



BAB II

KERANGKA TEORI

A. Pengertian Implementasi Kebijakan

1. Pengertian Kebijakan

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

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



sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

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

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

Menurut Budi Winarno (2007 : 15), istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar negeri



Indonesia”, “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokartisasi dan deregulasi.

Namun baik Solihin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal dan *grand design* (Suharno :2009 : 11). Irfan Islamy sebagaimana dikutip Suandi (2010: 12) kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. *Policy* diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan *wisdom* yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan - aturan yang ada didalamnya. James E Anderson sebagaimana dikutip Islamy (2009: 17) mengungkapkan bahwa kebijakan adalah

“ a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern ”

(Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Budi Winarno (2007: 18) dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan



secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

Richard Rose sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 17) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukansesuatu.

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

2. Pengertian Kebijakan Publik

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkirnya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang - undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri,



peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

Secara terminologi pengertian kebijakan publik (*public policy*) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian nilai - nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai *a projected program of goal, value, and practice* atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah.

Pressman dan Widavsky sebagaimana dikutip Budi Winarno (2002: 17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bias diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah. Robert Eyestone sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008 : 6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.



Menurut Nugroho, ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu: 1) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional; 2) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh. Menurut Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003:2) menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Thomas R Dye sebagaimana dikutip Islamy (2009: 19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “ *is whatever government chooseto do or not to do*” (apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan).

Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu).

Terdapat beberapa ahli yang mendefinisikan kebijakan public sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam merespon suatu krisis atau masalah publik. Begitupun dengan Chandler dan



Planosebagaimana dikutip Tangkilisan (2003: 1) yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya - sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah.Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

David Easton sebagaimana dikutip Leo Agustino (2009: 19) memberikan definisi kebijakan publik sebagai “ *the autorative allocationof values for the whole society*”. Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara syah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam “*authorities in a political system*” yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu maslaha tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau



tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan - ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

3. Pengertian implementasi kebijakan

Implementasi kebijakan adalah proses pelaksanaan keputusan kebijakan yang dibuat oleh lembaga pemerintah yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dalam keputusan kebijakan tersebut. Proses playanan kebijakan dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan telah ditetapkan, terbentuknya program pelaksanaan,. Anderson (1975) menyebutkan 4(empat) aspek penting dalam implementasi, hakekat proses administrasi, kepatuan atas suatu efek atau dampak implement.

Implementasi kebijakan dalam pemerintah yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna merahi dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi dari sisilain merupakan fenomena yang kompleks, mungkin dapat dipahami sebagai proses, keluaran (out put) maupun sebagai hasil. Sementara itu menurut pendapat Van Mater dan Van Horen dalam Winarno (2005), proses implementasi sebagai *“those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forthe in prior decisions”* (tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-



individu/pejabat-pejabat/ kelompok - kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan –tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan), grindle dalam Abdul Wahab (2005), implementasi kebijakan (*policy implementation*) merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan. Implementasi bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan – keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat saran-saran birokrasi, melalui lebih dari itu, termasuk masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Fungsi implementasi kebijakan menurut Abdul Wahab (1997) adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan atau sasaran kebijakan negara diwujudkan sebagai suatu *outcome* (hasil). Sayangnya, dalam khasanah pengetahuan yang kini dikenal dengan sebutan ilmu kebijakan publik, harus diakui bahwa hanya baru pada dasar terakhir ini saja para ilmuwan sosial, khususnya para ahli ilmu politik menaruh perhatian yang besar terhadap masalah persoalan pelaksanaan kebijakan atau menerimanya sebagai bagian integral dari studi proses perumusan kebijakan.



Proses untuk melakukan kebijakan perlu mendapatkan perhatian yang seksama. Karna itu, keliru apabila menganggap bahwa proses pelaksanaan kebijakan dengan sendirinya akan berlangsung secara mulus tanpa hambatan. Harus di pahami bahwa proses kebijakan merupakan proses dinamis, banyak faktor yang mempengaruhinya. Kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah dan memperoleh legitimasi dari lembaga legislatif telah memungkinkan birokrasi untuk bertindak.

Pelaksanaan kebijakan dirumuskan secara pendek *to implement* (untuk pelaksanaan) berarti *to provide the means fof carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), berarti *to give practical effect to* (menimbulkan dampak pada sesuatu). Kalau pandangan ini diikuti, maka pelaksanaan kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan, biasanya dalam bentuk undang-undang peraturan pemerintah, peraturan daerah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut prilaku badan-badan atministratif yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politi, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi prilaku dari semua pihak yang terlibat, dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharap (*intended*) maupun yangtidak diharapkan.



Untuk mengefektifkan kebijakan yang ditetapkan maka diperlukan adanya sifat implementasi kebijakan menurut Islami (1997-102-106). Sifat kebijakan di bedakan menjadi 2 (dua) bentuk yaitu:

- 1) Bersifat *Self Executing* yang berarti bahwa dengan dirumuskannya dan disahkannya suatu kebijakan maka kebijakan tersebut akan terimplementasikan dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu negara terhadap kedaulatan negara lain.
- 2) Bersifat *Non Self Executing* bahwa suatu kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai.

4. Prespektif Teoritik

Kerangka kerja teoritik berangkat dari kebijakan itu sendiri dimana tujuan-tujuan dan sasaran ditetapkan. Di sini proses implementasi bermula. Proses implementasi akan berbeda tergantung pada sifat kebijakan yang dilaksanakan. macam keputusan yang berbeda akan menunjukkan karakteristik, struktur dan hubungan antara faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan sehingga proses implementasi akan mengalami perbedaan. Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2005), menggolongkan kebijakan-kebijakan menurut karakteristik yang berbeda yakni: jumlah perubahan yang terjadi dan sejauh mana konsensus menyangkut tujuan antara pemerintah serta dalam proses implementasi berlangsung. Unsur perubahan merupakan karakteristik yang paling penting setidaknya dalam dua hal:



1. Implementasi akan di pengaruhi oleh sejauh mana kebijakan menyimpang dari kebijakan-kebijakan sebelumnya. Untuk hal ini, perubahan – perubahan inkremental lebih cenderung menimbulkan tanggapan positif daripada perubahan-perubahan drastis (rasional), seperti tela dikemukakan sebelumnya perubahan inkremental yang di dasarkan pada pembuatan keputusan secara inkremental padadasarnya merupakan remedial dan diarahkan lebih banyak kepada perbaikan terhadap ketidak sempurnaan sosial yang nyata sekarang ini dari pada mempromosikan tujuan sosial dari masa depan. Hal ini sangat berbeda dengan perubahan yang didasarkan pada keputusan rasional yang lebih berorientasi pada perubahan besar dan mendasar. Akibatnya peluang terjadi konflik maupun ketidak sepakatan antara pelaku pembuat kebijakan akan sangat besar.
2. Proses implementasi akan dipengaruhi oleh jumlah perubahan organisasi yang diperlukan. Implementasi yang efektif akan sangat mungkin terjadi jika lembaga pelaksana tidak diharuskan melakukan regenerasi secara drastis. Kegagalan program – program sosial banyak berasal dari meningkatnya tuntutan yang dibuat terhadap struktur-struktur dan prosedur-prosedur administratif yang ada.

5. Urgensi Kebijakan Publik

Untuk melakukan studi kebijakan publik merupakan studi yang bermaksud untuk menggambarkan, menganalisis, dan menjelaskan secara



cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan pemerintah. Studi kebijakan publik menurut Thomas R. Dye, sebagaimana dikutip Sholichin Abdul Wahab (Suharno: 2010: 14) sebagai berikut:

“Studi kebijakan publik mencakup menggambarkan upaya kebijakan publik, penilaian mengenai dampak dari kekuatan - kekuatan yang berasal dari lingkungan terhadap isi kebijakan publik, analisis mengenai akibat berbagai pernyataan kelembagaan dan proses-proses politik terhadap kebijakan publik; penelitian mendalam mengenai akibat-akibat dari berbagai kebijakan politik pada masyarakat, baik berupa dampak kebijakan publik pada masyarakat, baik berupa dampak yang diharapkan (direncanakan) maupun dampak yang tidak diharapkan.

Sholichin Abdul Wahab sebagaimana dikutip Suharno (2010: 16-19) dengan mengikuti pendapat dari Anderson (1978) dan Dye (1978) menyebutkan beberapa alasan mengapa kebijakan public penting atau urgen untuk dipelajari, yaitu:

a) Alasan Ilmiah

Kebijakan publik dipelajari dengan maksud untuk memperoleh pengetahuan yang luas tentang asal-muasalnya, proses perkembangannya, dan konsekuensi-konsekuensinya bagi masyarakat. Dalam hal ini kebijakan dapat dipandang sebagai variabel terikat (*dependent variable*) maupun sebagai variabel independen (*independent variable*). Kebijakan dipandang sebagai variabel terikat, maka perhatian akan tertuju pada faktor-faktor



politik dan lingkungan yang membantu menentukan substansi kebijakan atau diduga mempengaruhi isi kebijakan publik. Kebijakan dipandang sebagai variabel independen jika fokus perhatian tertuju pada dampak kebijakan tertuju pada sistem politik dan lingkungan yang berpengaruh terhadap kebijakan publik.

b) Alasan profesional

Studi kebijakan publik dimaksudkan sebagai upaya untuk menetapkan pengetahuan ilmiah dibidang kebijakan publik guna memecahkan masalah-masalah sosial sehari-hari

c) Alasan Politik

Mempelajari kebijakan publik pada dasarnya dimaksudkan agar pemerintah dapat menempuh kebijakan yang tepat guna mencapai tujuan yang tepat pula.

6. Tahap-Tahap Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda. Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 32-34) adalah sebagai berikut :



a) Tahap penyusunan agenda

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

b) Tahap formulasi kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing actor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.



c) Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternative kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan peradilan.

d) Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasikan yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e) Tahap evaluasi kebijakan

Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, unuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yamh menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak

atau tujuan yang diinginkan atau belum. Secara singkat, tahap – tahap kebijakan adalah seperti gambar dibawah ini;

Tabel 1
Tahap-Tahap Kebijakan:



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

7. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi kebijakan publik

Edward III (1980-28) menyebutkan 4 (empat) faktor yang mempengaruhi implementasi, yaitu:

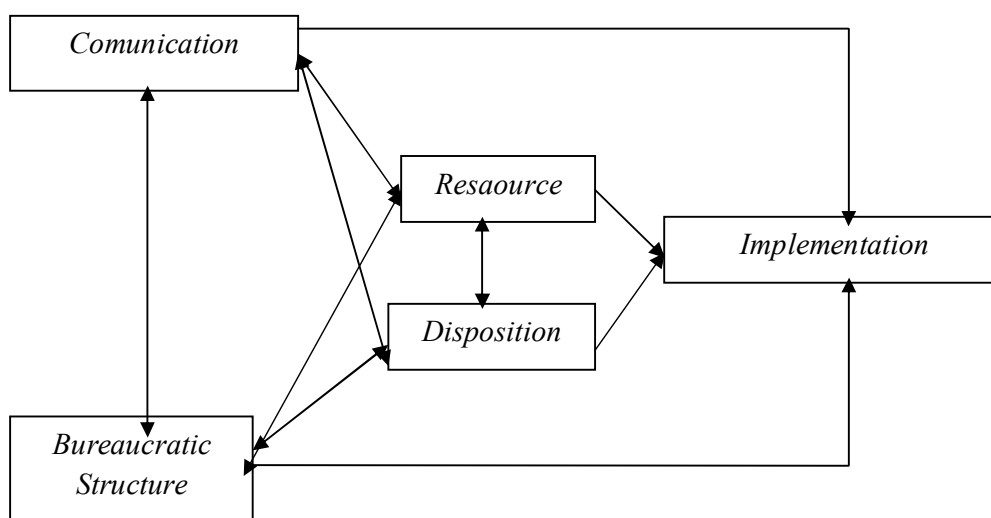
- a) *Communication transmission, clarify and consistency* (terjadi proses komunikasi yang disampaikan dengan jelas dan konsisten).
- b) *Resources: staff, information, outhority,fasilities* (terdapat sumberdaya yang didukung oleh setaf, informasi, kewenangan maupun fasilitas yang memadai).
- c) *Disposition:incentives,staffing* (terdapat pertunjukan yang jelas mengenai pemberian insentif dan dukungan staf).

d) *Bureaucratic Structure; standard operating procedures, fragmentation* (terdapat sistem birokrasi yang memiliki prosedur standar kerja yang memadai).

Faktor-faktor tersebut diatas, dinyatakan dalam model sebagai berikut:

Tabel 2

Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan



Sumber: Edward III, 1980:28

Keempat implementasi tersebut mempengaruhi implementasi kebijakan. Masing –masing faktor saling mempengaruhi faktor yang lain bebas terjadi interaksi antar faktor yang pada akhirnya berpengaruh terhadap faktor yang lain dan implementasi kebijakan secara keseluruhan.

Hogwood dan Gunn (1978:86) dengan mendekatkan model “*the top Down Approach*”. Terjadinya interaksi antara keempat faktor



tersebut diatas, selanjutnya dikembangkan dengan pendekatan model “*the top down approach*” dengan syarat-syarat sebagai berikut:

- a) Kondisi eksternal yang di hadapi oleh badan /instensi plaksana tidak akanmenimbulkan gangguan atau kendala yang serius
- b) Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumberdaya yang memadai.
- c) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan.
- d) Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan timbal balik yang kondusif.
- e) Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
- f) Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
- g) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- h) Tugas-tugasyang terperinci dan disimpulkan dalam urutan yang tepa
- i) Komunikasi dan koordinasi yang optimal.
- j) Pihak-pihak yang memiliki wewenang dan kekuasaan dapat menentukan dan mendapat keputusan yang sempurna.

Van Horn dan Van Meter (1978:38) “Akan model Policy implementasi process”(Abdul Wahab; 1997:23). Model ini memunculkan tipologi kebijakan, yaitu: jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan dan jangkauan atau lingkunagan kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi. Terdapat sejumlah variabel yang saling berkaitan yaitu:



- a) Sumber-sumber kebijakan
- b) Ukuran dan tujuan kebijakan
- c) Ciri-ciri atau sifat badan /instansi pelaksanaan
- d) Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan –kegiatan pelaksanaan
- e) Sikap para pelaksana
- f) Lingkungan ekonomi, sosial dan politik

Sumber-sumber kebijakan memiliki ukuran dan tujuan kebijakan sehingga perlu dikomunikasi antar organisasi terkait dan pelaksana kegiatan. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik mempengaruhi ciri badan pelaksana dan ciri berprestasi kerja. Ciri badan pelaksana dan komunikasi antara organisasi terkait dan pelaksana kegiatan saling mempengaruhi dan turut menentukan prestasi kerja dan atau sikap para pelaksana. Sumber-sumber kebijakan berpengaruh terhadap variabel-variabel yang lain, termasuk prestasi kerja dan atau sikap para pelaksana kebijakan.

8. Kerangka Kerja Kebijakan Publik

Menurut Suharno (2010: 31) kerangka kebijakan publik akan ditentukan oleh beberapa variabel dibawah ini, yaitu:

- a. Tujuan yang akan dicapai, hal ini mencakup kompleksitas tujuan yang akanm dicapai. Apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila



tujuan kebijakan semakin sederhana, maka untuk mencapainya juga semakin mudah.

- b. Prefensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan. Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit untuk dicapai dibanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar satu nilai.
- c. Sumber daya yang mendukung kebijakan. Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumber daya finansial, material, dan infrastruktur lainnya.
- d. Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas aktor kebijakan yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut ditentukan oleh tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja dan integritas moralnya.
- e. Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya. Kinerja dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, maupun politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.
- f. Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan. Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja suatu kebijakan. Strategi yang digunakan dapat bersifat *top/down approach* atau *bottom approach*, otoriter atau demokratis (Suharno: 2010: 31).



9. Ciri-Ciri Kebijakan Publik

Menurut Suharno (2010: 22-24), ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan. Ciri-ciri kebijakan publik antara lain:

- a. Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. Kebijakan-kebijakan publik dalam system politik modern merupakan suatu tindakan yang direncanakan.
- b. Kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Kebijakan tidak cukup mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu, melainkan diikuti pula dengan keputusan-keputusan yang bersangkutan paut dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuan.
- c) Kebijakan bersangkut paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang tertentu.
- d) Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif, kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana justru campur tangan pemerintah diperlukan.



10. Jenis Kebijakan Publik

Banyak pakar yang mengajukan jenis kebijakan publik berdasarkan sudut pandang masing-masing. James Anderson sebagaimana dikutip Suharno (2010: 24-25) menyampaikan kategori kebijakan publik sebagai berikut:

- a. Kebijakan substantif versus kebijakan procedural Kebijakan substantif yaitu kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan procedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.
- b. Kebijakan distributif versus kebijakan regulatori versus kebijakan redistributive Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori merupakan kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan, kebijakan redistributif merupakan kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, kepemilikan atau hak-hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat.
- c. Kebijakan material versus kebijakan simbolik Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya lengkap pada kelompok sasaran. Sedangkan, kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.



- d. Kebijakan yang barhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*privat goods*) Kebijakan *public goods* adalah kebijakan yang mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan, kebijakan *privat goods* adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

Sholichin Abdul Wahab sebagaimana dikutip Suharno (2010: 25-27) mengisyaratkan bahwa pemahaman yang lebih baik terhadap hakikat kebijakan publik sebagai tindakan yang mengarah pada tujuan, ketika kita dapat memerinci kebijakan tersebut kedalam beberapa kategori, yaitu:

- a. Tuntutan kebijakan (*policy demands*)

Yaitu tuntutan atau desakan yang diajukan pada pejabat-pejabat pemerintah yang dilakukan oleh actor-aktor lain, baik swasta maupun kalangan pemerintah sendiri dalam sistem politik untuk melakukan tindakan tertentu atau sebaliknya untuk tidak melakukan tindakan pada suatu masalah tertentu. Tuntutan ini dapat bervariasi, mulai dari desakan umum, agar pemerintah berbuat sesuatu hingga usulan untuk mengambil tindakan konkret tertentu terhadap suatu masalah yang terjadi di dalam masyarakat.

- b. Keputusan kebijakan (*policy decisions*)

Adalah keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah yang dimaksudkan untuk memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan publik. Dalam hal ini, termasuk didalamnya



keputusan keputusan untuk menciptakan statuta (ketentuan-ketentuan dasar), ketetapan-ketetapan, ataupun membuat penafsiran terhadap undang-undang.

c. Pernyataan kebijakan (*policy statements*)

Ialah pernyataan resmi atau penjelasan mengenai kebijakan public tertentu. Misalnya; ketetapan MPR, Keputusan Presiden atau Dekrit Presiden, keputusan peradilan, pernyataan ataupun pidato pejabat pemerintah yang menunjukkan hasrat, tujuan pemerintah, dan apa yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tersebut.

d. Keluaran kebijakan (*policy outputs*)

Merupakan wujud dari kebijakan publik yang paling dapat dilihat dan dirasakan, karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan dan pernyataan kebijakan. Secara singkat keluaran kebijakan ini menyangkut apa yang ingin dikerjakan oleh pemerintah.

e. Hasil akhir kebijakan (*policy outcomes*)

Adalah akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan atau yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada dalam masyarakat.



William N. Dunn (2000: 21) membedakan tipe-tipe kebijakan menjadi lima bagian, yaitu:

a. Masalah kebijakan (*policy public*)

Adalah nilai, kebutuhan dan kesempatan yang belum terpuaskan, tetapi dapat diidentifikasi dan dicapai melalui tindakan public. Pengetahuan apa yang hendak dipecahkan membutuhkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang mendahului adanya problem maupun informasi mengenai nilai yang pencapaiannya menuntut pemecahan masalah.

b. Alternative kebijakan (*policy alternatives*)

Yaitu arah tindakan yang secara potensial tersedia yang dapat member sumbangan kepada pencapaian nilai dan pemecahan masalah kebijakan. Informasi mengenai kondisi yang menimbulkan masalah pada dasarnya juga mengandung identifikasi terhadap kemungkinan pemecahannya.

c. Tindakan kebijakan (*policy actions*)

Adalah suatu gerakan atau serangkaian gerakan sesuai dengan alternatif kebijakan yang dipilih, yang dilakukan untuk mencapai tujuan bernilai.

d. Hasil kebijakan (*policy outcomes*)

Adalah akibat-akibat yang terjadi dari serangkaian tindakan kebijakan yang telah dilaksanakan. Hasil dari setiap tindakan tidak sepenuhnya stabil atau diketahui sebelum tindakan dilakukan, juga



tidak semua dari hasil tersebut terjadi seperti yang diharapkan atau dapat diduga sebelumnya.

e. Hasil guna kebijakan

Adalah tingkat seberapa jauh hasil kebijakan memberiakan sumbangan pada pencapaian nilai. Pada kenyataanya jarang ada problem yang dapat dipecahkan secara tuntas, umumnya pemecahan terhadap suatu problem dapat menumbuhkan problem sehingga perlu pemecahan kembali atau perumusan kembali.

Jika dilihat secara tradisional para ilmuwan politik umumnya membagi:

- 1) kebijakan substantive (misalnya kebijakan perburuhan, kesejahteraan sosial, hak-hak sipil, masalah luar negeri);
- 2) kelembagaan (misalnya: kebijakan legislatif, kebijakan eksekutif, kebijakan yudikatif, kebijakan departemen);
- 3) kebijakan menurut kurun waktu tertentu (misalnya kebijakan masa reformasi, kebijakan masa orde baru).

11. Definisi Pasar

Pasar merupakan suatu lapangan atau pelataran yang sebagian beratap atau sebagian terbuka, seluruhnya terbuka atau tertutup yang sesuai berdasarkan peraturan dan ketentuan pemerintah setempat. Menurut Umar (2005), pasar merupakan tempat pertemuan antara penjual dan pembeli, atau saling bertemunya antara kekuatan permintaan dan penawaran untuk membentuk suatu harga. Secara fisik pasar merupakan



pemusatan beberapa pedagang tetap yang selanjutnya para pedagang tersebut menempati bangunan-bangunan. Sedangkan secara fungsional, pasar adalah suatu tempat dimana terjadi proses tukar menukar dan proses itu berlangsung bila sejumlah penjual dan pembeli bertemu satu sama lainnya yang kemudian sepakat untuk memindah tangankan barang-barang yang diperjualbelikan kepada pembeli yang dinyatakan dengan bentuk transaksi. Secara ekonomi, pasar merupakan sebagai pusat sosial ekonomi suatu lingkungan, dimana penduduk dapat memenuhi kebutuhannya terutama kebutuhan barang-barang pokok sehari-hari atau kebutuhan jasa-jasa dalam bentuk eceran, sedangkan pengertian dari sudut pelayanannya pasar merupakan sarana umum yang ditempatkan oleh pemerintah sebagai tempat transaksi jual beli umum dimana pedagang secara teratur dan langsung memperdagangkan barang dan jasa dengan mengutamakan adanya barang-barang kebutuhan sehari-hari. Pasar merupakan sebuah perwujudan kegiatan ekonomi yang telah melembaga serta tempat bertemunya antara produsen (pedagang) dan konsumen.

(pembeli) untuk melaksanakan transaksi dimana proses jual beli terbentuk yang menurut kelas mutu pelayanan menjadi pasar tradisional dan pasar modern, dan menurut pendistribusiannya dapat digolongkan menjadi pasar eceran dan pasar perkulakan/ grosir (Yogi, 2000). Jika dilihat dari jenis usahanya, maka pasar di Indonesia terbagi menjadi beberapa jenis usaha, yaitu minimarket, supermarket, hypermarket, toko



dengan sistem pembayaran *cash and carry*, toko kecil dengan layanan penuh dan pasar tradisional.

12. Pasar Tradisional dan Modern

Pasar Tradisional adalah pasar yang dibangun dan dikelola oleh pemerintah, swasta, koperasi, atau swadaya masyarakat dengan tempat usaha berupa toko, kios atau los dan tenda, yang dimiliki atau dikelola oleh pedagang kecil dan menengah dan koperasi, dengan usaha skala kecil dan modal kecil dengan proses jual beli melalui tawar-menawar.

Sedangkan pasar modern adalah pasar yang umumnya dimiliki oleh pemodal kuat, mempunyai kemampuan untuk menggaet konsumen dengan cara memberikan hadiah langsung, hadiah khusus, dan juga *discount-discount* menarik (Zumrotin, 2002: 98). Pasar modern pada umumnya diisi oleh retailer (pengecer besar), baik perusahaan pengecer dengan skala lokal maupun nasional. Mereka ini merupakan pesaing yang mengancam keberadaan pasar-pasar tradisional. Oleh karena itulah modernisasi pasar dengan manajemen pengelolaan secara modern baik dari sistem pengelolaan maupun kelembagaannya perlu ditingkatkan untuk mengembangkan perekonomian pedagang kecil serta pemacu pertumbuhan ekonomi daerah. Menurut Yamato (2011) dalam blognya, kelebihan dan kelemahan pasar tradisional dan pasar modern adalah sebagai berikut:

1. Pasar tradisional merupakan pasar yang memiliki keunggulan bersaing alamiah yang tidak dimiliki secara langsung oleh pasar



modern. Biasanya lokasi dari pasar tradisional ini strategis, area penjualan yang luas, keragaman barang yang lengkap, memiliki harga yang rendah, serta sistem tawar menawar yang menunjukkan sikap keakraban antara penjual dan pembeli merupakan keunggulan tersendiri yang dimiliki pasar tradisional. Sisi kekeluargaan inilah yang menjadi salah satu pemandangan yang indah kala berada di pasar

2. Pasar tradisional memiliki kelemahan yang sangat urgen ialah pada kumuh dan kotornya lokasi pasar. Bukan hanya itu saja, banyaknya produk yang mayoritas diperjualbelikan oleh oknum pedagang yang tidak bertanggung jawab dengan menggunakan bahan kimia yang tak seharusnya dipakai, dan praktek seperti itu marak sekali terjadi di pasar tradisional. Bukan hanya itu saja, kurang menariknya kemasan produk di pasar tradisional juga yang membuat kurang dilirik konsumen, bahkan makin hari bukannya semakin bagus akan tetapi malah semakin memburuk kondisinya. Dan jelas hal seperti itu cukup membahayakan keberadaan pasar tradisional.
3. Kelebihan pasar modern dibanding pasar tradisional cukup jelas, mereka memiliki banyak keunggulan yakni; nyaman, bersih serta terjamin. Dan tiga hal tersebut yang membuat para konsumen mau membeli ke pasar modern. Sejuk, bersih, nyaman mempunyai peranan penting bagi pasar modern, dan ketiga komponen tadi



menjadi andalan dari pasar modern dan hal tersebut tidak dimiliki oleh pasar tradisional.

4. Secara sekilas, tidak terdapat kelemahan dari pasar modern ini. Mungkin kelemahannya terdapat pada praktik jual belinya dimana konsumen tidak bisa menawar harga barang yang hendak membelinya.

Secara keseluruhan kelebihan dan kekurangan dari kedua pasar ini dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel 3
Kelebihan dan Kekurangan Pasar Tradisional dan Pasar Modern

	Pasar Tradisional	Pasar Modern
Kelebihan	a. lokasi yang strategis b. area penjualan yang luas c. keragaman barang yang lengkap d. harga yang rendah e. keakraban antara penjual dan pembeli dengan adanya system tawar menawar f. Mendongkrak perekonomian daerah untuk kalangan menengah ke bawah	a. nyaman b. bersih c. terjamin
Kekurangan	a. kumuh b. kotor c. banyaknya produk yang diperjual belikan oleh oknum pedagang yang tak bertanggung jawab menggunakan bahan kimia yang tidak seharusnya dipakai d. cara pengemasan di pasar tradisional yang kurang baik	a. konsumen tidak bisa menawar harga

Sumber



B. Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat 2 UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Melihat definisi pemerintahan daerah seperti yang telah dikemukakan di atas, maka yang dimaksud pemerintahan daerah disini adalah penyelenggaraan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi dan unsur penyelenggara pemerintah daerah adalah gubernur, bupati atau walikota dan perangkat daerah.

Pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang besar untuk merencanakan, merumuskan, melaksanakan, serta mengevaluasi kebijakan dan program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat (Agustino, 2008: 1). Sekarang Pemerintah daerah tidak lagi sekedar sebagai pelaksana operasional kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan dan ditentukan oleh pusat, tetapi lebih dari itu diharapkan dapat menjadi agen penggerak pembangunan di tingkat daerah atau lokal.



2. Kewenangan Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah mempunyai kewenangan-kewenangan tertentu.

Kewenangan pemerintah daerah yaitu meliputi:

- a) Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b) Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c) Ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d) Penyediaan sarana dan prasarana;
- e) Penanganan bidang kesehatan
- f) Penyelenggaraan pendidikan;
- g) Penanggulangan masalah sosial;
- h) Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i) Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j) Pengendalian lingkungan hidup;
- k) Pelayanan pertahanan;
- l) Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- m) Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n) Pelayanan administrasi penanaman modal;
- o) Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;
- p) Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan (Sunarno, 2008: 35-36).”

Melihat konteks di atas kewenangan dari pemerintah daerah sangatlah kompleks, karena mempunyai wewenang yang strategis dalam berbagai sektor. Kewenangan-kewenangan tersebut diwujudkan dalam



bentuk rencana kerja pemerintah daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam system pengelolaan daerah yang dilakukan secara efektif, efisien, transparan, akuntabel, adil, dan taat pada peraturan perundang-undangan. Oleh karena perkembangan suatu daerah dipengaruhi oleh kinerja dari pemerintah daerah. Pemerintah daerah yang memiliki kinerja baik dan profesional akan mampu meningkatkan potensi daerah yang dikelolanya.

3. Asas-Asas Pelaksanaan Pemerintahan Daerah

a. Asas Desentralisasi

Desentralisasi berasal dari bahasa Latin, yaitu *De* yang berarti lepas dan *Centrum* yang artinya pusat. *Decentrum* berarti melepas dari pusat. Dengan demikian, desentralisasi berarti melepas atau menjauhi dari pemusatan (Nurcholis, 2010: 1.7). Menurut Pasal I butir (7) UU No. 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.

Saligman dan Van Den Berg menganggap bahwa desentralisasi sebagai penyerahan kekuasaan (urusan) pemerintah pusat kepada daerah (Gadjong, 2007:80). Ruiters berpendapat bahwa desentralisasi yaitu penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah



tangganya (Gadjong, 2007:80).Sementara Litvack berpendapat bahwa desentralisasi adalah sebagai pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah (Gadjong, 2007:81).RDH Koesoemahatmaja sebagaimana dikutip Ridwan (2010: 121), menyatakan bahwa desentralisasi yaitu pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat ke daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom).

Menurut Gie desentralisasi diartikan sebagai pelimpahan wewenang Pemerintah pusat kepada satuan-satuan organisasi pemerintahan untuk menyesenggarakan segenap kepentingan setempat dari kelompok yang mendiami suatu wilayah (Gadjong, 2007:81).Tjahya Supriatna mengemukakan bahwa desentralisasi adalah pelimpahan urusan dari pemerintah pusat kepada satuan organisasi pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari kelompok penduduk yang mendiami wilayah tertentu (Ridwan, 2010: 123).

Pandangan yang sama dengan Litvack, RDH Koesoemahatmaja, Gie dan Tjahja Supriarna datang dari Amrah muslimin yang berpendapat bahwa desentralisasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat, yang menimbulkan hak untuk mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik didaerahnya, yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu (Ridwan, 2010: 121). Pendapat lainnya datang dari Tresna



yang berpandangan bahwa desentralisasi diartikan sebagai pemberian kekuasaan mengatur diri kepada daerah-daerah dalam lingkungannya guna mewujudkan demokrasi, di dalam pemerintahan Negara (Gadjong, 2007:83). Mustamin memaparkan bahwa desentralisasi berarti pemencaran atau penyebaran wewenang dari pusat ke bagian-bagian organisasi dibawahnya (Gadjong, 2007:83). Aldfer juga yang berpendapat bahwa desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dengan kekuasaan-kekuasaan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu yang diselenggarakan berdasarkan pertimbangan, inisiatif dan administrasi sendiri (Gadjong, 2007:83). Dilihat dari beberapa pandangan para pakar di atas, desentralisasi dapat diklasifikasikan dalam beberapa hal, yaitu: pertama, desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan. Kedua, desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan. Ketiga, desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran dan pemberian kekuasaan dan kewenangan. Keempat, desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan. Desentralisasi memberikan peluang bagi pemerintah daerah untuk mengelola dan mengatur daerahnya secara mandiri, karena kondisi sebenarnya yang terjadi di daerah hanya pemerintah daerah yang mengetahuinya lebih mendalam yang bermanfaat dalam efektifitas suatu kebijakan yang mengatur masyarakat.



b. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi sebenarnya sentralisasi juga, tetapi lebih halus daripada sentralisasi (Nurcholis, 2010: 1.5). Menurut Leica Marzuki, dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisastie* atau *delegatie vanbevoegdheid*, yakni pelimpahan wewenang dari alat perlengkapan negara di pusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam menyelenggarakan pemerintahan (Gadjong, 2007:89). Amrah Muslimin berpendapat bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian wewenang dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah (Ridwan, 2010: 125). Kertasapoetra mendefinisikan desentralisasi sebagai pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau juga kepala instansi vertikal tingkat atas kepada pejabat-pejabat (bawahannya) di daerah (Gadjong, 2007: 90).

Sementara itu Djoko Prakoso mengungkapkan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan urusan pemerintahan kepada pejabat di daerah, tetapi tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, baik perencanaan, pelaksanaan maupun dalam pembiayaan (Ridwan, 2010: 125). Selanjutnya pada pasal 1 angka 8 UU No. 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, menyatakan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau kepada instansi vertikal di



wilayah tertentu (Ridwan, 2010: 125). Jadi, dalam dekonsentrasi yang dilimpahkan hanya kebijakan administrasi (implementasi kebijakan), sedangkan kebijakan politiknya tetap berada pada Pemerintah Pusat.

c. Asas Tugas Pembantuan (*Madebewind*)

Koesoemahatmadja mengertikan tugas pembantuan sebagai pemberian kemungkinan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih atas untuk meminta bantuan kepada pemerintah daerah atau pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga dari daerah yang tingkatannya lebih atas tersebut (Nurcholis, 2010:1.15-1.16). Ridwan (2010: 126) memberikan pengertian bahwa tugas pembantuan adalah pemerintah menugaskan kepada pemerintah daerah otonom untuk ikut serta melakukan kewenangan urusan pemerintah dengan batasan-batasan pertanggung jawaban, dimana pelaksanaannya diatur dalam peraturan perundang undangan. Sementara itu dalam Pasal 1 angka 9 UU No. 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah menyatakan bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan atau desa dari pemerintah provinsi kepada kota dan atau desa serta dari pemerintahan kabupaten atau kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu (Ridwan, 2010: 126-127).



4. Permasalahan Utama Pasar

Pasar sebagai suatu infrastruktur publik yang disediakan oleh pemerintah tentunya memiliki berbagai permasalahan yang perlu diselesaikan oleh pengelola. Beberapa permasalahan utama pasar yang berasal dari Zumrotin, 2002:

- 1. Pengelolaan :** Ketidakmampuan dalam mengelola pasar tradisional untuk menciptakan pasar yang bersih, aman, nyaman, serta tidak adanya upaya untuk melakukan pembinaan kepada para pedagang untuk berpraktek dagang yang sehat dan jujur akan menyebabkan konsumen enggan berbelanja dipasar tradisional. Selain itu pasar yang becek, berbau tidak sedap, tidak aman/ rawan keamanan, dan praktek dagang yang tidak sehat akan menimbulkan kekecewaan dan ketidakpercayaan konsumen sehingga mereka lebih baik meninggalkan pasar tradisional karena memiliki resiko tinggi
- 2. Tata Ruang dan Lokasi :** Masalah timbul dari operasional tata ruang, lokasi dan masih tersdianya tempat usaha yang tidak produktif.
- 3. Pola Pembangunan dan Pendanaan :** Selama ini pemerintah melakukan sistem pengadaan atau penyediaan pasar khususnya pasar tradisional sebagai salah satu infrastruktur, yaitu dengan melakukan pembangunan fisik pasar yang belum ada wujudnya, dimulai dengan penyediaan lahan sampai berdirinya bangunan pasar yang dioperasikan (Thamrin, 2000: 134). Keterbatasan dan tantangan yang



dihadapi oleh Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagai pengelola pasar tradisional (Undang-undang No. 34 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah) saat ini adalah adanya kebijakan regulasi di bidang dunia usaha nasional yang mulai menitikberatkan pada usaha perekonomian rakyat. Situasi pasar yang lebih bebas dengan tingkat kepuasan konsumen terhadap kualitas dan kuantitas menghasilkan produk yang lebih tinggi. Kurang dan terbatasnya modal yang diperlukan oleh perusahaan untuk operasional dan pemeliharaan perusahaan, dan rendahnya hasil usaha, mengakibatkan terhambatnya pertumbuhan dan pengembangan investasi, kurangnya profesionalisme, transparansi, dan pengawasan dalam manajemen pengelolaan perusahaan serta banyaknya BUMD yang mengalami kesulitan keuangan (Subowo, 2002).

Pengembangan penyediaan prasarana yang efisien melalui keterlibatan pihak swasta tidak lain karena untuk memenuhi keinginan masyarakat, artinya tidak saja efisien dan ekonomis tetapi juga harus memiliki dimensi sosial. Keterlibatan swasta dalam sektor prasarana dikarenakan hal-hal sebagai berikut (Darrin dan Mervin, 2001: 56)

1. Keterbatasan pemerintah dalam membiayai pembangunan infrastruktur, di satu sisi disebabkan oleh keterbatasan teknologi, daya dan dana. Sedangkan di pihak lain kebutuhan akan infrastruktur semakin mendesak.



2. Partisipasi pembangunan berdasarkan keinginan masyarakat (*Community Driven Development*) melalui pembagian resiko yang sebelumnya menjaditanggungjawab pemerintah, didistribusikan kepada pihak swasta.
3. Motivasi profit dari pihak swasta akan mendorong organisasi yang dikelola menjadi lebih efisien, transparan dan kompetitif.
4. *Capacity Building*
5. Kebijakan pemerintah, diantaranya adalah terdapatnya peraturan perundangundangan yang mengatur mengenai perusahaan daerah yang masih berlaku hingga saat ini adalah undang-undang No 5 tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah.

Berdasarkan ketentuan tersebut maka dalam rangka melakukan usaha Perusahaan Daerah mengenai “Bisnis Birokrasi” yaitu kebijakan pengembangan sangat ditentukan oleh pemerintah daerah sebagai pihak yang mewakili daerah sebagai pemilik Perusahaan Daerah. Pada masa itu direksi dan mayoritas pegawai merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari birokrasi pemerintahan daerah. Sehingga dalam prakteknya pengelolaan mirip dengan pengelolaan lembaga birokrasi. Akibatnya dalam banyak kasus, manajemen kurang memiliki independensi dan fleksibilitas inovasi usaha guna mencapai tujuan organisasinya (Subowo, 2002). Pengaturan misi Perusahaan Daerah secara luas yaitu memberi jasa, menyelenggarakan kepentingan umum, dan memupuk pendapatan tanpa melihat apakah usaha Perusahaan Daerah tersebut sesungguhnya



merupakan bidang komersial atau bukan. Keberadaan Perusahaan Daerah berorientasi ganda yaitu *public service oriented* dalam rangka menyelenggarakan kemanfaatan umum dan *profit oriented* dalam rangka memupuk Pendapatan Asli Daerah (PAD). Akan tetapi jika dilihat secara profesional berdasarkan prinsip-prinsip koperasi, *public mission* dan *profit* hal tersebut merupakan dua sisi yang sangat sulit untuk disatukan. Menurut Davey adalah 'Bagaimana Perusahaan daerah memaksimalkan keuntungan tanpa mengorbankan layanan terhadap masyarakat, terutama kelas bawah dan menengah' (Davey, 1983).

5. Manajemen Pasar

Manajemen berasal dari kata *to manage* yang mempunyai arti mengatur. Pada hakikatnya manajemen merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan. Untuk dapat mengatur kegiatan yang berlangsung maka harus terdapat unsur-unsur manajemen yang menunjang proses kegiatan tersebut yaitu : manusia, uang, metode, material, mesin dan pasar. Keenam unsur tersebut perlu diatur agar lebih berdaya guna, berhasil guna, terintegrasi dan terkoordinasi dalam mencapai tujuan yang diinginkan (Hasibuan, 1996). Adapun pengertian umum manajemen adalah pendayagunaan sumberdaya manusia dengan cara yang paling baik agar dapat mencapai rencana-rencana dan sasaran perusahaan (Madura, 2001).

Manajemen pasar merupakan proses pengaturan kegiatan perdagangan yang berlangsung dipasar dengan sumber daya meliputi



pedagang, tempat usaha dan pengorganisasiannya. Serangkaian aktivitas yang dilakukan dalam fungsifungsi manajemen pasar merupakan sebuah proses manajemen. Untuk melaksanakan manajemen tersebut maka diperlukan adanya manajer yang dalam pelaksanaan tugas kegiatan serta kepemimpinannya harus melakukan tahap-tahap seperti dibawah ini :

1. Perencanaan, adalah suatu proses penentuan tujuan dan pedoman pelaksanaan dengan memilih alternatif yang terbaik dan beberapa perencanaan yang ada.
2. Pengorganisasian, adalah suatu proses penentuan, pengelompokan, dan pengaturan bermacam macam aktivitas yang diperlukan untuk mencapai tujuan, menempatkan orang-orang pada setiap aktivitasnya masing-masing, menyediakan alat-alat yang diperlukan, dan menetapkan wewenang secara relatif untuk kemudian didelegasikan kepada setiap individu yang melakukan aktivitas-aktivitas tersebut.
3. Pengarahan, adalah mengarahkan semua bawahan agar mau bekerjasama secara aktif untuk mencapai tujuan. Tujuan dan pengarahan untuk membuat semua anggota kelompok mau bekerjasama dan bekerja secara ikhlas untuk mencapai tujuan dengan perencanaan dan usaha-usaha pengorganisasian.
4. Pengendalian, adalah proses pengaturan berbagai faktor dalam suatu perusahaan, agar sesuai dengan ketetapan-ketetapan dalam rencana. Tujuan untuk mengukur dan memperbaiki kinerja bawahan, apakah sudah sesuai dengan rencana sebelumnya atau tidak.



6. Pedagang dan Struktur Kegiatannya

Kegiatan perdagangan di pasar merupakan suatu kegiatan ekonomi pasar, seperti yang digambarkan oleh Geertz (1969), yaitu suatu perekonomian dimana arus total perdagangan terpecah-pecah menjadi transaksi-transaksi orang ke orang yang masing-masing tidak ada hubungannya yang mana jumlahnya sangat besar, sangat berbeda dengan ekonomi barat yang berpusatkan firma, dimana perdagangan dan industri dilakukan melalui serangkaian pranata sosial yang tidak bersifat pribadi, yang mengorganisasikan berbagai pekerjaan yang bertalian dengan tujuan-tujuan produksi dan distribusi tertentu, maka ekonomi jenis ini adalah berdasarkan pada kegiatan yang independen dan pedagang terpacu untuk bersaing secara sehat antara satu dengan lainnya (Nas, 1986). Pedagang yang menempati kios dianggap telah masuk kedalam sector formal karena telah menjadi pedagang yang tetap di pasar. Pedagang tetap ini merupakan kelompok pedagang yang telah mapan di kota, yang berusaha mengorganisasikan kegiatan mereka dengan lebih sistematis dengan modal usaha yang besar seperti yang dahulu pernah dilakukan oleh orang tua mereka.

Sedangkan pedagang yang tidak menempati kios menjadi sektor informal atau yang lebih dikenal dengan pedagang kaki lima (PKL) atau pedagang pengecer, hanya menggunakan jalan masuk dan wilayah sekitar pasar sebagai tempat menggelar dagangannya. Jenis kegiatan usahanya cenderung berkelompok sesuai dengan ciri-ciri khas daerah atau suku



bangsa mereka. Barang dagangan mereka peroleh dari juragan atau tokoh yang menjadi patron bagi pedagang kaki lima sekaligus menyewakan peralatan jualan yang berupa gerobak ataupun meja gelaran. Mengingat Pasar Tradisional memiliki peranan yang sangat strategis, selain akan menciptakan lapangan kerja juga akan menumbuhkan dunia usaha dan kewiraswastaan baru dalam jumlah banyak sehingga kelompok ini mempunyai keterkaitan dengan sektor industri dan jasa lainnya. Dalam kegiatan inilah membangun pasar tradisional menjadi perlu dilakukan. Pembinaan dan penataan melalui uluran tangan pemerintah secara terus menerus perlu dilakukan. Dengan demikian, diharapkan karena peranannya maka pasar tradisional dapat menumbuhkan tata perdagangan yang lebih mantap, lancar, efektif, efisien dan berkelanjutan dalam satu mata rantai perdagangan nasional yang kokoh (Yogi, 2000).