbani Pasolong (2013) berpendapat pada dasarnya administrasi publik berperan untuk mencapai tujuan secara efisien dan efektif. Oleh karena itu, setiap kegiatan dalam administrasi publik diupayakan tercapainya tujuan sesuai dengan yang direncanakan dan mengandung rasio terbaik antara input dan output.

1.6.2 Kebijakan Publik

Menurut Winarno (2008), Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dalam literatur ilmu politik. Masing-masing definisi tersebut memberikan penekanan yang berbeda-beda. Perbedaan ini muncul karena masing-masing ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda. Namun pada akhirnya juga akan menentukan bagaimana kebijakan publik tersebut hendak didefinisikan.

Carl Friedrich dalam Winarno (2008) memandang bahwa kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.

Indiahono (2009) berpendapat bahwa dalam rangka substansif, kebijakan publik adalah segala aktifitas yang dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah publik yang dihadapi. Kebijakan publik diarahkan untuk memecahkan masalah publik untuk memenuhi kepentingan dan penyelenggaraan urusan-urusan publik. Kebijakan publik sejauh mungkin diupayakan berada dalam rel kebijakan yang beraras pada sebesar-besarnya kepentingan publik.

Menurut Fermana (2009), pada dasarnya kebijakan publik menitikberatkan pada “publik dan masalah-masalahnya”. Kebijakan publik membahas bagaimana isu-isu dan persoalan disusun, didefinisikan, serta bagaimana kesemua persoalan tersebut diletakkan dalam agenda kebijakan. Selain itu, kebijakan publik juga merupakan studi tentang bagaimana, mengapa, dan apa efek dari tindakan aktif dan pasif pemerintah atau kebijakan publik adalah studi tentang “apa yang dilakukan pemerintah, mengapa pemerintah mengambil tindakan tersebut, dan apa akibat dari tindakan tersebut.”

Charles L. Cochran dalam Fermana (2009) juga menyampaikan pendapatnya dengan lebih spesifik lagi, kebijakan publik adalah studi tentang keputusan dan tindakan pemerintah yang disusun untuk kepentingan publik. Jika keputusan dan tindakan pemerintah dalam kebijakannya tidak memenuhi rasa keadilan, masyarakat dapat menolaknya. Penolakan tersebut dapat dilakukan dengan berbagai macam cara, termasuk dengan penolakan terhadap metodologi atau terhadap cara pandang yang digunakan pemerintah dalam mengambil kebijakan.

Berdasarkan beberapa pendapat para ahli diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah tindakan apapun yang dibuat, dipilih, dan dilakukan atau tidak oleh pemerintah untuk menjawab masalah dan kebutuhan publik dalam suatu lingkungan tertentu.

Dalam Winarno (2008), Sifat kebijakan publik sebagai arah dan tindakan dapat dipahami menjadi beberapa kategori. Kategori tersebut antara lain yaitu tuntutan-tuntutan kebijakan, keputusan-keputusan kebijakan, pernyataan-pernyataan kebijakan, hasil-hasil kebijakan, dan dampak-dampak kebijakan.

1. Tuntutan kebijakan adalah tuntutan-tuntutan yang ditujukan kepada pejabat-pejabat pemerintah. Tuntutan tersebut berupa desakan agar pejabat-pejabat pemerintah mengambil tindakan atau tidak mengambil tindakan mengenai suatu permasalahan tertentu.
2. Keputusan kebijakan merupakan keputusan yang dibuat oleh pejabat-pejabat pemerintah yang mengesahkan atau memberi arah dan substansi kepada tindakan-tindakan kebijakan publik. Termasuk dalam kegiatan ini yaitu menetapkan undang-undang, memberikan perintah eksekutif atau pernyataan resmi, mengumumkan peraturan-peraturan administratif atau membuat interpretasi yuridis terhadap undang-undang.
3. Pernyataan kebijakan merupakan pernyataan resmi atau artikulasi kebijakan publik. Yang termasuk dalam kategori ini adalah undang-undang legislatif, perintah-perintah dan dekrit presiden, peraturan administratif dan pengadilan, maupun pernyataan atau pidato pejabat pemerintah yang

menunjukkan maksud dan tujuan pemerintah dan apa yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut.

4. Hasil kebijakan lebih merujuk pada manifestasi nyata dari kebijakan-kebijakan publik, yaitu hal-hal yang sebenarnya dilakukan menurut keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijakan.
5. Dampak-dampak kebijakan lebih merujuk pada akibat-akibat apa yang akan terjadi kepada masyarakat, baik yang diinginkan atau tidak diinginkan yang berasal dari tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah.

Kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengatur kehidupan bersama untuk mencapai tujuan yang telah disepakati. Nugroho (2009) menjelaskan bahwa kebijakan publik dalam praktik ketatanegaraan dan pemerintahan pada dasarnya terbagi dalam tiga prinsip, yaitu : 1) dalam konteks bagaimana merumuskan kebijakan publik, 2) bagaimana kebijakan publik tersebut diimplementasikan, 3) bagaimana kebijakan publik tersebut dievaluasi.

Dalam kaitannya untuk mencapai suatu tujuan dan memecahkan suatu permasalahan yang bersifat publik, kebijakan publik memiliki beberapa tahap penyusunan. Menurut Dunn dalam Pasolong (2013), proses penyusunan kebijakan publik antara lain (1) Penetapan agenda kebijakan, (2) Adopsi kebijakan, (3) Implementasi kebijakan, (4) Evaluasi Kebijakan. Selain itu, James Anderson dalam Pasolong (2013) juga mengemukakan proses penyusunan kebijakan publik

yaitu (1) Formulasi kebijakan, (2) Implementasi kebijakan, (3) Penentuan kebijakan, (4) Implementasi kebijakan, (5) Evaluasi kebijakan.

Menurut uraian diatas, secara umum proses atau tahapan perumusan kebijakan publik adalah sebagai berikut :

1. Penetapan Agenda Kebijakan

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

2. Formulasi Kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan pada tahap agenda setting, masing-masing alternative harus bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

3. Adopsi Kebijakan

Dari sekian banyak alternative kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan

tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislative, consensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

Menurut M. Irfan Islamy dalam Pasolong (2013), proses pengesahan kebijakan dapat dikatakan sebagai pembuatan keputusan. Oleh karena satu usulan kebijakan yang dibuat oleh orang atau badan dapat saja usulan itu disetujui oleh pengesah kebijakan. Suatu usulan kebijakan diadopsi atau diberikan pengesahan oleh orang atau badan yang berwenang. Kebijakan yang sudah disahkan berarti sudah mengikat bagi orang atau pihak yang menjadi sasaran kebijakan. Kebijakan yang telah sah berarti sudah siap untuk diimplementasikan.

4. Implementasi Kebijakan

Keputusan kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif memecahkan masalah harus diimplementasikan, yaitu dengan dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang dimobilisasi sumberdaya finansial serta sumberdaya manusia.

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasi. Oleh karena itu, keputusan program yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah.

5. Evaluasi Kebijakan

Kebijakan yang telah dilaksanakan dan dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik dibuat pada dasarnya untuk meraih dampak yang diinginkan yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat.

1.6.3 Implementasi Kebijakan

Menurut Abidin (2012), implementasi merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan. Sejalan dengan pernyataan tersebut, seperti yang dikutip dari Winarno (2008), implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan.

Lester dan Stewart dalam Winarno (2008) mengatakan bahwa implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang dimana aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. Lebih lanjut, Lester dan Stewart dalam Agustino (2014) juga mengemukakan bahwa implementasi adalah suatu proses dan suatu hasil. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses

dan pencapaian tujuan hasil akhir, yaitu tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih.

Tidak beda jauh dengan Ripley dan Franklin dalam Winarno (2008), mereka juga berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan, atau suatu jenis keluaran yang nyata. Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah.

Selain itu, Van Meter dan Van Horn dalam Wahab (2008) mencoba mengemukakan definisi mengenai makna dari implementasi kebijakan. Van Meter dan Van Horn menyatakan bahwa implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

Sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn, makna mengenai implementasi kebijakan juga dijelaskan oleh Merrile Grindle dalam Agustin (2014), bahwa pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan yaitu melihat pada *action* program dari *individual project* dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai.

Berdasarkan beberapa definisi menurut para ahli yang sudah dipaparkan di atas, dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu :

1. Adanya tujuan atau sasaran kebijakan
2. Adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan
3. Adanya hasil kegiatan

1.6.4 Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik

Pendekatan dapat kita pahami sebagai upaya penyederhanaan masalah sampai batas-batas tertentu sehingga masih dapat ditoleransi agar dapat memudahkan penyelesaian suatu permasalahan. Dengan adanya pendekatan, diharapkan dapat memudahkan kita agar menemukan penyelesaian dari permasalahan implementasi yang ada. Agustino (2014) dalam bukunya yang berjudul Dasar-Dasar Kebijakan Publik mengungkapkan bahwa dalam sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan terdapat dua pendekatan guna memahami implementasi kebijakan. Pendekatan tersebut yaitu pendekatan *top-down* dan *bottom-up*.

1. Top-down

Dalam pendekatan ini, implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Pendekatan *top-down* bertolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administrator atau birokrat pada level bawahnya.

Inti dari pendekatan ini adalah sejauhmana tindakan para pelaksana kebijakan di level bawah sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah ditetapkan dan digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat.

2. *Bottom-up*

Berbeda dengan pendekatan *top-down*, pendekatan *bottom-up* memandang implementasi kebijakan dirumuskan tidak oleh lembaga yang tersentralisir dari pusat. Pendekatan ini berpangkal dari keputusan-keputusan yang ditetapkan di level warga atau masyarakat yang merasakan sendiri persoalan dan permasalahan yang mereka alami.

Inti dari pendekatan ini adalah bahwa formulasi kebijakan berada di tingkat warga, sehingga mereka dapat lebih memahami dan mampu menganalisis kebijakan-kebijakan apa yang cocok dengan sumberdaya yang tersedia di daerahnya, sesuai dengan kultur mereka masing-masing agar tidak terjadi kontraproduktif terhadap kebijakan yang ada, agar mampu menunjang keberhasilan kebijakan itu sendiri.

1.6.5 Model Implementasi Kebijakan Publik

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh model implementasi yang mampu menjamin kompleksitas masalah yang akan diselesaikan melalui kebijakan tertentu. Model implementasi kebijakan ini tentunya diharapkan merupakan model yang semakin operasional sehingga mampu menjelaskan hubungan kausalitas antar variabel yang terkait dengan kebijakan. Menurut Subarsono (2010), ada beberapa model yang dikemukakan oleh beberapa ahli.

1.6.5.1 Model George C. Edward III

Menurut pandangan Edward III dalam Subarsono (2010), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable. Seperti yang dikutip dari

mulyono.staff.uns.ac.id, penjelasan mengenai variabel tersebut adalah sebagai berikut:

1. Komnikasi.

Menurut Edwards, persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan.

Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Tentu saja komunikasikomunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Akan tetapi banyak hambatan-hambatan yang menghadang transmisi komunikasi-komunikasi pelaksanaan dan hambatan-hambatan ini mungkin menghalangi pelaksanaan kebijakan. Jika kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami, melainkan juga petunjuk-petunjuk itu harus jelas. Jika petunjuk-petunjuk pelaksanaan itu tidak jelas, maka para pelaksana (*implementators*) akan mengalami kebingungan tentang apa yang harus mereka lakukan. Selain itu, mereka juga akan mempunyai keleluasaan untuk memaksakan pandangan-pandangan mereka sendiri pada implementasi kebijakan, dimana pandangan-pandangan itu mungkin berbeda dengan pandangan-pandangan atasan mereka atau pandangan-pandangan yang seharusnya dijadikan acuan.

Menurut Agustino (2014), komunikasi merupakan salah-satu variabel penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif akan terlaksana, jika para pembuat keputusan mengetahui mengenai apa yang akan mereka kerjakan. Informasi yang diketahui para pengambil keputusan hanya bisa didapat melalui komunikasi yang baik. Terdapat tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi. Edward III dalam Agustino (2014) mengemukakan tiga variabel tersebut yaitu:

a. Transmisi.

Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali terjadi masalah dalam penyaluran komunikasi yaitu adanya salah pengertian yang disebabkan banyaknya tingkatan birokrasi yang harus dilalui dalam proses komunikasi, sehingga apa yang diharapkan tertidorsi di tengah jalan.

b. Kejelasan.

Komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan harus jelas dan tidak membingungkan atau tidak ambigu/mendua.

c. Konsistensi.

Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk ditetapkan atau dijalankan. Jika

perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

2. Sumberdaya.

Sumberdaya tersebut dapat berupa manusia maupun finansial. Sumberdaya adalah faktor penting agar implementasi menjadi efektif. Tidak menjadi masalah bagaimana jelas dan konsisten implementasi program dan bagaimana akuratnya komunikasi dikirim. Jika personel yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program kekurangan sumberdaya dalam melakukan tugasnya. Komponen sumberdaya ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana.

Sumberdaya manusia yang tidak memadai (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik. Jika jumlah staf pelaksana kebijakan terbatas maka hal yang harus dilakukan meningkatkan *skill* atau kemampuan para pelaksana untuk melakukan program. Untuk itu perlu adanya manajemen SDM yang baik agar dapat meningkatkan kinerja program.

Menurut Edward III dalam Agustino (2014), sumberdaya merupakan hal penting dalam implementasi kebijakan yang baik. Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauhmana sumberdaya mempengaruhi implementasi kebijakan terdiri dari:

a. Staf.

Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau pegawai yang sering disebut dengan *street-level bureaucrats*. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salah-satunya disebabkan oleh staf atau pegawai yang tidak cukup memadai, mencukupi, ataupun tidak kompeten dalam bidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak cukup menyelesaikan persoalan implementasi kebijakan, tetapi diperlukan sebuah kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan.

b. Informasi.

Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu: pertama, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.

c. Wewenang.

Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan secara efektif. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang tidak ada, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak dilegitimasi, sehingga dapat menggagalkan implementasi kebijakan publik. Tetapi dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersedia, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam implementasi kebijakan; tetapi di sisi lain, efektivitas akan menyurut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau kelompoknya.

d. Fasilitas.

Fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin mempunyai staf yang mencukupi, kapabel dan kompeten, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3. Disposisi.

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, maupun sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat

menjalankan kebijakan dengan baik sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga akan menjadi tidak efektif.

Salah satu faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implementor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah.

Ada tiga bentuk sikap atau respon implementor terhadap kebijakan, yaitu: (1) kesadaran pelaksana, (2) petunjuk atau arahan pelaksana untuk merespon program kearah penerimaan atau penolakan, dan (3) intensitas dari respon tersebut. Para pelaksana mungkin memahami maksud dan sasaran program namun seringkali mengalami kegagalan dalam melaksanakan program secara tepat karena mereka menolak tujuan yang ada didalamnya sehingga secara sembunyi mengalihkan dan menghindari implementasi program. Disamping itu dukungan para pejabat pelaksana sangat dibutuhkan dalam mencapai sasaran program.

Faktor-faktor yang menjadi perhatian Edward III dalam Agustino (2014) mengenai disposisi dalam implementasi kebijakan terdiri dari:

- a. Pengangkatan birokrasi.

Disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila

personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Karena itu, pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga masyarakat.

b. Insentif

Insentif merupakan salah-satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan dengan memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

4. Struktur birokrasi.

Birokrasi merupakan salah salah satu yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi baik secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka memecahkan masalahmasalah sosial dalam kehidupan modern.

Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Hal ini yang menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak efektif dan fleksibel.

Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. Menurut Edwards III dalam Winarno (2008) terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi, yaitu: *Standard Operational Procedure* (SOP) dan fragmentasi.

a. *Standard operational procedure* (SOP)

Dikembangkan sebagai respon internal terhadap keterbatasan waktu dan sumber daya dari pelaksana dan keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. SOP yang bersifat rutin didesain untuk situasi tipikal di masa lalu mungkin mengambat perubahan dalam kebijakan karena tidak sesuai dengan situasi atau program baru. SOP sangat mungkin menghalangi implementasi kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk mengimplementasikan kebijakan. Semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang rutin dari suatu

organisasi, semakin besar probabilitas SOP menghambat implementasi

b. Fragmentasi.

Edward III dalam Winarno (2008) menjelaskan bahwa fragmentasi merupakan penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi. Pada umumnya, semakin besar koordinasi yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, semakin berkurang kemungkinan keberhasilan program atau kebijakan.

1.6.5.2 Model Merilee S. Grindle

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle dalam Subarsono (2010) dipengaruhi oleh dua variable besar, yaitu isi kebijakan (konten) dan lingkungan kebijakan (konteks). Masing-masing variabel memiliki beberapa cakupan. Cakupan tersebut dapat diperinci sebagai berikut:

1. Variabel Isi Kebijakan (konten)

a. Pihak yang kepentingannya dipengaruhi.

Jenis kebijakan publik yang dibuat akan membawa dampak tertentu terhadap macam kegiatan politik. Dengan demikian, apabila kebijakan publik dimaksud untuk menimbulkan perubahan-perubahan dalam hubungan sosial, politik, ekonomi, dan sebagainya, akan dapat merangsang munculnya perlawanan dari

pihak-pihak yang kepentingannya terancam oleh kebijakan publik tersebut

b. Jenis manfaat yang dapat diperoleh.

Program yang memberikan manfaat secara kolektif atau terhadap banyak orang akan lebih mudah untuk memperoleh dukungan dan tingkat kepatuhan yang tinggi dari target groups atau masyarakat banyak.

c. Jangkauan perubahan yang dapat diharapkan.

Program yang bersifat jangka panjang dan menuntut perubahan perilaku masyarakat dan tidak secara langsung atau sesegera mungkin dapat dirasakan manfaatnya bagi masyarakat (target groups) cenderung lebih mengalami kesulitan dalam implementasinya

d. Kedudukan pengambil keputusan.

Semakin tersebar kedudukan pengambil keputusan dalam implementasi kebijakan publik, baik secara geografis maupun organisatoris, akan semakin sulit pula implementasi program. Karena semakin banyak satuan-satuan pengambil keputusan yang terlibat di dalamnya.

e. Pelaksana-pelaksana program.

Kemampuan pelaksana program akan mempengaruhi keberhasilan implementasi program tersebut. Birokrasi yang memiliki staff yang aktif, berkualitas, berkeahlian dan berdedikasi tinggi terhadap

pelaksanaan tugas dan sangat mendukung keberhasilan implementasi program.

f. Sumber-sumber yang dapat disediakan

Tersedianya sumber-sumber secara memadai akan mendukung keberhasilan implementasi program atau kebijakan publik.

2. Di samping Konten variabel, keberhasilan implementasi kebijakan publik juga ditentukan oleh variabel Konteks atau lingkungan kebijakan. Variabel ini meliputi 3 unsur, yaitu :

a. Kekuasaan, minat dan strategi dari aktor-aktor yang terlibat.

Strategi, sumber dan posisi kekuasaan dari implementor akan menentukan keberhasilan implementasi suatu program. Apabila kekuatan politik merasa berkepentingan terhadap suatu program, mereka akan menyusun strategi guna memenangkan persaingan yang terjadi dalam implementasi, sehingga output suatu program akan dapat dinikmatinya.

b. Karakteristik rezim dan institusi.

Implementasi suatu program tentu akan mendatangkan konflik pada kelompok-kelompok yang kepentingannya dipengaruhi. Penyelesaian konflik akan menentukan *who gets what* atau “siapa mendapatkan apa”.

c. Kesadaran dan sifat responsif.

Agar tujuan program dalam lingkungan khusus dapat tercapai maka para implementor harus tanggap terhadap kebutuhan-

kebutuhan. Tanpa daya tanggap yang cukup dalam implementasi, implementor akan kehilangan informasi untuk mengevaluasi pencapaian program dan kehilangan dukungan yang penting bagi keberhasilan implementasi.

1.6.5.3 Model Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier

Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Subarsono (2010), ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu : 1) karakteristik dari masalah, 2) karakteristik kebijakan, 3) Variabel lingkungan. Seperti dikutip dari mulyono.staff.uns.ac.id, penjelasan mengenai variabel tersebut adalah sebagai berikut:

1. Karakteristik masalah

Terlepasnya dari kenyataan bahwa banyak sekali kesukaran-kesukaran yang dijumpai dalam implementasi program-program pemerintah, sebenarnya ada sejumlah masalah-masalah social yang jauh lebih mudah untuk ditangani bila dibandingkan dengan masalah lainnya. Aspek-aspek teknis dari permasalahan serta perilaku yang akan diatur sangat bervariasi sehingga ini menjadi kendala dalam implementasi program. Hal-hal yang dapat mempengaruhi program dari sudut pandang ini adalah :

a. Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan.

Tercapai atau tidaknya tujuan suatu kebijakan akan tergantung pada jumlah persyaratan teknis, termasuk diantaranya : kemampuan untuk mengembangkan indikator-indikator pengukur

prestasi kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai prinsip-prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah. Disamping itu tingkat keberhasilan suatu kebijakan dipengaruhi juga oleh tersedianya atau telah dikembangkannya teknik-teknik tertentu.

Di satu pihak ada beberapa masalah sosial secara teknis mudah dipecahkan, seperti kekurangan persediaan air minum bagi penduduk atau harga beras yang tiba-tiba naik. Di pihak lain terdapat masalah-masalah sosial yang relatif sulit dipecahkan, seperti kemiskinan, pengangguran, korupsi, dan sebagainya. Oleh karena itu, sifat masalah itu sendiri akan mempengaruhi mudah tidaknya suatu program diimplementasikan.

b. Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran.

Hal ini berarti bahwa suatu program akan mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya adalah homogen. Sebaliknya, apabila kelompok sasarannya heterogen, maka implementasi program akan relatif lebih sulit, karena tingkat pemahaman setiap anggota kelompok sasaran terhadap program relatif berbeda.

Semakin beragam perilaku yang diatur atau semakin beragam pelayanan yang diberikan, semakin sulit upaya untuk membuat peraturan yang tegas dan jelas, dan dengan demikian semakin besar kebebasan bertindak yang harus diberikan kepada

para pejabat dilapangan. Mengingat adanya kemungkinan perbedaan komitment para pejabat lapangan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan, maka pemberian kebebasan bertindak tersebut kemungkinan akan menimbulkan perbedaan-perbedaan yang cukup mendasar dalam tingkat keberhasilan pelaksanaan program.

c. Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi.

Sebuah program akan relatif sulit diimplementasikan apabila sasarannya mencakup semua populasi. Sebaliknya sebuah program relatif mudah diimplementasikan apabila jumlah kelompok sasarannya tidak terlalu besar.

Secara umum dapat dikatakan disini, bahwa semakin kecil dan semakin jelas yang perilakunya akan diubah, maka semakin besar pula peluang untuk memobilisasikan dukungan politik terhadap program dan dengan demikian akan lebih terbuka peluang bagi pencapaian tujuan kebijakan.

d. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan.

Sebuah program yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan relatif mudah diimplementasikan dari pada program yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku masyarakat.

Jumlah modifikasi perilaku yang diinginkan bagi tercapainya tujuan formal adalah fungsi dari jumlah total orang

yang menjadi kelompok sasaran dan jumlah perubahan yang dituntut dari mereka. Semakin besar perubahan perilaku yang dikehendaki, semakin sulit memperoleh implementasi yang berhasil. Variabel dibawah ini mengungkapkan bahwa suatu permasalahan sosial pada umumnya akan lebih dapat dikendalikan apabila :

- 1) Tersedia teori yang andal yang mampu menjelaskan hubungan antara perubahan perilaku dan pemecahan masalah, persyaratan teknologinya dipenuhi, dan tindakan yang dimaksudkan untuk mengatasi masalah tersebut tidak mahal.
 - 2) Variasi atau perbedaan perilaku yang menyebabkan timbulnya masalah relatif kecil.
 - 3) kelompok sasaran tersebut merupakan sebagian kecil dari totalitas penduduk suatu wilayah.
 - 4) tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan tidak terlalu luas.
2. Karakteristik kebijakan atau kemampuan kebijakan menstrukturkan proses implementasi

Pada prinsipnya pemerintah eksekutif untuk dapat menstrukturkan proses implementasi dengan cara menjabarkan tujuan-tujuan formal yang akan dicapainya dengan cara menseleksi lembaga-lembaga yang tepat untuk mengimplementasikannya, dengan cara memberikan kewenangan dan

dukungan sumber-sumber finansial pada lembaga-lembaga tersebut. Para pembuat kebijakan dapat memainkan peran yang cukup berarti dalam rangka pencapaian tujuan kebijakan dengan cara mendayagunakan wewenang yang mereka miliki untuk menstrukturkan proses implementasi secara tepat.

a. Kejelasan isi kebijakan.

Tujuan-tujuan resmi yang dirumuskan dengan cermat dan disusun secara jelas sesuai dengan urutan kepentingannya memainkan peranan yang amat penting sebagai alat bantu dalam mengevaluasi program, sebagai pedoman yang konkrit bagi para pejabat-pejabat pelaksana dan sebagai sumber dukungan bagi tujuan itu sendiri. Tujuan yang jelas dapat pula berperan selaku sumber-sumber bagi para aktor yang terlibat, baik yang ada didalam lembaga maupun yang ada diluar lembaga. Semakin mampu suatu peraturan memberikan petunjuk-petunjuk yang cermat dan disusun menurut urutan kepentingannya bagi para pejabat pelaksana dan aktor-aktor lainnya, semakinbesar pula kemungkinan bahwa output kebijakan dari badan-badan pelaksana dan pada gilirannya perilaku kelompok-kelompok sasaran akan sejalan dengan petunjuk-petunjuk tersebut.

Semakin jelas dan rinci isi sebuah kebijakan akan mudah diimplementasikan karena implementor mudah memahami dan menterjemahkan dalam tindakan nyata. Sebaliknya, ketidakjelasan

isi kebijakan merupakan potensi lahirnya distorsi dalam implementasi kebijakan.

- b. Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoretis.

Menurut Erwan dan Dyah dalam Purwanto (2007) mengemukakan bahwa teori adalah serangkaian konsep yang memiliki hubungan sistematis untuk menjelaskan suatu fenomena sosial tertentu. Lebih lanjut ia mengemukakan bahwa teori merupakan salah satu hal yang paling fundamental yang harus dipahami seorang peneliti ketika melakukan penelitian karena dari teori-teori yang ada peneliti dapat menemukan dan merumuskan permasalahan sosial yang diamati.

Kebijakan yang memiliki dasar teoretis memiliki sifat lebih mantap karena sudah teruji, walaupun untuk beberapa lingkungan sosial tertentu perlu ada modifikasi.

Harus diakui bahwa salah satu kontribusi penting dari analisis implementasi ini adalah perhatiannya pada teori yang menyeluruh mengenai bagaimana cara mencapai perubahan-perubahan yang dikehendaki.

- c. Besarnya alokasi sumber daya finansial terhadap kebijakan tersebut.

Sumber daya keuangan adalah faktor krusial untuk setiap program sosial. Setiap program juga memerlukan dukungan staf untuk

melakukan pekerjaan-pekerjaan administrasi dan teknis, serta memonitor program yang semuanya itu perlu biaya.

Dana tak dapat disangkal merupakan salah satu faktor penentu dalam program pelayanan masyarakat apapun. Dalam program-program regulatif, dana juga diperlukan untuk menggaji atau menyewa tenaga dan untuk memungkinkan dilakukannya analisis teknis yang diperlukan untuk membuat peraturan/regulasi tersebut. Secara umum tersedianya dana amat diperlukan agar terbuka peluang untuk mencapai tujuan-tujuan formal.

- d. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana.

Kegagalan program sering disebabkan oleh kurangnya koordinasi vertikal dan horizontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi suatu program.

Beberapa ahli menyatakan bahwa kesukaran-kesukaran untuk mewujudkan tindakan yang terkoordinasi dilingkungan badan atau instansi tertentu dan diantara sejumlah besar badan-badan lain yang terlibat. Masalah koordinasi ini makin runyam jika menyangkut peraturan pemerintah pusat, yang dalam pelaksanaannya seringkali amat tergantung pada pemerintah daerah. Salah satu ciri penting yang perlu dimiliki oleh setiap peraturan perundangan yang baik ialah kemampuannya untuk memadukan hirarki badan-badan pelaksana.

e. Kejelasan dan konsistensi aturan.

Suatu kebijakan harus memiliki kejelasan dan konsistensi. Hal ini dikarenakan kebijakan yang ada akan diterapkan untuk kelompok sasaran atau masyarakat yang sudah ditentukan. Jika kebijakan tidak jelas dan tidak konsisten maka akan mengganggu jalannya pelaksanaan dari kebijakan tersebut.

f. Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan.

Berbagai kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah tidak akan berjalan dengan baik jika tidak ada komitmen yang baik dari pelaksana kebijakan. Jika pelaksana kebijakan tidak memiliki komitmen, maka kebijakan yang ada sulit untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan.

Salah satu contohnya adalah kasus korupsi terjadi di negara-negara dunia ketiga, khususnya di Indonesia. Salah satu sebabnya adalah rendahnya tingkat komitmen aparat untuk melaksanakan tugas dan pekerjaan atau program-program. Dengan adanya korupsi, kebijakan yang seharusnya dapat mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan menjadi terhambat.

g. Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.

Suatu program yang memberikan peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat akan relatif mendapat dukungan daripada program yang tidak melibatkan masyarakat. Masyarakat akan merasa

terasing apabila hanya menjadi penonton terhadap program yang ada di wilayahnya.

Partisipasi dari luar sangat dibutuhkan dalam proses implementasi yang akan diterapkan. Hal ini mengingat bahwa suatu kebijakan akan diterapkan kepada kelompok atau sasaran tertentu yang menjadi objek dari kebijakan yang ada. Maka dari itu, partisipasi sangat diperlukan untuk menampung aspirasi yang dibutuhkan dari kelompok sasaran tersebut.

3. Variabel Lingkungan

Variabel ini merupakan aspek eksternal yang dapat memengaruhi jalannya proses implementasi kebijakan. Aspek eksternal yang memengaruhi implementasi kebijakan menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier ditentukan oleh beberapa hal, yaitu :

- a. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi.

Masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik relatif mudah menerima program-program pembaruan dibanding dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional. Demikian juga, kemajuan teknologi akan membantu dalam proses keberhasilan implementasi program karena program tersebut dapat disosialisasikan dan diimplementasikan dengan bantuan teknologi modern.

Perbedaan waktu dan wilayah hukum pemerintahan dalam hal kondisi-kondisi sosial, ekonomi dan teknologi berpengaruh terhadap upaya pencapaian tujuan yang digariskan dalam suatu peraturan. Pertama, perbedaan-perbedaan kondisi sosial ekonomi dapat mempengaruhi persepsi mengenai kadar pentingnya masalah yang akan ditanggulangi. Kalau pada waktu yang sama masih ada masalah lain yang harus ditanggulangi maka kemungkinan untuk memperoleh sumberdaya menjadi sulit. Kedua, keberhasilan implementasi mungkin akan lebih sulit dicapai mengingat perbedaan-perbedaan kondisi sosio ekonomi setempat. Perbedaan ini menimbulkan desakan-desakan untuk membuat aturan-aturan yang luwes dan yang memberikan keluasaan untuk melakukan tindakan-tindakan administrasi tertentu pada satuan-satuan organisasi lokal. Artinya bahwa tercapainya tujuan tergantung kepada tingkat dukungan lokal terhadap peraturan tersebut. Ketiga, dukungan terhadap peraturan yang dimaksud melindungi lingkungan berkorelasi dengan sumber-sumber keuangan dari kelompok sasaran dan kelompok lain yang memiliki posisi strategis dalam sektor ekonomi secara keseluruhan.

b. Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan.

Kebijakan yang memberikan insentif biasanya mudah mendapatkan dukungan publik. Sebaliknya kebijakan yang bersifat

disinsentif, seperti kenaikan harga BBM atau kenaikan pajak akan kurang mendapatkan dukungan publik.

Hakikatnya perhatian publik yang bersifat sesaat dalam siklus tertentu dapat menimbulkan kesulitan-kesulitan tertentu. Karena untuk dapat mencapai hasil implementasi kebijakan setiap program membutuhkan adanya dukungan dari instansi-instansi atasan baik dalam alokasi anggaran maupun perlindungan dari aktor yang tidak mendukung kebijakan.

c. Sikap dari kelompok pemilih

Kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara, antara lain : kelompok pemilih dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud untuk mengubah keputusan dan kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap kinerja badan-badan pelaksana, serta membuat pernyataan yang ditujukan kepada badan legislatif.

Kelompok-kelompok masyarakat dapat memengaruhi proses implementasi kebijakan baik yang sifatnya mendukung program maupun yang menentang program. Kelompok-kelompok masyarakat berinteraksi dengan variabel lain melalui sejumlah

tertentu yaitu: (1) Keanggotaan sumber-sumber keuangan mereka cenderung berbeda-beda sesuai dengan dukungan publik bagi posisi mereka dan lingkup perubahan perilaku yang dikehendaki oleh tujuan peraturan, (2) Kelompok-kelompok masyarakat dapat secara langsung mempengaruhi keputusan-keputusan badan-badan pelaksana melalui pemberian komentar atas keputusan-keputusan yang bersangkutan dan melalui sumbangan mereka berupa sumber-sumber yang diberikan, dan (3) Kelompok-kelompok tersebut mungkin mampu mempengaruhi kebijakan secara tidak langsung yaitu melalui publikasi hasil penelitian yang kritis mengenai prestasi kerja badan tersebut atau melalui pengumpulan pendapat umum.

d. Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor.

Pada akhirnya, komitmen aparat pelaksana untuk merealisasikan tujuan yang telah tertuang dalam kebijakan adalah variabel yang paling krusial. Aparat badan pelaksana harus memiliki keterampilan dalam membuat prioritas tujuan dan selanjutnya merealisasikan prioritas tujuan tersebut.

1.6.5.4 Model Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn

Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Subarsono (2010), variabel-variabel yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan publik, yaitu :

1. Standar dan sasaran kebijakan.

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standard sasaran kebijakan kabur, maka akan terjadi multiinterpretasi dan mudah menimbulkan konflik di antara para agen implementasi.

Menurut Agustino (2014), kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan yang bersifat realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan dan sasaran kebijakan terlalu ideal (utopis), maka akan sulit direalisasikan.

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal ketika para pelaksana, tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan.

2. Sumberdaya.

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Sumber daya yang sering berpengaruh antara lain yaitu sumber daya manusia dan finansial. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Setiap tahap implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Selain

sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan.

3. Hubungan antar organisasi.

Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.

Agar kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para implementor yang bertanggung jawab atas pencapaian standar dan tujuan kebijakan, karena itu standar dan tujuan harus dikomunikasikan kepada para pelaksana. Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan tentang apa menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam dari berbagai sumber informasi. koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan. Semakin baik koordinasi komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, maka kesalahan akan semakin kecil, demikian sebaliknya.

4. Karakteristik agen pelaksana.

Karakteristik agen pelaksana mencakup birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan memengaruhi implementasi suatu program.

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian

kebijakan. Hal ini penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Hal ini berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan dilaksanakan pada beberapa kebijakan dituntut pelaksana kebijakan yang ketat dan disiplin. Pada konteks lain diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasif. Selaian itu, cakupan atau luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan agen pelaksana kebijakan

5. Kondisi sosial, politik, dan ekonomi.

Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.

Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan yang mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan, dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

6. Disposisi implementor atau sikap para pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan

publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat *top-down* yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan.

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal ketika para pelaksana tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan memiliki hubungan erat dengan disposisi para pelaksana. Arah disposisi para pelaksana terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang krusial. Implementor mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan.

Disposisi implementor ini mencakup tiga hal yang penting, yaitu :

- a. Respon impementor terhadap kebijakan, yang akan memengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan
- b. Kognisi, yaitu pemahamannya terhadap kebijakan
- c. Intensitas disposisi implementor, yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

1.6.5.5 Model David L. Weimer dan Aidan R. Vining

Dalam pandangan Weimer dan Vining dalam Subarsono (2010) ada tiga kelompok variabel besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program:

1. Logika kebijakan.

Variabel pertama menurut Weimer dan Vining adalah logika kebijakan. Logika dari suatu kebijakan ini dimaksudkan agar suatu kebijakan yang ditetapkan masuk akal (*reasonable*) dan mendapat dukungan teoretis. Kita dapat berpikir bahwa logika dari suatu kebijakan seperti halnya hubungan logis dari suatu hipotesis.

Mengimplementasikan suatu kebijakan harus sesuai dengan logika artinya apakah kebijakan itu masuk akal atau tidak untuk diterapkan, sehingga dapat diterima oleh masyarakat di lingkungan tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.

2. Lingkungan tempat kebijakan dioperasikan.

Lingkungan tempat kebijakan tersebut dioperasikan akan mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Yang dimaksud lingkungan ini mencakup lingkungan sosial, politik, ekonomi, hankam, dan fisik atau geografis. Suatu kebijakan dapat berhasil diimplementasikan di suatu daerah tertentu, tetapi gagal diimplementasikan di suatu daerah lain karena kondisi lingkungan yang berbeda.

3. Kemampuan implementor kebijakan.

Keberhasilan suatu kebijakan dapat dipengaruhi oleh tingkat kompetensi dan keterampilan para implementor kebijakan. Dalam suatu kebijakan, permasalahan dan proses penyelesaiannya pasti berbeda-beda. Kemampuan implementor dalam menyikapi dan menyelesaikan permasalahan yang ada harus terus ditingkatkan. Aspek yang harus diperhatikan terkait dengan kemampuan implementor menjalankan suatu kebijakan diantaranya adalah jumlah, kualitas, maupun komitmen dari para implementor tersebut.

Jumlah implementor yang ada dalam suatu kebijakan harus disesuaikan dengan kebutuhan. Hal ini diperlukan agar tidak terjadi kekurangan maupun kelebihan personil, sehingga efektivitas dari kebijakan dapat dicapai. Selain itu, komitmen pelaksana harus terus ditingkatkan. Tanpa adanya komitmen yang kuat, kebijakan yang sudah direncanakan akan sulit mencapai tujuan jika dalam pelaksanaannya tidak didukung oleh komitmen yang kuat dari pihak pelaksana. Kualitas personil juga sangat dibutuhkan dalam proses implementasi suatu kebijakan. Pengetahuan dan pengalaman yang mumpuni dapat memudahkan setiap personil dalam menyikapi permasalahan yang ada di lapangan agar nantinya dapat memudahkan jalannya proses implementasi di lapangan.

1.6.5.6 Model Shabbiri Cheema dan Dennis A. Rondinelli

Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli dalam Subarsono (2010) mengemukakan bahwa terdapat beberapa variabel yang mempengaruhi

implementasi kebijakan program-program pemerintah yang bersifat desentralistis.

Variabel tersebut diantaranya:

1. Kondisi lingkungan

Kondisi Lingkungan sangat mempengaruhi implementasi kebijakan, yang dimaksud lingkungan ini mencakup lingkungan sosio kultural serta keterlibatan penerima program. Menurut Cheema dan Rondinelli, kondisi lingkungan kebijakan sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor. Faktor tersebut diantaranya adalah: (1) Tipe sistem politik di suatu daerah, (2) Struktur pembentuk kebijakan, (3) Karakteristik struktur politik lokal, (4) kendala sumberdaya yang dihadapi, (5) Sosio kultural yang dianut di suatu daerah, dan (6) Derajat keterlibatan dari para penerima program kebijakan, sampai dengan tersedianya infrastruktur fisik yang cukup dan memadai.

2. Hubungan antar organisasi

Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program. Cheema dan Rondinelli mengemukakan bahwa hubungan antar organisasi di dalamnya dapat dilihat dari beberapa faktor. Faktor tersebut dapat berupa (1) Kejelasan dan konsistensi sasaran program, (2) Pembagian fungsi antar instansi yang pantas dan sesuai kebutuhan, (3) Standardisasi prosedur (perencanaan, anggaran, implementasi dan evaluasi, (4) Ketepatan,

konsistensi, dan kualitas antar instansi terkait, dan (5) Efektivitas jejaring untuk mendukung program yang sudah direncanakan.

3. Sumberdaya organisasi untuk implementasi program

Implementasi kebijakan perlu didukung sumberdaya baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya non-manusia. Variabel ini amat dipengaruhi oleh beberapa faktor, diantaranya adalah: (1) Kontrol yang dilakukan terhadap dana yang akan digunakan, (2) Keseimbangan antara pembagian anggaran dan kegiatan program, (3) Ketepatan alokasi anggaran, (4) Pendapatan yang cukup untuk pengeluaran, (5) Dukungan pemimpin politik pusat, (6) Dukungan pemimpin politik lokal, dan (7) Komitmen yang ada pada birokrasi.

4. Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana

Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program. Menurut Cheema dan Rondinelli, untuk variabel ini terdapat 9 faktor yang mempengaruhi jalannya proses implementasi kebijakan publik. Faktor tersebut dapat diperinci sebagai berikut: (1) Keterampilan teknis, manajerial, dan politis yang dimiliki oleh personil, (2) Kemampuan untuk mengoordinasi, mengontrol, dan mengintegrasikan keputusan, (3) Dukungan dan sumberdaya politik yang ada di instansi, (4) Sifat komunikasi internal, (5) Hubungan yang baik antara instansi penyelenggara implementasi kebijakan dan kelompok yang menjadi

sasaran kebijakan, (6) Hubungan yang baik antara pemerintah dengan pihak di luar pemerintah, (7) Kualitas pemimpin instansi yang bersangkutan, (8) Komitmen yang dimiliki oleh personil terhadap tugas yang diemban, dan (9) Kedudukan instansi dalam hirarki sistem administrasi yang ada.

Dari beberapa variabel dan faktor yang sudah dijelaskan oleh Cheema dan Rondinelli di atas, proses implementasi kebijakan yang dilakukan pada tahap akhir diharapkan dapat mencapai suatu tujuan yang memiliki dampak. Seperti yang dikemukakan oleh Cheema dan Rondinelli, kinerja dan dampak dari suatu proses implementasi dapat diukur dari beberapa aspek, yaitu: (1) Tingkat sejauh mana program dapat mencapai sasaran yang telah ditetapkan, (2) Adanya perubahan kemampuan administrasi pada organisasi lokal, dan (3) Berbagai keluaran dan hasil yang lain.

1.7 Fenomena Penelitian

Seperti yang sudah dijelaskan pada subbab sebelumnya, bahwa implementasi adalah suatu tindakan, aktivitas atau kegiatan yang dilakukan untuk mencapai suatu tujuan, maka pada penelitian ini akan dikaji beberapa fenomena yang mencerminkan tindakan, aktivitas atau kegiatan apa saja yang dilakukan sebagai interpretasi dari upaya atau proses untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Pengaturan Pasar Tradisional.

Tidak sampai di situ, keberhasilan implementasi suatu peraturan tidak pernah terlepas dari berbagai faktor yang saling mempengaruhi. Maka dari itu setelah peneliti mengkaji proses implementasi, selanjutnya peneliti juga berusaha mengkaji faktor apa saja yang menjadi penghambat dan pendorong dalam keberhasilan implementasi pengaturan pasar tradisional.

Untuk menjawab rumusan masalah yang pertama, fenomena yang akan peneliti gunakan untuk mengkaji implementasi pengaturan pasar tradisional berangkat dari tujuan yang tertuang dalam Pasal 3 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Pengaturan Pasar Tradisional. fenomena penelitian ini adalah sebagai berikut :

Tabel 1. 2
Fenomena Penelitian

No	Tujuan	Fenomena Penelitian
1.	Menciptakan Pasar tradisional yang tertib, teratur, aman, bersih, dan sehat	1. Tertib dan teratur <ul style="list-style-type: none"> • Membebaskan lorong pasar dari hambatan barang pedagang • Merwujudkan zonasi pedagang pasar • Mengoptimalkan kepemilikan izin bagi seluruh pedagang pasar 2. Aman <ul style="list-style-type: none"> • Menyediakan petugas dan sarana keamanan pasar

		<p>3. Bersih dan sehat</p> <ul style="list-style-type: none"> • Menjamin lingkungan pasar yang bebas dari sampah • Menjamin Sanitasi pasar yang berfungsi dengan baik
2.	Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menyediakan akses jalan pasar yang layak 2. Menyelenggarakan pelayanan pasar 3. Menyediakan bangunan pasar yang layak dan tepat guna
3.	menjadikan pasar tradisional sebagai penggerak roda perekonomian daerah	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mengoptimalkan Retribusi Aktivitas Pasar 2. Membuka kesempatan kerja bagi masyarakat sekitar pasar
4.	Menciptakan pasar tradisional yang berdaya saing	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menciptakan variasi produk dan harga barang 2. Menjamin Kesesuaian dan ketersediaan barang dengan kebutuhan masyarakat
5.	meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pengembangan aktivitas ekonomi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Meningkatkan pendapatan pedagang 2. Memudahkan akses kesehatan pedagang 3. Menyediakan kebutuhan tabungan bagi pedagang
6.	mewujudkan keterpaduan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menjadikan aktivitas ekonomi pasar

	pengelolaan pasar secara selaras, serasi, dan seimbang dengan penataan ruang kota secara berkelanjutan	yang tidak bertentangan dengan tata ruang kota
7.	mewujudkan keseimbangan antara perlindungan dan pemberdayaan pedagang	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menyediakan fasilitas simpan pinjam bagi pedagang pasar 2. Membina organisasi/serikat pedagang pasar
8.	meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan pasar	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menjadikan masyarakat berperan aktif dalam menyampaikan pendapat dan laporan pelanggaran pengelolaan pasar

Beberapa poin diatas merupakan fenomena yang akan diteliti untuk mengkaji implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Pengaturan Pasar Tradisional. Sedangkan untuk mengkaji faktor yang mempengaruhi implementasi pengaturan pasar tradisional akan digali berdasarkan hasil temuan peneliti di lapangan.

1.8 Metode Penelitian

Menurut Sugiyono (2012), metode penelitian merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Selain itu, Wirartha (2006) menjelaskan bahwa metode penelitian merupakan suatu cabang ilmu ngetahuan yang membicarakan atau mempersoalkan cara-cara melaksanakan penelitian yang meliputi kegiatan mencari, mencatat, merumuskan, menganalisis

sampai menyusun laporan yang didasarkan pada fakta-fakta atau fenomena-fenomena secara ilmiah. Metode penelitian bertujuan untuk memecahkan suatu permasalahan yang sedang diteliti dengan menggunakan asas, peraturan, dan teknik tertentu yang perlu diperhatikan dan diterapkan dalam usaha pengumpulan data sampai dengan analisis data. Pemilihan metode yang benar dalam suatu penelitian akan bermanfaat dalam menentukan hasil penelitian itu sendiri.

Suatu penelitian mempunyai rancangan penelitian (*research design*) tertentu. Rancangan ini menggambarkan prosedur atau langkah-langkah yang harus ditempuh, waktu penelitian, sumber data dan kondisi dari apa data dikumpulkan, dan dengan cara bagaimana data tersebut dihimpun dan diolah. Tujuan rancangan penelitian adalah melalui penggunaan metode penelitian yang tepat, dirancang kegiatan yang dapat memberikan jawaban yang teliti terhadap pertanyaan-pertanyaan penelitian.

1.8.1 Desain Penelitian

Menurut Nasution (2012) desain penelitian merupakan rencana tentang cara mengumpulkan dan menganalisis data agar dapat dilaksanakan secara ekonomis serta serasi dengan tujuan penelitian itu. Sedangkan, menurut Singarimbun dan Effendi dalam Singarimbun (2008) penelitian dapat digolongkan menjadi tiga tipe yaitu :

a. Penelitian Penjajagan (Eksploratif)

Penelitian yang bersifat terbuka atau masih mencari-cari, pengetahuan peneliti tentang masalah yang akan diteliti masih terlalu tipis untuk dapat melakukan studi deskriptif. Penelitian peninterpretasi data jajagan (eksploratif) dilakukan sebagai langkah pertama untuk penelitian lebih mendalam, untuk penelitian selanjutnya yaitu deskriptif dan penjelasan.

b. Penelitian Penggambaran (Deskriptif)

Merupakan suatu pengukuran yang cermat terhadap fenomena sosial tertentu. Peneliti mengembangkan konsep dan menghimpun fakta, tetapi tidak melakukan pengujian hipotesa.

c. Penelitian Penjelasan (*Explanatory research*)

Peneliti menjelaskan hubungan kausal antara variabel-variabel melalui pengujian hipotesa.

Dalam memecahkan permasalahan yang sedang diteliti, maka penulis melakukan penelitian dengan menggunakan metode kualitatif deskriptif. Menurut Nana Syaodih Sukmadinata dalam Sukmadinata (2011), penelitian deskriptif kualitatif ditujukan untuk mendeskripsikan dan menggambarkan fenomena-fenomena yang ada, baik bersifat alamiah maupun rekayasa manusia, yang lebih memperhatikan mengenai karakteristik, kualitas, keterkaitan antar kegiatan. Selain itu, Penelitian deskriptif tidak memberikan perlakuan, manipulasi atau perubahan pada variabel-variabel yang diteliti, melainkan menggambarkan suatu kondisi yang apa adanya. Satu-satunya perlakuan yang diberikan hanyalah

penelitian itu sendiri, yang dilakukan melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi.

Bogdan dan Taylor dalam Prastowo (2012) menjelaskan bahwa prosedur kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif kualitatif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Menurut keduanya, pendekatan ini diarahkan pada latar dan individu secara menyeluruh (holistik). Ini berarti bahwa individu tidak boleh diisolasi atau diorganisasikan ke variabel atau hipotesis, namun perlu dipandang sebagai bagian dari suatu keutuhan. Selain itu, Sugiyono dalam Prastowo (2012) juga mengungkapkan bahwa metode penelitian kualitatif adalah metode yang digunakan untuk meneliti pada kondisi objek yang alamiah. Di dalamnya, peneliti berfungsi sebagai instrument kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi, analisis data bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan pada makna daripada generalisasi.

Bersifat deskriptif karena penelitian ini mempunyai maksud untuk memberikan gambaran secara rinci, sistematis, dan menyeluruh mengenai segala sesuatu yang berhubungan dengan implementasi pengaturan pasar tradisional di Kota Semarang serta faktor apa saja yang berpengaruh dalam implementasi tersebut.

1.8.2 Situs Penelitian

Situs penelitian adalah tempat/lokus/situs dimana suatu kegiatan penelitian dilakukan dan ditetapkan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tertentu. Fokus

dari penelitian ini adalah implementasi pengaturan pasar tradisional. Sedangkan, lokus dari penelitian ini yaitu Pasar Genuk yang merupakan salah satu pasar tradisional yang ada di Kota Semarang. Ada beberapa alasan yang mendasari peneliti mengambil lokus pada Pasar Genuk, yaitu :

1. Pasar Genuk merupakan salah satu pasar tradisional di Kota Semarang yang sudah direvitalisasi. Akan tetapi walaupun sudah di revitalisasi, masih terdapat berbagai macam permasalahan. Seperti parkir kendaraan yang tidak tertib, lapak pedagang tidak sesuai dengan tempat yang sudah disediakan, lapak pedagang berada tepat di pinggir sungai yang bersebelahan dengan pasar, sampah yang menumpuk di lorong pasar, dan lain sebagainya.
2. Pasar Genuk terletak di perbatasan antara Semarang dan Demak. Hal ini menjadi menarik karena peneliti ingin melihat dan mengkaji apakah keberadaan Pasar Genuk lebih membawa manfaat bagi masyarakat Semarang atau malah lebih membawa manfaat bagi masyarakat Demak.
3. Letak Pasar Genuk yang jauh dari pusat Kota Semarang menjadikan peneliti tertarik untuk mengkaji apakah pasar ini masih mendapat perhatian lebih dalam upaya pengelolaan pasar sesuai dengan peraturan yang sudah diterbitkan.

1.8.3 Subjek Penelitian

Dalam penelitian ini, penentuan sumber data dari orang yang akan diwawancarai dipilih secara *puposive* dan *snowball* sampling, artinya dipilih berdasarkan

pertimbangan dan tujuan tertentu serta masih bersifat sementara sesuai dengan kebutuhan pada saat di lapangan. Adapun dalam penelitian mengenai Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Pengaturan Pasar Tradisional, informan yang akan dituju adalah sebagai berikut :

- a. Dinas Perdagangan Kota Semarang.
- b. UPTD Pasar Wilayah Pedurungan.
- c. Kepala Pasar/Lurah Pasar
- d. Paguyuban Pedagang Pasar Genuk.
- e. Pedagang Pasar Genuk.
- f. Pihak lain yang terlibat dalam kegiatan Pasar Genuk (petugas parkir, petugas keamanan, dan petugas kebersihan)
- g. Pelanggan Pasar Genuk.
- h. Masyarakat sekitar Pasar Genuk.

1.8.4 Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data yang bersifat deskriptif. Data yang bersifat deskriptif yaitu data yang berbentuk kata-kata, bukan dalam bentuk angka. Data diperoleh melalui berbagai macam teknik pengumpulan data misalnya wawancara dan analisis dokumen. Bentuk lain dapat berupa gambar yang diperoleh melalui pemotretan.

1.8.5 Sumber Data

Data penelitian digolongkan menjadi dua yaitu data primer dan data sekunder. Sumber data dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Adapun jenis data tersebut berupa:

a. Data Primer

Data primer adalah responden, dimana peneliti dapat memperoleh data secara langsung dari sumbernya. Sumber dari data primer dalam penelitian adalah wawancara terhadap informan berdasarkan subyek penelitian dan observasi langsung ke objek penelitian. Dalam penelitian ini, data primer diperoleh dari hasil wawancara dengan pihak Dinas Perdagangan Kota Semarang, Pengelola Pasar, dan Pedagang Pasar. Disertai dengan observasi langsung di pasar tradisional Kota Semarang.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang bersifat mendukung pembahasan. Data sekunder meliputi laporan-laporan, data dokumentasi, buku, majalah dan jurnal dan sumber-sumber lain yang relevan.

1.8.6 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan cara yang digunakan peneliti untuk mendapatkan data dalam suatu penelitian. Pada penelitian kali ini peneliti memilih jenis penelitian kualitatif maka data yang diperoleh haruslah mendalam, jelas dan spesifik. Selanjutnya dijelaskan oleh Sugiyono (2012) bahwa pengumpulan data dapat diperoleh dari hasil observasi, wawancara, dokumentasi, dan

gabungan/triangulasi. Pada penelitian ini peneliti menggunakan teknik pengumpulan data dengan cara observasi, dokumentasi, dan wawancara.

a. Observasi

Observasi adalah pengamatan yang dilakukan dengan sengaja dan sistematis terhadap aktivitas individu atau obyek lain yang diselidiki. Adapun jenis-jenis observasi tersebut diantaranya yaitu observasi terstruktur, observasi tak terstruktur, observasi partisipan, dan observasi nonpartisipan. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan tipe observasi Non-Partisipan (*Non-Participant Observation*). Peneliti hanya mencatat, menganalisis dan selanjutnya dapat membuat kesimpulan tentang perilaku masyarakat yang sedang diamati.

b. Wawancara

Menurut Esterberg dalam Sugiyono (2012), mengemukakan beberapa macam wawancara, yaitu wawancara terstruktur, semistruktur, dan tidak terstruktur. Sementara itu, wawancara dapat dilakukan dengan menggunakan pedoman atau dengan tanya jawab secara langsung. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode wawancara semistruktur. Peneliti mengumpulkan data dengan mempersiapkan pertanyaan-pertanyaan tertulis sebagai panduan melakukan wawancara. Namun, di sisi lain peneliti tidak terlalu terpaku pada panduan wawancara yang sudah ada dengan tujuan untuk menemukan permasalahan secara lebih terbuka, di mana pihak yang diajak wawancara diminta pendapat dan ide-idenya.

c. Dokumentasi

Dokumentasi adalah salah satu metode pengumpulan data kualitatif dengan melihat atau menganalisis dokumen-dokumen yang dibuat oleh subjek sendiri atau oleh orang lain tentang subjek. Metode ini merupakan metode pengumpulan data yang berupa data-data berupa gambar, dokumen resmi, data-data resmi yang ada di Pasar Genuk.

d. Sumber Pustaka

Teknik pengumpulan data melalui sumber pustaka dilakukan dengan mempelajari buku-buku referensi, peraturan, laporan-laporan, dokumen serta melalui internet.

1.8.7 Analisis dan Interpretasi Data

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan model analisis Spradley. Analisis model Spradley adalah analisis data yang dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung dan setelah selesai pengumpulan data dalam periode tertentu. Pada saat wawancara peneliti sudah melakukan analisis terhadap jawaban yang diwawancarai. Bila hasil wawancara belum memuaskan, maka peneliti akan mengajukan pertanyaan lagi. Analisis ini mengumpulkan banyak data yang nantinya akan diklasifikasikan ke dalam beberapa kategori. Menurut Spradley dalam Prastowo (2012) analisis ini memiliki empat tahap yaitu, analisis domain, analisis taksonomi, analisis komposional, dan analisis tema kultural. Oleh karena itu, teknik penelitian ini melibatkan aktivitas belajar mengenai dunia orang yang telah belajar melihat, mendengar, berbicara, berpikir, dan bertindak dengan cara yang berbeda. Namun dalam penelitian ini peneliti hanya menggunakan beberapa

langkah analisis data saja yang disesuaikan dengan bahasan yang akan diteliti. Teknik analisis data dari Sradley yang digunakan dalam penelitian ini yaitu analisis domain dan taksonomi.

1. Analisis Domain

Analisis domain pada umumnya dilakukan untuk memperoleh gambaran yang umum dan menyeluruh tentang situasi sosial yang diteliti atau objek penelitian. Data diperoleh dari observasi, wawancara, dan studi dokumen. Hasilnya berupa gambaran umum tentang objek yang diteliti, yang sebelumnya belum pernah diketahui. Dalam analisis ini informasi yang diperoleh belum mendalam, masih berada di permukaan. Namun dengan adanya analisis domain, data atau gambaran tentang objek sosial yang sudah kita miliki dapat dipilah ke dalam beberapa kategori tertentu yang nantinya dapat memudahkan untuk mendalami lebih lanjut fokus dari setiap kategori yang ada.

Jika dikaitkan dengan permasalahan yang sedang diteliti, dengan menggunakan analisis domain, peneliti dapat memperoleh gambaran umum tentang objek dan situasi sosial dari berbagai sumber data yang penulis pilih untuk menjadi informan, serta observasi yang peneliti lakukan di Pasar Genuk. Hasil wawancara dan observasi tersebut dapat penulis pilah ke dalam beberapa kategori (domain) yang akan memudahkan peneliti untuk mendalami lebih lanjut data yang telah didapat sebelumnya. Sehingga bisa lebih memfokuskan peneliti untuk menggali lebih dalam lagi bagaimana kebijakan pengaturan pasar

tradisional di Kota Semarang diterapkan, apakah sudah mampu mencapai tujuan, apa faktor penghambat dan pendorong, dan bagaimana upaya yang sudah dan akan dilakukan untuk menghadapi hambatan yang ada dalam proses implementasi pengaturan pasar tersebut.

2. Analisis Taksonomi

Setelah peneliti melakukan analisis domain, maka ditemukan kategori-kategori situasi sosial tertentu. Selanjutnya setiap domain/kategori tersebut dijadikan sebagai fokus penelitian yang perlu diperdalam lagi melalui pengumpulan data di lapangan. Pengumpulan data dilakukan secara terus menerus melalui pengamatan, wawancara mendalam, dan dokumentasi, sehingga data yang terkumpul menjadi lebih terperinci. Oleh karena itu pada tahap ini diperlukan analisis lagi yang disebut analisis taksonomi.

Jika sebelumnya dalam analisis domain peneliti mencari data mengenai gambaran umum tentang situasi sosial Implementasi Pengaturan Pasar di Kota Semarang dan dipilah ke dalam kategori-kategori. Selanjutnya dalam analisis taksonomi, data yang sudah dikategorikan dalam analisis domain akan dikaji dan diperdalam lagi sesuai dengan masing-masing kategori. Jadi analisis taksonomi adalah analisis terhadap keseluruhan data yang terkumpul berdasarkan kategori yang sudah ditetapkan. Dengan demikian, kategori yang sudah ditentukan oleh peneliti dapat diurai secara lebih rinci dan mendalam melalui analisis taksonomi ini. Setiap kategori akan dikaji mengenai faktor pendorong dan penghambat serta upaya yang sudah dan akan dilakukan dalam

menghadapi hambatan pengaturan pasar tradisional di Kota Semarang khususnya di Pasar Genuk. jadi, dalam analisis taksonomi, lebih memfokuskan pada pengembangan dari setiap kategori yang sudah ditentukan.

1.8.8 Kualitas Data

Kualitas data penelitian kualitatif dapat dilakukan dengan cara analisis melalui uji kredibilitas. Menurut Sugiyono (2012) uji kredibilitas dapat dilakukan menggunakan cara perpanjangan pengamatan, peningkatan pendalaman, triangulasi, diskusi dengan teman sejawat, analisis kasus negatif, menggunakan bahan referensi dan *membercheck*.

Adapun dalam penelitian ini, uji kualitas data dilakukan dengan cara triangulasi. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. Teknik triangulasi yang lazim digunakan ialah pemeriksaan melalui sumber lainnya.

Triangulasi dengan sumber berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam penelitian kualitatif. Hal itu dapat dicapai dengan jalan :

- a. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara
- b. Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi

- c. Membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu
- d. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah/tinggi, orang berada, dan orang pemerintahan
- e. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.