

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Pengertian Kebijakan

Kebijakan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan dalam mencapai tujuan atau sasaran. Secara etimologis, menurut Dunn menjelaskan bahwa istilah kebijakan (*policy*) berasal dari bahasa Yunani, Sanksekerta dan Latin. Dalam bahasa Yunani dan kebijakan disebut dengan *polis* yang berarti “negara-kota” dan sansakerta disebut dengan *pur* yang berarti “kota” serta dalam bahasa Latin disebut dengan *politia* yang berarti negara.¹

Beberapa ilmuwan menjelaskan berbagai macam mengenai kebijakan diantaranya, Carl Friedrich dalam Indiahono menyatakan bahwa²

“kebijakan merupakan suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang di usulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu. “

¹ Dunn, 2000 :51-52

² Indiahono,2009:18

Ia juga mengatakan bahwa didalam kebijakan terdapat suatu hal pokok yaitu adanya tujuan (*goal*), sasaran (*objective*) atau kehendak (*purpose*).

Sementara itu Jones mendefinisikan kebijakan yaitu :

“Perilaku yang tetap dan berulang dalam hubungan dengan usaha yang ada didalam dan melalui pemerintah untuk memecahkan masalah umum. Definisi ini memberi makna bahwa kebijakan itu bersifat dinamis. Ini akan dibicarakan secara khusus dalam bagian lain, dalam hubungan dengan sifat dari kebijakan”³

Menurut Abidin kebijakan secara umum dibedakan menjadi 3 (tiga) tingkatan :

1. Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan
2. Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang
3. Kebijakan teknis, yaitu kebijakan operasional yang berada dibawah kebijakan pelaksanaan⁴

Berdasarkan penjelasan beberapa definisi terkait kebijakan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan upaya atau tindakan untuk mempengaruhi sistem pencapaian tujuan yang diinginkan. Upaya dan tindakan tersebut bersifat strategis yaitu berjangka panjang dan menyeluruh.

³ Abidin, 2004: 25

⁴ Ibid, 31-30

Menurut Aderson dan Winarno konsep kebijakan memiliki beberapa implikasi, yakni :⁵

1. Titik perhatian dalam kebijakan publik berorientasi pada maksud atau tujuan dan bukan pada perilaku yang serampangan. Kebijakan publik secara luas dalam sistem politik modern bukan suatu yang terjadi begitu saja melainkan direncanakan oleh aktor yang terlibat dalam sistem politik.
2. Kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan tersendiri. Suatu kebijakan mencakup tidak hanya keputusan untuk menetapkan undang-undang mengenai suatu hal tetapi juga keputusan –keputusan beserta pelaksanaannya
3. Kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan pemerintah
4. Kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif atau negatif. Secara positif, kebijakan mungkin mencakup bentuk tindakan pemerintah yang jelas untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu. Secara negatif, mungkin kebijakan mencakup suatu keputusan oleh pejabat-pejabat pemerintah, tetapi tidak untuk

⁵ Winarno, 2007 :20-21

mengambil tindakan dan tidak untuk melakukan sesuatu mengenai suatu persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah

5. Kebijakan publik memiliki paksaan yang secara potensial sah dilakukan. Hal ini berarti bahwa kebijakan publik menuntut ketaatan yang luas dari masyarakat. Sifat yang terakhir inilah yang membedakan kebijakan publik dengan kebijakan lainnya.

Secara umum kebijakan merupakan aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi yang bersifat mengikat anggota yang terkait dengan organisasi tersebut, yang dapat mengatur perilaku dengan tujuan menciptakan tatanilai baru dalam masyarakat. Berbeda dengan hukum dan peraturan, kebijakan hanya menjadi sebuah pedoman tindakan dan tidak memaksa seperti hukum. Meskipun kebijakan mengatur apa yang boleh dilakukan dan tidak boleh dilakukan namun kebijakan hanya bersifat adaptif dan interpretatif. Kebijakan pada umumnya bersifat *problem solving* serta diharapkan bersifat umum tetapi tanpa menghilangkan ciri lokal suatu organisasi atau lembaga, dengan kata lain kebijakan harus memberi peluang di interpretasikan sesuai dengan kondisi yang ada.

2.2 Kebijakan Publik

Dalam ruang lingkup pemerintahan kebijakan sering dikaitkan dengan kebijakan publik. Berdasarkan berbagai kepustakaan dapat diungkapkan bahwa kebijakan publik dalam kepustakaan Internasional disebut sebagai *public policy*, yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan

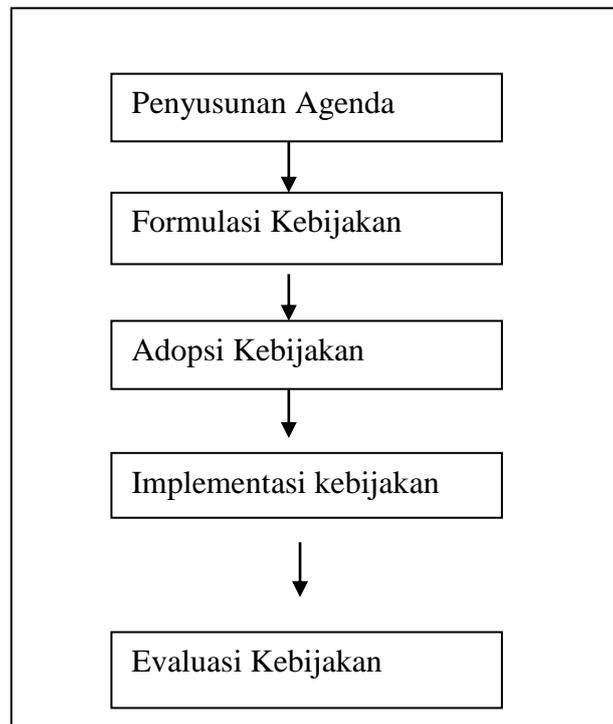
berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggarannya yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan didepan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi.⁶ Demikian pula berkaitan dengan kata kebijakan Ndraha mengatakan bahwa kata kebijakan berasal dari terjemahan kata *policy*, yang mempunyai arti sebagai pilihan terbaik dalam batas-batas kompetensi aktor dan lembaga yang bersangkutan dan secara formal mengikat.

Oleh karena itu kebijakan publik ini dapat diartikan sebagai suatu hukum. Ketika suatu isu yang menyangkut kepentingan bersama dipandang perlu untuk diatur maka formulasi isu tersebut menjadi kebijakan publik yang harus dilakukan dan disusun serta disepakati oleh para pejabat yang berwenang. Kemudian ketika kebijakan publik tersebut ditetapkan menjadi suatu kebijakan publik, misalnya menjadi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden termasuk Peraturan Daerah maka kebijakan publik tersebut berubah menjadi hukum yang harus ditaati.

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks, karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Tahap – tahap kebijakan publik dapat digambarkan sebagai berikut,⁷

⁶ Nugroho, 2011:387

⁷ Wiliam Dunn 1999 dalam Winarno 2012: 35



Sumber: Winarno (2012: 36)

Gambar 1: Tahap-tahap Kebijakan Publik

Berdasarkan gambar tersebut diatas dapat dijelaskan sebagai berikut,

1. Tahap Penyusunan Agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk kedalam 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 lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

2. 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. Didalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif juga bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik

3. Tahap Adopsi Kebijakan

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

4. Tahap Implementasi Kebijakan

Keputusan program kebijakan yang telah disepakati sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan

sumberdaya 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.

5. Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat, oleh karena itu ditentukanlah ukuran-ukuran yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Di Indonesia, kebijakan publik digolongkan kedalam tingkatan yang berbeda atau disebut dengan hierarki yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan pasal 7 sebagai berikut,

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- c. Peraturan Pemerintah
- d. Peraturan Presiden
- e. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dijelaskan dalam Pasal 1 angka 8 UU 12/2011 yaitu:

“Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.”

Peraturan daerah yang juga tercantum pada ayat (1) huruf e meliputi peraturan daerah provinsi yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi bersama Gubernur, Peraturan Daerah kabupaten/ kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/ kota bersama bupati/ walikota, Peraturan Desa/ peraturan yang setingkat dibuat oleh badan perwakilan desa atau bersama dengan kepala desa.

Salah satu jenis peraturan daerah adalah peraturan walikota. Peraturan walikota disebutkan dalam Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 sebagai berikut,

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat”

Peraturan walikota merupakan peraturan yang ditetapkan oleh walikota.

Berdasarkan pengaturan Pasal 7 ayat (1). Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011, maka

Peraturan Daerah Kota dan Peraturan Walikota berkedudukan di bawah Undang-Undang dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

1

Kebijakan publik selalu berkaitan dengan dinamika kondisi ekonomi, sosial, budaya dan politik. Misalnya dalam kaitanya dengan kondisi ekonomi, pemerintah daerah kota Bandar Lampung mengeluarkan kebijakan mengenai pasar. Sebab pasar merupakan suatu pranata ekonomi yang berpengaruh terhadap kesejahteraan (*welfare*) masyarakat. Oleh karena itu pasar tidak dapat lepas dari pantauan pemerintah.

2.3 Implementasi kebijakan publik

Implementasi kebijakan publik merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Implementasi kebijakan pada dasarnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Implementasi dilakukan setelah suatu kebijakan ditetapkan. Secara umum implementasi memiliki makna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan- tujuan kebijakan atau program-program.⁸ Implementasi pada sisi lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*).⁹ Misalnya, implementasi dikonseptualisasikan sebagai suatu proses atau serangkaian keputusan dan tindakan yang ditujukan agar keputusan-keputusan yang diterima oleh lembaga legislatif bisa dijalankan. Implementasi juga dapat

⁸ Lester dan Stewart, Op.Cit., hlm. 104 dalam Winarno 2012 : 147

⁹ Ibid,

diartikan dalam konteks keluaran, atau sejauh mana tujuan-tujuan yang telah direncanakan mendapat dukungan. Seperti tingkat pengeluaran belanja bagi suatu program. Dampak implementasi memiliki makna bahwa terdapat perubahan yang dapat diukur dalam masalah yang luas yang dikaitkan dengan program, undang-undang publik dan keputusan yudisial.

Ripley dan Franklin mendefinisikan implementasi merupakan apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan dengan memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh berbagai aktor, khususnya para birokrat yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan.¹⁰ Menurutnya implementasi mencakup beberapa kegiatan

1. Badan-badan pelaksana yang ditugasi oleh undang-undang dengan tanggung jawab menjalankan program harus mendapatkan sumber-sumber yang dibutuhkan agar implementasi berjalan lancar,
2. Badan-badan pelaksana mengembangkan bahasa anggaran dasar menjadi arahan-arahan konkret, regulasi, serta rencana-rencana desain program
3. Badan-badan pelaksana harus mengorganisasikan kegiatan-kegiatan mereka dengan menciptakan unit-unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja.

¹⁰ Randall B. Ripley dan Grace A Franklin (1982). Hlm 4 dalam *ibid*, 148

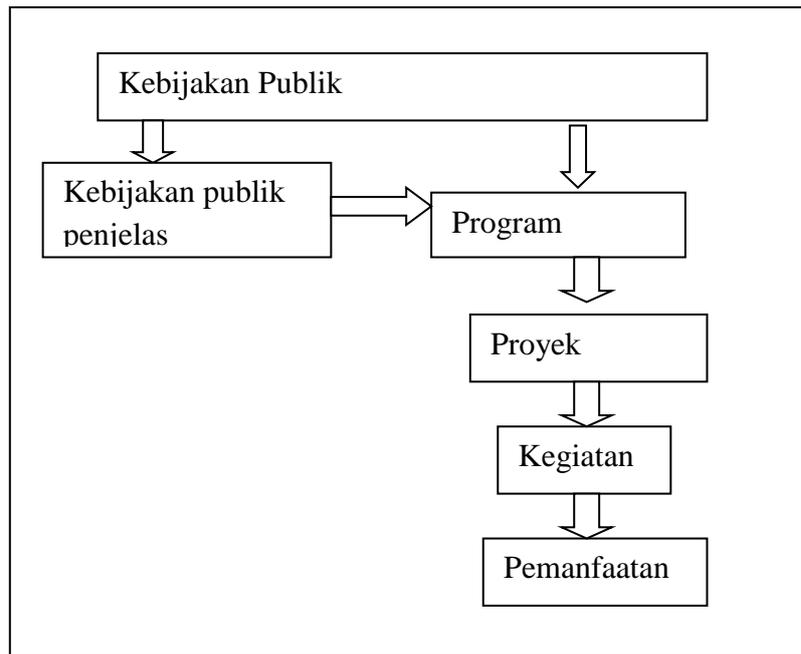
Secara umum menurut Grindle tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan, dapat direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya “*a policy delivery system*”, dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan yang diinginkan. Dengan demikian kebijakan publik merupakan, pernyataan-pernyataan secara luas mengenai tujuan, sasaran dan sarana. Atau merupakan program-program tindakan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang dinyatakan dalam kebijakan.

Selanjutnya Van Meter dan Van Horn mengatakan implementasi kebijakan merupakan tindakan- tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.¹¹ Tahap implementasi tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan saran –saran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Untuk mengimplementasi kebijakan publik ada dua pilihan langkah, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik.¹² Secara umum dapat digambarkan sebagai berikut,

¹¹ Van Meter, and van Horn, Op.Cit., hlm 447 dalam Ibid :149

¹²Nugroho, 2009:494-495



Sumber : Nugroho, *Public policy*.

Gambar 2 : Implementasi Publik

Implementasi kebijakan publik dapat dimulai dengan membuat sebuah program yang akan dikaji. Program kemudian akan dilaksanakan sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaannya. Program pemerintah dikatakan berhasil jika dilaksanakannya sesuai dengan petunjuk dan ketentuan pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang mencakup antara lain tata cara atau prosedur pelaksanaan, pelaksana, kelompok sasaran dan manfaat program. Sedangkan program dinilai berhasil manakala programnya membawa dampak seperti yang diinginkan. Suatu program mungkin saja berhasil dilihat dari sudut proses, tetapi boleh jadi gagal ditinjau dari dampak yang dihasilkan, atau sebaliknya. Dengan kata lain, implementasi kebijakan dapat dianggap berhasil ketika telah nampak konsistensi antara proses yang dilalui dengan hasil yang dicapai

Implementasi kebijakan publik adalah hal yang paling berat, karena dalam implementasi sering menemui masalah yang tidak ditemui pada konsep. Implementasi kebijakan selain berkaitan dengan peraturan teknis tentang implementasi kebijakan tersebut juga berkaitan dengan sumber daya manusia dan fasilitas yang akan digunakan untuk mengimplementasi kebijakan tersebut. Edwards III (1984: 1) mengatakan bahwa keputusan pembuat kebijakan akan berhasil dilaksanakan jika ada implementasi yang efektif. Implementasi kebijakan merupakan aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan pengarahannya yang sah dari suatu kebijakan yang meliputi upaya mengelola *input* untuk menghasilkan *output* atau *outcomes* bagi masyarakat.¹³

Oleh karena itu, Implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai suatu cara agar kebijakan yang sudah ditetapkan dapat mencapai tujuannya. Tujuan kebijakan adalah melakukan intervensi sedangkan implementasi adalah tindakan intervensi itu sendiri. Implementasi melibatkan usaha dari pembuat kebijakan untuk mempengaruhi pelaksana kebijakan untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku target group.

Implementasi merupakan proses penting dalam proses kebijakan, dan tidak terpisahkan dalam formulasi kebijakan. Formulasi kebijakan merupakan suatu rencana yang akan sia-sia jika rencana tersebut tidak diimplementasikan. Dalam praktiknya, proses implementasi seringkali terjadi dengan sangat rumit dan kompleks. Dalam hal ini benturan antar aktor baik administrator, petugas

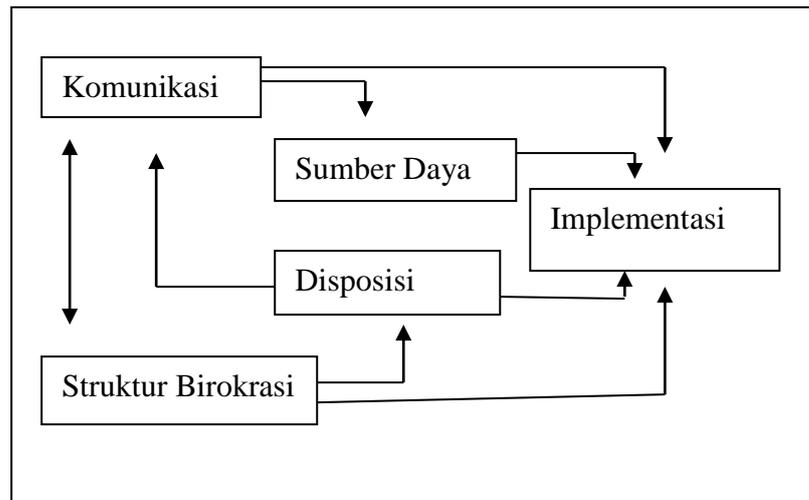
¹³ Akib,2010 :2

lapangan maupun sasaran seringkali terjadi. Selama implementasi berlangsung sering terjadi beragam interpretasi atas tujuan, target maupun strateginya. Di dalam praktiknya, implementasi kebijakan tidak selamanya menemui keberhasilan melainkan juga sering mengalami kegagalan. Oleh karena itu, diperlukan suatu kajian yaitu studi implementasi kebijakan yang bertujuan untuk menilai keberhasilan sebuah kebijakan.

2.4 Model Implementasi kebijakan *Top Down*/George C. Edward III

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan model implementasi kebijakan *Top Down*. Secara garis besar, model *Top Down* menitikberatkan pada sebuah situasi dimana para pembuat kebijakan mampu mengontrol situasi dan dana yang terbatas.

Salah satu model implementasi kebijakan dalam model *Top Down* yaitu model implementasi yang dikemukakan oleh George C. Edward III. Edward melihat implementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis, dimana terdapat faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhinya. Beliau menegaskan bahwa studi implementasi harus dapat menjawab dua pertanyaan, yaitu apa yang menjadi prasyarat implementasi kebijakan dan apa yang menjadi faktor utama keberhasilan sebuah implementasi. Menurutnya terdapat empat variabel yang menentukan pelaksanaan kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya, sikap implementor dan struktur birokrasi. Secara umum dapat digambarkan sebagai berikut,



Sumber : Widodo, 2011:107

Gambar 3 : Model George C Edward III

Dari gambar tersebut diatas dapat dijelaskan berikut ini,

1. Komunikasi

Komunikasi merupakan hal yang sangat penting dalam mencapai tujuan kebijakan publik. Komunikasi merupakan sarana untuk menyebarkan informasi, baik dari atas kebawah maupun dari bawah keatas. Implementasi yang efektif adalah ketika mereka para pembuat keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan, untuk itu sangat diperlukan komunikasi yang baik.

Terdapat tiga komponen untuk mengukur keberhasilan komunikasi, yaitu

a. Transmisi,

Faktor utama dalam komunikasi kebijakan adalah transmisi. Dalam hal ini komunikasi harus disalurkan dengan baik agar menghasilkan suatu implementasi yang baik. Namun dalam pelaksanaannya, transmisi tidak selalu berjalan dengan baik. Seringkali kebijakan tersebut diabaikan atau kesalahpahaman

Terdapat beberapa hambatan yang muncul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi.

1. Pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. Hal ini terjadi karena para pelaksana menggunakan keleluasaan yang tidak dapat mereka elakkan dalam melaksanakan keputusan-keputusan dan perintah-perintah umum.
 2. Informasi melewati berlapis-lapis birokrasi. Seperti kita ketahui birokrasi memiliki struktur yang hierarkis. Kondisi ini sangat mempengaruhi tingkat keefektifitas komunikasi kebijakan yang dijalankan. Penggunaan sarana komunikasi yang tidak langsung dan tidak adanya saluran-saluran komunikasi yang ditentukan mungkin juga mendistorsikan perintah pelaksana.
 3. Penangkapan komunikasi-komunikasi mungkin dihambat oleh persepsi yang selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan. Terkadang para pelaksana mengabaikan perintah yang sudah jelas.
- b. Kejelasan, dalam hal ini informasi mengenai keputusan harus diterima dengan jelas dan tidak membingungkan oleh para pelaksana. Seringkali instruksi-instruksi yang diteruskan kepada pelaksana tidak jelas dan tidak menetapkan kapan dan bagaimana

program dilaksanakan. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan berkenaan dengan implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya interpretasi yang salah bahkan mungkin bertentangan dengan pesan awal. Edward mengidentifikasi enam faktor yang mendorong ketidakjelasan implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut adalah kompleksitas kebijakan publik, keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat, kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan, masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru, menghindari pertanggungjawaban kewajiban, dan sifat pembentukan kebijakan pengadilan.¹⁴

- c. Konsistensi, untuk melaksanakan implementasi yang efektif maka perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten atau tidak berubah-ubah. Perintah-perintah implementasi yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan. Jika hal ini terjadi, maka implementasi kebijakan berlangsung tidak efektif.

2. Sumber daya

Perintah-perintah implementasi selain harus dijalankan dengan cermat, jelas dan konsisten juga diperlukan sumber daya agar

¹⁴ Ibid., 26 dalam Winarno 2012:180

implementasi berjalan dengan efektif. Dengan demikian sumber daya juga mempengaruhi keefektifan implementasi kebijakan. Sumber daya yang dimaksud disini yaitu,

- a. Staf, dalam melaksanakan kebijakan staf dituntut untuk memiliki kemampuan yang memadai, kebijakan akan berhasil apabila staf mampu melaksanakan kebijakan tersebut begitupun sebaliknya kebijakan tersebut akan gagal apabila staf tidak mampu melaksanakan kebijakan. Ada satu hal yang perlu diketahui bahwa jumlah staf tidak selalu memiliki efek positif bagi implementasi kebijakan. Hal ini disebabkan karena kurangnya kecakapan yang dimiliki oleh para pegawai pemerintah ataupun staf, namun disisi lain kurangnya staf juga akan menimbulkan persoalan yang pelik menyangkut implementasi kebijakan yang efektif.
- b. Informasi, dalam hal ini informasi terbagi menjadi dua yaitu pertama mengenai pelaksanaan kebijakan. Pelaksana kebijakan perlu mengetahui apa yang dilakukan dan bagaimana mereka melakukannya. Dengan demikian, para pelaksana kebijakan harus diberi petunjuk untuk melaksanakan kebijakan. Kedua mengenai ketaatan personil-personil lain terhadap peraturan-peraturan pemerintah. Pelaksana harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan menaati undang-undang atau tidak.

Informasi mengenai program-program adalah penting terutama bagi kebijakan-kebijakan baru atau kebijakan-kebijakan yang melibatkan persoalan-persoalan teknis. Kurangnya pengetahuan tentang bagaimana mengimplementasikan kebijakan memiliki beberapa konsekuensi secara langsung,

1. Beberapa tanggung jawab secara sungguh-sungguh tidak akan dapat dipenuhi atau tidak dapat dipenuhi tepat pada waktunya
2. Ketidakefisienan.

Selain birokrasi pemerintah, implementasi kebijakan juga berkaitan dengan individu-individu dalam sektor swasta. Namun seringkali warganegara diluar struktur birokrasi sering tidak memprakarsai tindakan atau memberikan informasi mengenai ketidaktaatan hukum.

- c. Wewenang, kewenangan merupakan hak otoritas yang dimiliki para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Pada umumnya wewenang harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Wewenang akan berbeda-beda dari satu program ke program lain serta memiliki banyak bentuk yang berbeda misalnya, hak untuk mengeluarkan surat panggilan untu datang ke pengadilan, mengeluarkan perintah pada pejabat lain, menarik dan mnyediakan dana dari suatu program dan lain sebagainya. Kurangnya wewenang yang efektif disadari oleh para

pejabat dan karena itu mereka membutuhkan kerjasama dengan pelaksana-pelaksana lain agar implementasi lebih efektif.

- d. Fasilitas, dalam hal ini sarana dan prasarana sangat diperlukan demi keberhasilan suatu kebijakan. Seorang pelaksana yang baik selain memiliki staf yang memadai, memahami apa yang harus dilakukan dan memiliki wewenang untuk melakukan tugasnya juga sebaiknya memiliki fasilitas seperti bangunan kantor untuk melakukan koordinasi serta perlengkapan dan perbekalan lainnya yang mendukung proses implementasi tersebut.

3. *Disposition/Sikap pelaksana dan kecenderungan pelaksana*

Kecakapan saja tidak mencukupi tanpa ketersediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Edward III mengatakan bahwa “kecenderungan-kecenderungan atau disposisi merupakan salah satu factor yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif”.¹⁵ Apabila pelaksana bersikap baik atau adanya dukungan terhadap suatu kebijakan tertentu, kemungkinan besar mereka melaksanakan sebagaimana yang diinginkan oleh pembuat keputusan. Begitu juga berlaku sebaliknya apabila terjadi hal yang Beerlawanan. Bentuk penolakan menurutnya bermacam-macam, seperti yang dikemukakan Edward III tentang “zona ketidakacuhan”. Dalam hal ini para pelaksana kebijakan melalui keleluasaanya menghambat

¹⁵ Winarno (2005:142-143)

implementasi kebijakan dengan cara mengacuhkan, menunda dan lain sebagainya.

4. Struktur birokrasi

Struktur birokrasi dalam melaksanakan kebijakan juga mempunyai pengaruh penting. Birokrasi merupakan salah satu badan 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 masalah-masalah sosial dalam kehidupan modern. Struktur birokrasi yang dimaksud dalam hal ini tidak hanya struktur pemerintah tetapi juga struktur organisasi swasta yang lain.

1

Dalam hal ini terdapat dua aspek yang mempengaruhi struktur birokrasi. Pertama yaitu mekanisme dan kedua struktur birokrasi itu sendiri. Mekanisme berkaitan dengan *Standar Operating Procedures* (SOP). SOP merupakan pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak menyimpang dari tujuan dan sasaran kebijakan.

Kedua struktur birokrasi, keberhasilan pelaksanaan kebijakan dapat dimungkinkan terhambat oleh struktur birokrasi yang terlalu panjang dan berbelit-belit serta prosedural yang tidak efisien serta terfragmentasi atau pembagian tanggung jawab ke unit kerja yang ada. Keberhasilan pelaksana kebijakan publik sesungguhnya juga banyak dipengaruhi oleh

faktor-faktor diluar birokrasi seperti faktor sosiologis, budaya atau kultur masyarakat. Suatu kebijakan seringkali melibatkan beberapa lembaga atau organisasi dalam proses implementasinya, sehingga diperlukan koordinasi yang efektif antar lembaga-lembaga terkait dalam mendukung keberhasilan implementasi.

Berdasarkan beberapa model yang ada dalam model implementasi *Top Down*, penulis dalam hal ini tertarik untuk menggunakan model implementasi George C Edward. Hal ini dengan alasan bahwa model ini dapat mengemukakan secara jelas mengenai situasi kondisi dalam pembuat kebijakan terkait prasyarat dan faktor penentu keberhasilan suatu implementasi.

2.5 Pasar

2.5.1 Pengertian Pasar

Pasar didefinisikan sebagai tempat bertemunya pembeli dan penjual untuk melakukan transaksi jual beli barang atau jasa. Transaksi merupakan kesepakatan jual beli. Transaksi tersebut dilakukan dengan menggunakan alat pembayaran yang sah yaitu uang atau dengan pertukaran barang yang memiliki nilai setara. Kegiatan ini merupakan kegiatan perekonomian yang ditemui di seluruh masyarakat.

Menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern, pasar adalah area tempat jual beli barang

dengan jumlah penjual lebih dari satu baik yang disebut sebagai pusat perbelanjaan, pasar tradisional, pertokoan, mall, plaza, pusat perdagangan maupun sebutan lainnya.¹⁶ Sedangkan menurut Geertz (Listiani, 2008) pasar merupakan suatu pranata ekonomi sekaligus cara hidup masyarakat. Sudut pandang Geertz tentang pasar adalah pertama sebagai arus barang dan jasa menurut pola tertentu. Kedua, sebagai rangkaian mekanisme ekonomi untuk memelihara dan mengatur barang dan jasa. Ketiga, sebagai sistem sosial dan kebudayaan dimana mekanisme tertanam.¹⁷ Secara umum pasar di definisikan sebagai tempat bertemunya penawaran dan permintaan yang kemudian terwujud dalam aktivitas jual beli.

Menurut William J. Stanton (1993:92) pasar dapat didefinisikan sebagai berikut :¹⁸

“ Pasar adalah orang-orang yang mempunyai keinginan untuk puas, uang untuk berbelanja dan kemauan untuk membelanjakannya”.

Berdasarkan hal tersebut terdapat tiga unsur penting dalam pasar yaitu, orang dengan segala keinginannya, daya beli dan kemauan untuk membelanjakan uang. Pasar dapat dibedakan menjadi beberapa kategori, yaitu menurut jenisnya, pasar menurut lokasi, menurut jenis barangnya, menurut cara transaksinya, menurut hari, menurut luas jangkauan dan menurut wujudnya.

¹⁶ http://hukum.unsrat.ac.id/pres/perpres_112_2007.pdf

¹⁷ <http://www.visikata.com/budaya-kompetisi-pustakawan-di-era-ekonomii-kreatif/>

¹⁸ Dalam Mahendra,2007:35

1. Pasar menurut jenisnya

a. Pasar Konsumsi

Dalam pasar konsumsi, sekelompok pembeli yang membeli barang-barang untuk dikonsumsi. misalnya beras, sayur dan lain sebagainya.

b. Pasar faktor produksi

Pasar faktor produksi merupakan pasar yang menjual barang untuk keperluan produksi. Misalnya mesin untuk memproduksi dan lain sebagainya

2. Pasar menurut lokasi

Pasar menurut lokasi merupakan pasar yang memiliki nama sesuai dengan lokasinya. Misalnya, pasar kebayoran yang berlokasi di kebayoran dan lain-lain

3. Pasar menurut jenis barangnya

Pasar yang hanya menjual satu jenis barang tertentu, misal pasar sayur, pasar hewan dan lain sebagainya

4. Pasar menurut cara transaksinya

a. Pasar Tradisional.

Menurut Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007, yang dimaksud dengan pasar tradisional adalah pasar yang dibangun dan dikelola oleh pemerintah, pemerintah daerah, swasta, Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah termasuk kerjasama dengan swasta dengan tempat usaha berupa toko, kios, los dan tenda yang dimiliki/dikelola oleh pedagang kecil, menengah,

swadaya masyarakat atau koperasi dengan usaha skala kecil, modal kecil dan dengan proses jual beli barang dagangan melalui tawar-menawar.

Bangunan pasar biasanya terdiri dari kios, gerai atau los yang disediakan oleh pengelola pasar. Sebagian besar menjual kebutuhan sehari-hari seperti bahan makan, keperluan rumah tangga, pakaian, barang elektronik, jasa dan lain sebagainya. Pada umumnya pasar tradisional berada di dekat kawasan perumahan, hal ini bertujuan agar memudahkan pembeli untuk mencapai pasar.

b. Pasar Modern.

Dalam pasar modern barang yang diperjual belikan memiliki harga pas dan dengan layanan sendiri. Seperti supermarket, minimarket dan lain sebagainya

5. Pasar menurut hari

Pasar ini memiliki nama sesuai dengan hari pasar itu buka. Misalnya pasar minggu dan lain sebagainya

6. Pasar Menurut luas jangkauan

a. Pasar daerah

Kegiatan dalam pasar daerah membeli dan menjual produk dalam daerah itu dihasilkan. Serta dapat pula dikatakan pasar daerah melayani permintaan dan penawaran dalam suatu daerah

b. Pasar lokal

Kegiatan dalam pasar lokal seperti membeli dan menjual produk dalam satu kota tempat produk itu dihasilkan. Serta dapat pula dikatakan pasar lokal melayani permintaan dan penawaran dalam satu kota.

c. Pasar Nasional

Kegiatan dalam pasar nasional yaitu membeli dan menjual produk dalam suatu negara tempat produk itu dihasilkan. Serta dapat pula dikatakan pasar nasional melayani permintaan dan penjualan dari dalam negeri

d. Pasar Internasional

Kegiatan pasar internasional yaitu membeli dan menjual produk dari beberapa negara. Serta dapat dikatakan pula bahwa luas jangkauannya diseluruh dunia

7. Pasar menurut wujud

a. Pasar Konkret

Pasar konkret merupakan pasar yang lokasi dan barangnya dapat dilihat oleh kasat mata. Misalnya terdapat di toko atau los-los pasar. Selain itu konsumen dan produsennya dapat dengan mudah dibedakan.

b. Pasar Abstrak

Pasar Abstrak merupakan pasar yang lokasinya tidak dapat dilihat oleh kasat mata. Konsumen dan produsen tidak dapat bertemu secara langsung. Dapat

melalui internet, telepon dan lain-lain. Barang yang akan dibeli pada umumnya pembeli memperoleh informasi melalui iklan, brosur dan lain-lain.

2.5.2 Fungsi dan Peranan Pasar

Secara umum, fungsi pasar yang utama adalah mempertemukan penawaran dan permintaan (produsen dan konsumen) dalam rangka pembentukan harga serta menambah kegunaan barang. Sedangkan fungsi ekonomis dari pasar menurut Bilas meliputi:

1. Pasar memiliki fungsi menentukan harga. Pasar berperan mewujudkan kesepakatan harga barang yang diperdagangkan antara penjual dengan pembeli melalui permintaan dan penawaran. Dalam hal ekonomi, harga merupakan alat pengukur nilai.
2. Pasar memiliki fungsi konsumsi. Pasar berperan meningkatkan keinginan konsumen untuk membeli barang atau jasa tertentu.
3. Pasar memiliki fungsi menyalurkan barang. Pasar berperan menyalurkan barang dari produsen ke konsumen. Dalam hal ini produsen dan konsumen saling membutuhkan, produsen menyediakan barang yang diperlukan oleh konsumen.

4. Pasar memiliki fungsi penjatahan (*rationating*). Penjataan barang dapat memecahkan persoalan perbedaan tempat antara produsen dan konsumen satu dengan lainnya. Hal ini karena jumlah produksi yang tersedia dalam masyarakat untuk jangka waktu tertentu terkadang terbatas jumlahnya, oleh karena itu harus dibagi sehingga produksi tersebut dapat merata dan cukup dalam waktu tertentu.
5. Pasar memiliki fungsi menyediakan barang dan jasa untuk keperluan dimasa yang akan datang. Hal ini karena beberapa hasil pertanian bersifat musiman sedangkan permintaan barang berlangsung terus menerus maka pasar dalam hal ini dapat mengatasi waktu saat panen dengan saat barang tersebut dibutuhkan sehingga dapat mempertahankan sistem ekonomi.
6. Pasar memiliki fungsi menyeleksi dan mengkombinasi barang menurut jumlah dan jenisnya. Biasanya konsumen menghendaki berbagai macam barang dalam jumlah, ukuran dan kualitas.¹⁹

Pasar memiliki peran diantaranya sebagai berikut

1. Peranan pasar bagi konsumen. Pasar memiliki peran yang sangat penting bagi konsumen. Hal ini karena pasar dapat memberikan kemudahan kepada konsumen untuk

¹⁹ Bilas, 1992:7

mendapatkan barang atau jasa yang dibutuhkan. Jika pasar semakin luas maka akan memudahkan konsumen untuk mencari barang dan jasa yang dibutuhkan dengan ukuran dan jenis yang beragam.

2. Peran pasar bagi produsen. Pasar juga memiliki peranan yang sangat penting bagi produsen yaitu membantu memperlancar penjualan hasil produksi dan dapat pula digunakan sebagai tempat untuk mempromosikan barang dan jasa hasil produksi.
3. Peranan pasar bagi pembangunan. Peranan pasar bagi pembangunan adalah menunjang kelancaran pembangunan yang sedang berlangsung. Hal ini karena pasar berperan membantu menyediakan segala macam barang dan jasa yang dibutuhkan dalam pembangunan. Pasar juga dapat menambah sumber pendapatan daerah melalui pajak dan retribusinya. Selain itu pasar juga dapat mengurangi jumlah pengangguran.²⁰

²⁰ Ibid,

2.6 Pasar Modern

Malano mengatakan bahwa pasar modern pada umumnya berada di wilayah perkotaan. Pasar ini menggunakan pengelolaan manajemen yang modern yang dicirikan dengan penyedia barang dan jasa disertai pelayanan yang terstandar. Dalam pasar modern barang yang dijual bervariasi bahkan ada juga yang menjual barang impor. Contoh pasar modern antara lain, *supermarket*, *hypermarket*, *departemen store*, *shopping centre*, waralaba, minimarket, toko serba ada dan lain sebagainya.²¹

Di pasar ini pembeli melayani dirinya sendiri dengan artian pembeli dapat mengambil barang yang diinginkan dengan sendiri dan langsung dapat melihat harga barang pada label yang tercantum pada barang (*barcode*) yang tidak melalui mekanisme tawar-menawar antara penjual dan pembeli, bangunan pasar modern dilengkapi dengan pendingin udara (*AC/Air conditioner*), serta memiliki tempat yang bersih dan nyaman.

Menurut Royan mengatakan bahwa di Indonesia dalam sepuluh tahun terakhir pasar modern mengalami perkembangan yang cukup signifikan. Terutama pada pertumbuhan jumlah minimarket. Terlebih lagi dengan adanya program yang diadakan oleh minimarket yang mencanangkan dalam waktu satu bulan harus membuka 2-3 gerai. Dengan demikian akan sangat mudah menemui minimarket di segala tempat bahkan sampai ke daerah dan desa-desa. Kondisi yang demikian

²¹ Malano, 2011:82

menjadi tidak heran jika pasar tradisional terutama di perkotaan menjadi tersudutkan atau mengalami penurunan omset.²²

Salah satu keunggulan pasar modern dari pasar tradisional diantaranya adalah dapat menjalin kerjasama dengan pemasok besar dan biasanya untuk jangka waktu yang cukup lama, sehingga meningkatkan efisiensi melalui skala ekonomi yang besar. Selain itu strategi harga dan promosi yang digunakan cukup menarik konsumen.

2.7 Karakteristik Pasar Modern

Karakteristik Pasar modern menurut Sinaga dibagi menjadi tiga hal yaitu²³ ;

1. Lokasi, Fasilitas, Tata Letak, dan Sarana Pelayanan

- a. Pemilihan lokasi. Pemilihan lokasi berkaitan dengan target pasar yang ingin dicapai. Setiap pasar modern memiliki target pasar yang berbeda. Misalnya berkaitan dengan busana Keris Gallery, Metro dan Sogo mengincar masyarakat kelas menengah ke atas sedangkan Matahari dan Rimo mengincar masyarakat menengah ke bawah.
- b. Selain gedung ,pasar modern memiliki fasilitas pendingin ruangan atau *Air Conditioner* (AC). Suasana ruangan yang sejuk yang di sebabkan oleh AC merupakan hal yang sudah pasti ditemui dalam pasar modern seperti departemen store atau minimarket baik yang berada kota besar maupun di pedesaan. Selain itu pasar moden memiliki fasilitas

²² Royan, 2011: 19-21

²³ Sinaga,2008: 32

pendukung antara lain *elevator*, *lift* dan area parkir. *Elevator* dan *lift* sangat membantu konsumen untuk mempercepat dan mempermudah mobilitas didalam pasar modern dalam mencari barang-barang yang dibutuhkan. Selain itu, pasar modern dilengkapi dengan area parkir yang cukup. Hal ini bertujuan untuk memudahkan konsumen baik yang telah maupun belum membawa hasil belanjanya sehingga proses belanja konsumen benar-benar nyaman, aman dan tanpa hambatan.

- c. Tata letak barang dan desain yang menarik. Tata letak barang dan desain pengaturan barang di pasar modern seperti departemen store maupun minimarket umumnya dikelompokkan menurut jenis barangnya, misalnya makanan, minuman, pakaian, peralatan rumah, pakaian dan lain sebagainya. Dengan adanya tata letak barang tersebut memudahkan konsumen dalam mendapatkan produk yang dibutuhkan
- d. Pelayanan yang baik. Pelayanan yang diberikan oleh pasar modern relatif cukup baik. Konsumen dalam berbelanja selain dilayani oleh pramuniaga juga menggunakan *cashier machine*, *pass room* dan *bag*. Dengan menggunakan *cashier machine* dalam bertansaksi, konsumen tidak membutuhkan waktu yang lama untuk mengantri terlebih

jika dalam suatu pasar modern terdapat lebih dari satu *cashier machine*.

Di pasar modern, konsumen juga diberikan keleluasaan dalam memilih barang, baik model, ukuran, maupun keutuhan barang tersebut, sehingga konsumen dapat merasa puas dalam membeli barang karena memilih dengan sendirinya. Hal yang tidak diinginkan oleh konsumen seperti kerusakan pada barang atau lainnya mengenai barang yang telah dibeli akan sangat kecil kemungkinannya.

2. Pengadaan, Pendistribusian, Penjualan, Pembayaran dan Sistem Keamanan Barang

a. Sistem pengadaan barang

Pasar modern pada umumnya menggunakan sebuah tim yang bertanggung jawab membeli barang untuk memenuhi kebutuhan seluruh toko yang ada. Tim pembelian atau yang disebut dengan *buying departemen*, menggunakan anggaran pembelian tahunan yang disesuaikan dengan sistem kontrol bulanan untuk mendapatkan gambaran mengenai jumlah setiap barang yang harus dipesan. Tim ini juga bertanggung jawab dalam menentukan jenis serta jumlah barang yang akan dijual di setiap toko. Selain itu juga, tim melakukan negosiasi

harga pembelian dengan memasok serta menentukan harga penjualan.

b. Sistem penjualan

Sistem penjualan pasar modern yaitu dengan melakukan penjualan langsung kepada konsumen. Barang yang dijual telah dilengkapi oleh label harga yang pasti, sehingga tidak terjadi proses tawar menawar seperti yang terdapat di pasar tradisional. Transaksi yang dilakukan di pasar modern pada umumnya dilakukan atau dibayar secara tunai atau menggunakan kartu debit atau kartu kredit.

c. Pendistribusian barang

Untuk pasar modern yang memiliki banyak cabang, atau jaringan toko yang luas maka pendistribusian barang menjadi sangat penting. Hal ini dilakukan untuk menghindari terjadinya penumpukan stok barang di gudang. Umumnya barang yang telah dibeli terlebih dahulu di pusatkan di gudang sebelum barang-barang itu di distribusikan oleh bagian penyalur barang (*distribution departemen*). Sebelum barang-barang tersebut disalurkan ke toko atau cabang lainnya, barang terlebih dahulu dilakukan pemeriksaan mutu yang dilakukan secara sentralisasi di gudang. Pemeriksaan dengan cara sentralisasi ini dimaksudkan agar lebih cepat dan efisien serta barang yang dijual memiliki kualitas yang baik.

d. Sistem pembayaran

Pembayaran yang dilakukan di pasar modern secara umum dilakukan dengan tunai bahkan saat ini dapat dilakukan dengan menggunakan kartu kredit. Selain kartu kredit yang dikeluarkan oleh lembaga keuangan, pasar modern juga sebagian ada yang mengeluarkan atau menggunakan kartu sebagai *merchant* atau imbalan dalam bentuk poin yang dapat ditukar dengan barang di pasar modern tersebut. Seperti, *matahari card*, *centre point card*, *chandra VIP* dan lain sebagainya.

e. Sistem keamanan barang

Di pasar modern, pencurian barang merupakan masalah yang sangat serius. Menurut tingkat rentabilitas pengelola departemen store, tingkat pencurian paling tinggi biasanya terjadi pada pakaian wanita, pakaian pria dan aksesoris. Serta tempat yang rawan pencurian adalah daerah sekitar pintu masuk, ruang coba pakaian dan ruang penerimaan serta penyerahan barang. Sistem pencegahan pencurian barang yang dilakukan oleh konsumen antara lain dengan memasang cermin cembung, CCTV dan menggunakan label harga elektronik.

3. Strategi harga dan sistem promosi

a. *Price strategy- price policy*

Pada umumnya, harga barang di pasar modern lebih rendah dibandingkan pasar tradisional. Hal ini karena pasar modern membeli barang secara terpusat dan dengan jumlah yang relatif besar. Ini dilakukan karena pasar modern memiliki jaringan toko yang luas sehingga barang dapat dengan mudah dipasarkan. Harga di semua gerai juga relatif sama, strategi ini bertujuan untuk mengurangi biaya promosi dan administrasi.

b. Sistem promosi

Sistem promosi yang intensif merupakan salah satu strategi bagi pasar modern untuk dapat menarik konsumen dalam kondisi persaingan yang semakin ketat. Dalam hal ini, biasanya pasar modern menggunakan media cetak maupun elektronik. Promosi melalui media cetak pada umumnya dilakukan menggunakan koran, majalah dan pamflet. Sementara media elektronik melalui Televisi, siaran radio dan internet. Peningkatan jumlah konsumen yang berbelanja di toko ritel modern, terutama untuk konsumen yang hidup dipertanian menunjukkan kecenderungan bahwa konsumen menyukai berbelanja di ritel modern. Konsumen mengalami perubahan gaya hidup

dalam berbelanja, menghendaki belanja mudah, nyaman, praktis dan memiliki pilihan barang yang lengkap.

Berbagai macam keunggulan dari pasar modern yaitu,

1. Pengelolaan manajemen yang baik
2. Kenyamanan berbelanja di pasar modern, bersih dan ruangan yang sejuk
3. Pemilik pasar modern biasanya bermodal besar, sehingga mudah untuk melakukan ekspansi usaha dengan membuka gerai baru
4. Menawarkan harga yang lebih murah
5. Tempat yang lebih luas dan rapih, sehingga memungkinkan pelanggan bebas memilih produk yang dijual sehingga akan memicu pembelian yang tidak direncanakan

2.8 Minimarket

Menurut Royan bahwa minimarket secara kepemilikan dapat dimiliki oleh perorangan maupun secara kongsi atau kerjasama. Minimarket yang dimiliki oleh perseorangan memiliki manajemen yang lebih teratur dibanding dengan toko tradisional. Minimarket dapat berdiri secara tunggal dengan tidak memiliki cabang dan berjejaring dengan memiliki cabang di berbagai lokasi.²⁴

Sebagian besar minimarket memiliki manajemen yang terstandar sesuai dengan pemberi izin *brand*-nya, minimarket ini disebut dengan minimarket

²⁴ Royan, 2011: 9-12

franchise atau waralaba. Minimarket waralaba memang dimiliki oleh perseorangan tetapi secara merk dimiliki oleh orang lain misalnya Alfamart dan Indomaret. Minimarket ini jumlahnya semakin bertambah sebab sesuai dengan visi dan misi perusahaan yang akan terus dikembangkan.

Saat ini masyarakat dapat dengan mudah menemukan minimarket baik minimarket lokal maupun nasional. Berdasarkan peraturan tentang persyaratan dan penataan minimarket, minimarket didefinisikan sebagai toko serba ada yang bangunanya sering kali tidak bertingkat. Minimarket biasanya memiliki luas tidak lebih dari 400 m^2 , memiliki penerangan yang cukup dan memiliki ruangan toko yang sejuk. Selain itu ciri lain dari minimarket yaitu memiliki sumber daya manusia sebagai pengelola yang tidak banyak, pada umumnya berjumlah 2-3 orang yang bertugas sebagai kasir dan pramuniaga. Hal ini memungkinkan agar biaya operasional yang dikeluarkan oleh pemilik tidak terlalu tinggi.

Ditinjau dari segi permodalan, minimarket membutuhkan modal relatif lebih kecil dibandingkan dengan pasar modern lainnya, seperti *hypermarket* dan *supermarket*. Untuk menjadi seorang pemilik waralaba, seseorang cukup menyediakan modal kurang lebih Rp 250 juta diluar gedung yang dimiliki. Berbeda dengan minimarket perseorangan, yang mungkin modal yang diperlukan dapat lebih kecil.

Minimarket berkembang di Indonesia diperkirakan pada tahun 1988 yang dipelopori oleh Indomaret dengan badan hukum PT Indomarco Prismatama, yang memiliki visi “menjadi jaringan ritel yang unggul” serta memiliki moto “mudah dan hemat”. Sejak saat didirikan, usaha ini mendapatkan tanggapan antusias dari masyarakat. oleh sebab itu pada tahun 2003 Indomart mendapatkan penghargaan

selaku “waralaba unggul tahun 2003”. Pada akhir januari 2012, Indomaret telah mengoperasikan lebih dari 6000 gerai yang tersebar di Jawa, Bali, Madura dan Sumatera. Dari jumlah tersebut sebanyak 60 % merupakan milik sendiri dan 40 % milik masyarakat.

Selain Indomaret, minimarket lain yang sama mengguritanya adalah Alfamart. Alfamart didirikan pada tanggal 27 juni 1999 oleh PT. Sumber Alfaria Trijaya. Hingga akhir September 2012, Alfamart tercatat memiliki gerai sebanyak 6.585 unit, yang terdiri dari 4.672 unit milik sendiri dan 1.913 unit waralaba. Di Kota Bandar Lampung pada tahun 2011 gerai Alfamart berjumlah 51 unit yang tersebar di seluruh daerah.

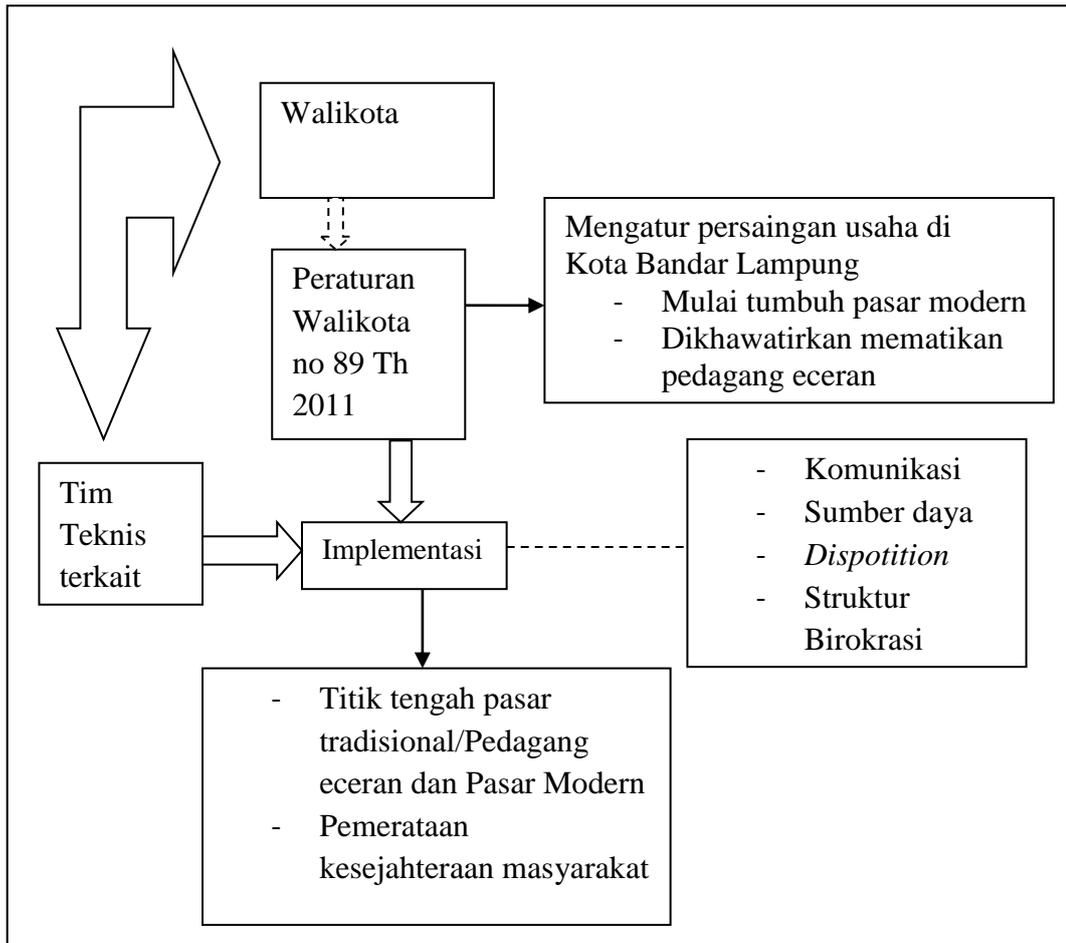
2.9 Kerangka Pemikiran

Dewasa ini pola berbelanja konsumen mengalami pergeseran, dari pasar tradisional ke pasar modern. Hal ini menyebabkan perkembangan pasar modern sangat pesat dan berbalik dengan pasar tradisional atau pedagang eceran. Selain memberikan kenyamanan berbelanja, pasar modern dapat menawarkan barang dengan harga rata-rata lebih rendah dibanding pasar tradisional atau pedagang eceran. Serta sistem promosi yang cukup menarik menyebabkan konsumen pasar tradisional atau pedagang eceran beralih ke pasar modern.

Minimarket merupakan salah satu bentuk dari pasar modern yang perkembangannya cukup agresif. Keberadaannya tidak lagi hanya di kota-kota besar namun juga telah memasuki pedesaan bahkan pemukiman warga. Kota Bandar Lampung sebagai kota terbesar di Provinsi Lampung memiliki jumlah Minimarket terbanyak, pada tahun 2011 berjumlah 150 unit yang tersebar di seluruh

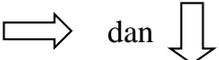
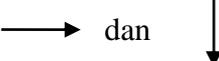
kecamatan yang ada di Kota Bandar Lampung. Oleh karena itu, mengharuskan pasar tradisional atau pedagang eceran mengalami penurunan omset pemasukan.

Pemerintah daerah Kota Bandar Lampung sebagai pelaku pembangunan dalam hal ini berupaya untuk memberikan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat, maka bersama instansi terkait yaitu Badan Penanaman Modal dan Perizinan (BPMP) Kota Bandar Lampung mengeluarkan kebijakan yang disebut dengan Peraturan WaliKota (Perwali) tentang Persyaratan dan Penataan Minimarket. Melalui Bagian Hukum, perwali pertama kali muncul yaitu Peraturan Walikota Bandar Lampung Nomor 17 Tahun 2009 kemudian direvisi menjadi Peraturan Walikota Nomor 89 Tahun 2011 dan direvisi kembali Peraturan WaliKota Nomor 11 Tahun 2012. Dalam penelitian ini, peneliti akan meneliti mengenai Peraturan Walikota Nomor 89 Tahun 2011, karena Peraturan Walikota Nomor 11 Tahun 2012 masih dalam tahap sosialisasi. Oleh karena itu belum dapat diketahui sejauh mana implementasi peraturan tersebut. Untuk menganalisis penelitian ini, peneliti menggunakan model implementasi *Top Down* dengan model George C. Edward III. Berikut merupakan gambar kerangka pikir,



Gambar 4 : Kerangka Pikir

Keterangan :

-  = Membuat
-  = Melakukan/ dilakukan
-  = Bertujuan
-  = Proses
-  =Bekerjasama