

Kode>Nama Rumpun Ilmu* : 594 / Ilmu Administrasi Publik

LAPORAN HASIL PENELITIAN DISERTASI DOKTOR



**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERENCANAAN PENATAAN
TOKO MODERN BERJARINGAN NASIONAL DI KABUPATEN
SLEMAN DALAM KAJIAN EKONOMI POLITIK**

OLEH:

ITA MUTIARA DEWI, M.SI.

0021038101

**Dibiayai Oleh DIPA Universitas Negeri Yogyakarta dengan
Surat Perjanjian Penugasan dalam Rangka Pelaksanaan Program Penelitian
Disertasi Doktor Tahun Anggaran 2013 Nomor: 523a/BOPTN/UN34.21/2013
Tanggal 27 Mei 2013**

HALAMAN PENGESAHAN

Judul Kegiatan : Implementasi Kebijakan Pembatasan Toko Modern Berjaringan Nasional di Kabupaten Sleman dalam Kajian Ekonomi Politik

Peneliti / Pelaksana

Nama Lengkap : ITA MUTIARA DEWI M.Si.
NIDN : 0021038101
Jabatan Fungsional :
Program Studi : Ilmu Sejarah
Nomor HP : 081578756370
Surel (e-mail) : itamutiaradewi@gmail.com

Institusi Mitra (jika ada)

Nama Institusi Mitra :
Alamat :
Penanggung Jawab :
Tahun Pelaksanaan : Tahun ke 1 dari rencana 1 tahun
Biaya Tahun Berjalan : Rp. 30.000.000,00
Biaya Keseluruhan : Rp. 0,00



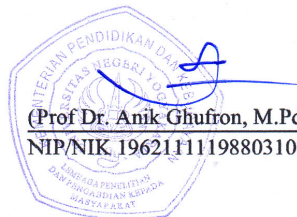
Mengetahui
Dekan FIS UNY

(Prof. Dr. Ajat Sudrajat, M.Ag.)
NIP/NIK 196203211989031001

Yogyakarta, 25 - 11 - 2015,
Ketua Peneliti,

(ITA MUTIARA DEWI M.Si.)
NIP/NIK 198103212003122001

Menyetujui,
Ketua LPPM UNY



(Prof. Dr. Anik Ghufroon, M.Pd.)
NIP/NIK 196211111988031001

ABSTRAK

Penelitian ini membahas tentang implementasi kebijakan perencanaan penataan atau pembatasan toko modern di kabupaten Sleman dalam kajian ekonomi politik. Kebijakan tersebut berdasarkan Peraturan Bupati Sleman No. 13 dan 45/2010 dan Perda No.28/2012. Hingga saat ini banyak toko modern di Kabupaten Sleman yang tidak sesuai Peraturan Bupati tentang Tata Ruang dan Perizinan, hal ini menunjukkan bahwa implementasi tidak berhasil atau kurang ditegakkan. Penelitian ini bertujuan (1) untuk mengidentifikasi implementasi kebijakan perencanaan penataan toko modern berjarangan nasional di Kabupaten Sleman; (2) mengetahui peran pemerintahan lokal dalam implementasi kebijakan tersebut; (3) merumuskan rekomendasi kebijakan agar implementasi dapat berjalan dengan baik. Metode kualitatif, studi kasus dan analisis kebijakan digunakan untuk mengeksplorasi, menganalisis dan melakukan interpretasi data-data penelitian. Analisis EVR congruence, teori pilihan publik dan pilihan rasional, kebijakan rasional elit (top down) dan deliberatif (bottom up) menjadi fokus utama kajian ekonomi politik kebijakan publik dalam penelitian ini. Hasil penelitian ini menunjukkan: (1) implementasi Kebijakan Perencanaan Penataan Toko Modern Berjarangan Nasional kurang berjalan dengan baik disebabkan kurangnya sinergi environment resources and value (EVR) akibat implementasi yang bersifat pilihan rasional dan top down; (2) peran pemerintah dapat dikatakan sebagai regulator (pembuat aturan saja) yang ditunjukkan dengan formulasi dan implementasi yang kurang melibatkan partisipasi kelompok kepentingan seperti LSM dan masyarakat akhirnya kebijakan menjadi kurang pro poor dan pro public (3) rekomendasi implementasi kebijakan agar berjalan dengan baik yaitu dengan mensinergikan EVR, implementasi yg bersifat bottom up dan deliberatif, mereposisi peran pemerintah sebagai pelayan masyarakat, partisipasi dan pemberdayaan masyarakat dan kelompok untuk mengawal dan advokasi kebijakan sehingga kebijakan pro poor dan pro publik.

Kata Kunci: kebijakan publik, ekonomi politik, pemerintah lokal, tradisional-modern

ABSTRACT

This research discusses the implementation of restriction's policy of national networking modern retail stores in Sleman district in the perspective of political economy. The policy is based on Regulation of Sleman Regent No. 13 and 45/2010 and Regulation No. 28/2012. Until now many modern retail stores in Sleman improper the decree on Spatial Planning and Licensing, this suggests that the implementation is not quiet successful or poorly enforced. This study aims (1) to identify policy implementation of restriction's policy of national networking modern retail stores in Sleman district, (2) determine the role of local government in the implementation of the policy, (3) formulate policy recommendations that the implementation can run well . Qualitative methods, case studies and policy analysis are used to explore, analyze and interpret research datas. This reseach use EVR congruence analysis, public choice and rational choice theory, rational policy elite (top-down) and deliberative (bottom-up) as tool of analysis. The results showed that: (1) the implementation of restriction's policy of national networking modern retail stores is not run well due to unsynchronized resources and environment value (EVR) and the implementation tend to be rational choice or top down, (2) the role of the government can be said as regulator (a rule makers) as indicated in the formulation and implementation stage which involves less participation of interest groups such as NGOs, hence the public policy eventually become pro-elite or decision maker (3) the implementation of the policy will run properly if EVR congruences, policy implementation tend to be top down and deliberative. Its need reposition the role of government as a public servant, advocacy groups participation and community empowerment to oversee policy implementation so that the policies become pro-poor and pro-public .

Keywords : public policy , political economy , local government, traditional - modern

PRAKATA

Puji syukur kami panjatkan ke hadirat Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya sehingga kami dapat menyelesaikan penelitian dan menyusun laporan penelitian dengan judul “Implementasi Kebijakan Perencanaan Penataan Toko Modern Berjaringan Nasional di Kabupaten Sleman dalam Kajian Ekonomi Politik ”. Selanjutnya, kami ucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Anik Ghufroon sebagai Ketua LPPM UNY maupun segenap karyawan yang telah membantu peneliti untuk melaksanakan penelitian ini.
2. Semua pihak yang telah membantu dalam pelaksanaan penelitian ini yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu.

Kami menyadari bahwa masih banyak kekurangan dalam laporan penelitian ini baik dari segi materi, penulisan, dan sebagainya. Oleh karena itu kami memohon maaf yang sebesar-besarnya dan semoga hal tersebut dapat menjadi pengalaman berharga di kemudian hari untuk melaksanakan penelitian maupun menyusun laporan yang lebih baik. Kami pun berharap agar laporan penelitian ini dapat memperkaya khazanah wawasan tentang ekonomi politik kebijakan publik serta memberikan kontribusi penting lain bagi kami maupun bagi para pembaca sekalian.

Yogyakarta, 26 November 2013

Penyusun

Ita Mutiara Dewi

DAFTAR ISI

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------|------|
| HALAMAN SAMPUL | i |
| HALAMAN PENGESAHAN | ii |
| ABSTRAK | iii |
| ABSTRACT | iv |
| PRAKATA | v |
| DAFTAR ISI | vi |
| DAFTAR TABEL | viii |
| DAFTAR GAMBAR | ix |
| DAFTAR LAMPIRAN | x |
| BAB 1. PENDAHULUAN | 1 |
| 1.1. Latar Belakang | 1 |
| 1.2. Rumusan Masalah | 18 |
| BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA | 19 |
| 2.1. Penelitian Terdahulu | 19 |
| 2.2. Kajian Teoritik | 22 |
| 2.2.1. Ritel, Pasar dan Toko Modern | 22 |
| 2.2.2. Best Practices di Beberapa Negara berkaitan Kebijakan Penataan Ritel | 28 |
| 2.2.3. Kebijakan Nasional berkaitan Ritel Modern | 30 |
| 2.2.4. Kebijakan Pemerintah Lokal Kabupaten Sleman | 35 |
| 2.2.5. Kebijakan Publik | 38 |
| 2.2.6. Implementasi Kebijakan Publik | 43 |
| 2.2.7. Ekonomi Politik dalam Implementasi Kebijakan Publik | 61 |
| BAB 3. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN | 69 |
| 3.1. Tujuan Penelitian | 69 |
| 3.2. Manfaat Penelitian | 69 |
| BAB 4. METODE PENELITIAN | 70 |
| 4.1. Rancangan Penelitian | 70 |
| 4.2. Pengumpulan Data | 72 |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.3. Analisa Data | 73 |
| BAB 5. HASIL DAN PEMBAHASAN | 77 |
| 5.1. Sekilas Profil Kabupaten Sleman | 77 |
| 5.2. Dampak Keberadaan Pasar Modern terhadap Pasar Tradisional | 80 |
| 5.3. Implementasi Kebijakan Penataan Toko Modern Berjaringan Nasional di Kabupaten Sleman | 84 |
| 5.3.1. Implementasi Kebijakan sebagai Pilihan Rasional | 94 |
| 5.3.2. Implementasi Kebijakan Top Down | 107 |
| 5.3.3. Implementasi Kebijakan dari Aspek Peran Pemerintah Lokal | 120 |
| 5.3.4. Implementasi Kebijakan dari Aspek Sistem Organisasi | 127 |
| BAB 6. KESIMPULAN DAN SARAN | 142 |
| 6.1. Kesimpulan | 142 |
| 6.2. Saran | 143 |
| DAFTAR PUSTAKA | 144 |
| LAMPIRAN | 146 |

DAFTAR TABEL

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabel 1.1. PDB Atas Dasar Harga Berlaku dan Konstan 2000 Menurut Lapangan Usaha Tahun 2007–2011 | 2 |
| Tabel 1.2. Jumlah Tenaga Kerja Berdasarkan Lapangan Usaha | 3 |
| Tabel 1.3. Beberapa Isu Pelanggaran Toko Modern Berjaringan Nasional di Kabupaten Sleman | 12 |
| Tabel 2.1. Penelitian Terdahulu | 19 |
| Tabel 2.2. Karakteristik Beberapa Toko Ritel Modern | 25 |
| Tabel 2.3. Format dan Banner (Brand) Ritel Modern | 26 |
| Tabel 2.4. Evolusi Tahapan Kebijakan | 41 |
| Tabel 2.5 Teori Kontingensi | 49 |
| Tabel 2.6. Ambiguity Conflict Model | 49 |
| Tabel 2.7. <i>Trust And Involvement Theory</i> | 50 |
| Tabel 5.1. Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Sleman Menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Berlaku Tahun 2009-2011 | 78 |
| Tabel 5.2. Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Sleman Menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Konstan Tahun 2009-2011 | 79 |
| Tabel 5.3. Kontribusi Sektor terhadap PDRB harga berlaku | 79 |
| Tabel 5.4. Jumlah Toko Modern di Kabupaten Sleman | 87 |
| Tabel 5.5. Tingkat Kebijakan dan Aktualisasi dalam Perundang-Undangan | 94 |
| Tabel 5.6. Perbandingan Paradigma Ekonomi Klasik dan Pilihan Publik | 104 |
| Tabel 5.7. Perbandingan Pendekatan Top Down dan Bottom Up | 114 |
| Tabel 5.8. Perkembangan Model Implementasi | 134 |

DAFTAR GAMBAR

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gambar 1.1. Perkembangan Pangsa Pasar Ritel Tradisional dan Modern di Indonesia | 2 |
| Gambar 2.1. Model Distribusi Ritel Tradisional | 28 |
| Gambar 2.2. Model Distribusi Ritel Modern | 28 |
| Gambar 2.3. Model Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia | 36 |
| Gambar 2.4. Aktor dan Institusi dalam Proses Kebijakan | 40 |
| Gambar 2.5. Keterkaitan Desain Kebijakan dan Implementasi Kebijakan ... | 45 |
| Gambar 2.6. Model Komunikasi | 48 |
| Gambar 2.7. Faktor Penentu Implementasi | 54 |
| Gambar 2.8. Implementasi sebagai Proses Politik dan Administrasi | 55 |
| Gambar 2.9. Variabel-Variabel yang Mempengaruhi Proses Implementasi .. | 56 |
| Gambar 2.10. Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn | 57 |
| Gambar 2.11. Proses implementasi program Cheema dan Rondinelli | 58 |
| Gambar 2.12. Model EVR dalam Organisasi Publik | 60 |
| Gambar 2.13. The Structure of Policy System | 62 |
| Gambar 2.14. Ekonomi Politik dalam Kebijakan Publik | 65 |
| Gambar 2.15. Metafora Kegagalan Implementasi | 66 |
| Gambar 2.16. Model Pencapaian Ekonomi Politik | 68 |
| Gambar 4.1. Analisis Data Interaktif | 75 |
| Gambar 5.1 Kebiasaan Belanja Pakaian Konsumen | 81 |
| Gambar 5.2. Kebiasaan Belanja Kelontong Konsumen | 82 |
| Gambar 5.3. Belanja Sayur dan Bahan Makanan Segar | 82 |
| Gambar 5.4. Pengaruh Pasar Modern terhadap Jumlah Pembeli Pasar Tradisional | 83 |
| Gambar 5.5. Keterkaitan Desain Kebijakan dan Implementasi Kebijakan | 87 |
| Gambar 5.6. Model Hirarkhi Kebijakan Publik | 117 |
| Gambar 5.7. Sistem kebijakan | 128 |
| Gambar 5.8. Konsep Aktual Kebijakan Pemerintah | 129 |
| Gambar 5.9. Kerangka Logis Pengukuran Kinerja Implementasi | 133 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gambar 5.10. EVR Analysis | 136 |
| Gambar 5.11. Model Kebijakan Perencanaan Penataan Toko Modern.... | 139 |
| Gambar 5.12. Rekomendasi Model Kebijakan Perencanaan Penataan Toko Modern..... | 140 |

DAFTAR LAMPIRAN

| | |
|----------------------------------------|-----|
| Lampiran 1. Instrumen Penelitian | 146 |
| Lampiran 2. Biodata Peneliti | 151 |

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

Jual beli (belanja dan perdagangan) merupakan aktivitas yang dilakukan manusia dalam memenuhi kebutuhannya. Masalah jual beli pun menjadi salah satu perhatian dalam kebijakan publik. Tempat jual beli khususnya pasar tradisional merupakan fasilitas publik yang didirikan diatas lahan pemerintah, begitu pula toko tradisional yang kecenderungan dimiliki oleh swasta perorangan masyarakat lokal atau biasa disebut usaha kecil menengah (UKM) sedangkan pasar/toko modern saat ini umumnya dimiliki oleh perusahaan swasta yang berbisnis waralaba (*franchise*). Jual beli yang langsung berkaitan dengan unit terkecil masyarakat/publik yaitu keluarga dalam kebutuhan pokok sehari-hari yaitu eceran atau ritel (*retail*).

Sektor ritel merupakan industri strategis yang berkontribusi terhadap perekonomian Indonesia. Potensi pasar ritel Indonesia tergolong cukup besar dalam konteks global. Industri perdagangan termasuk ritel, memiliki kontribusi terbesar kedua terhadap pembentukan Produk Domestik Bruto (PDB) setelah industri pengolahan pada tahun 2007 – 2011.

Tabel 1.1. PDB Atas Dasar Harga Berlaku dan Konstan 2000 Menurut Lapangan Usaha Tahun 2007–2011 (triliun rupiah)

| Lapangan Usaha | Atas Dasar Harga Berlaku | | | | | Atas Dasar Harga Konstan 2000 | | | | |
|----------------------------------------------------|--------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) | (11) |
| 1. Pertanian, Peternakan, Kehutanan, dan Perikanan | 541,9 | 716,7 | 857,2 | 985,4 | 1 093,5 | 271,5 | 284,6 | 295,9 | 304,7 | 313,7 |
| 2. Pertambangan dan Penggalian | 440,6 | 541,3 | 592,1 | 718,1 | 886,3 | 171,3 | 172,5 | 180,2 | 186,6 | 189,2 |
| 3. Industri Pengolahan | 1 068,7 | 1 376,4 | 1 477,5 | 1 595,8 | 1 803,5 | 538,1 | 557,8 | 570,1 | 597,1 | 634,2 |
| 4. Listrik, Gas, dan Air Bersih | 34,7 | 40,9 | 46,7 | 49,1 | 55,7 | 13,5 | 15,0 | 17,1 | 18,1 | 18,9 |
| 5. Konstruksi | 305,0 | 419,7 | 555,2 | 660,9 | 756,5 | 121,8 | 131,0 | 140,3 | 150,0 | 160,1 |
| 6. Perdagangan, Hotel, dan Restoran | 592,3 | 691,5 | 744,5 | 882,5 | 1 022,1 | 340,4 | 363,8 | 368,5 | 400,5 | 437,2 |
| 7. Pengangkutan dan Komunikasi | 264,3 | 312,2 | 353,7 | 423,2 | 491,2 | 142,3 | 165,9 | 192,2 | 218,0 | 241,3 |
| 8. Keuangan, Real Estat, dan Jasa Perusahaan | 305,2 | 368,1 | 405,2 | 466,6 | 535,0 | 183,7 | 198,8 | 209,2 | 221,0 | 236,1 |
| 9. Jasa-Jasa | 398,2 | 481,9 | 574,1 | 654,7 | 783,3 | 181,7 | 193,1 | 205,4 | 217,8 | 232,5 |
| PDB | 3 950,9 | 4 948,7 | 5 606,2 | 6 436,3 | 7 427,1 | 1 964,3 | 2 082,5 | 2 178,9 | 2 313,8 | 2 463,2 |
| PDB Tanpa Migas | 3 534,4 | 4 427,6 | 5 141,4 | 5 936,2 | 6 794,4 | 1 821,8 | 1 939,6 | 2 036,7 | 2 171,0 | 2 321,8 |

Sumber: BPS (2012)

Perdagangan ritel pun memiliki potensi perhatian bersama dalam proses pembangunan. Perdagangan ritel merupakan salah satu mata rantai distribusi barang dagangan dari produsen sampai kepada konsumen, perdagangan ritel juga menjadi salah satu jenis mata pencaharian atau usaha yang menjadi tumpuan bagi sebagian masyarakat Indonesia dalam jumlah yang cukup besar.

Asosiasi Perusahaan Ritel Indonesia (Aprindo) menyatakan bahwa sektor ritel merupakan sektor kedua yang menyerap tenaga kerja terbesar di Indonesia, dengan kemampuan menyerap sebesar 18,9 juta orang, di bawah sektor pertanian yang mencapai 41,8 juta orang. (KPPU, 2009 : 1) Jumlah tenaga kerja di sektor perdagangan termasuk ritel hingga tahun 2010 merupakan peringkat kedua setelah sektor pertanian. Hal ini dapat diamati sebagai berikut:

Tabel 1.2. Jumlah Tenaga Kerja Berdasarkan Lapangan Usaha

| Provinsi | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 0 |
|----------------------|--------------|-------------|--------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------|--------------|-------------|
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) | (11) |
| Aceh | 52,20 | 0,50 | 3,30 | 0,30 | 5,10 | 14,00 | 4,00 | 0,40 | 19,00 | 1,20 |
| Sumatera Utara | 46,90 | 0,40 | 6,00 | 0,40 | 5,30 | 16,30 | 5,90 | 0,80 | 16,20 | 2,00 |
| Sumatera Barat | 44,90 | 1,20 | 4,60 | 0,30 | 4,90 | 18,50 | 5,90 | 0,70 | 17,70 | 1,30 |
| Riau | 47,70 | 1,50 | 4,40 | 0,40 | 5,10 | 16,00 | 4,50 | 0,80 | 17,50 | 2,20 |
| Jambi | 57,30 | 1,20 | 3,30 | 0,30 | 4,20 | 14,50 | 3,90 | 0,60 | 13,60 | 0,90 |
| Sumatera Selatan | 60,40 | 0,90 | 2,80 | 0,30 | 4,20 | 12,30 | 4,20 | 0,50 | 12,50 | 1,80 |
| Bengkulu | 62,00 | 0,90 | 1,80 | 0,20 | 3,30 | 12,30 | 3,00 | 0,50 | 15,40 | 0,80 |
| Lampung | 61,50 | 0,30 | 4,80 | 0,20 | 3,30 | 13,00 | 3,60 | 0,40 | 11,90 | 1,00 |
| Kep. Bangka Belitung | 32,70 | 21,50 | 2,90 | 0,30 | 6,00 | 16,90 | 3,00 | 0,80 | 15,00 | 1,00 |
| Kep. Riau | 13,10 | 1,40 | 27,90 | 0,80 | 8,70 | 19,70 | 6,70 | 1,10 | 17,10 | 3,60 |
| DKI Jakarta | 1,00 | 0,50 | 15,60 | 0,80 | 4,70 | 31,90 | 9,60 | 4,70 | 27,50 | 3,80 |
| Jawa Barat | 24,70 | 0,70 | 17,60 | 0,50 | 6,30 | 23,00 | 7,10 | 1,30 | 16,50 | 2,20 |
| Jawa Tengah | 39,20 | 0,60 | 14,80 | 0,20 | 6,50 | 19,60 | 3,80 | 0,80 | 13,70 | 0,80 |
| D I Yogyakarta | 33,70 | 0,80 | 10,40 | 0,30 | 5,90 | 21,80 | 3,70 | 1,30 | 21,00 | 1,30 |
| Jawa Timur | 44,70 | 0,60 | 11,10 | 0,30 | 4,90 | 17,70 | 4,00 | 0,90 | 14,20 | 1,70 |
| Banten | 19,00 | 0,70 | 23,90 | 0,70 | 4,90 | 20,80 | 7,90 | 1,70 | 17,50 | 3,00 |
| Bali | 31,20 | 0,40 | 11,10 | 0,30 | 7,60 | 26,50 | 3,80 | 2,00 | 16,20 | 0,90 |
| Nusa Tenggara Barat | 53,00 | 1,70 | 5,10 | 0,20 | 4,30 | 14,60 | 4,80 | 0,70 | 14,80 | 0,80 |
| Nusa Tenggara Timur | 68,50 | 1,50 | 4,40 | 0,10 | 2,20 | 5,70 | 4,50 | 0,30 | 12,10 | 0,60 |
| Kalimantan Barat | 62,60 | 2,30 | 2,20 | 0,20 | 4,70 | 11,60 | 2,60 | 0,50 | 11,70 | 1,40 |
| Kalimantan Tengah | 57,20 | 4,90 | 1,90 | 0,20 | 4,20 | 12,50 | 2,90 | 0,40 | 14,30 | 1,40 |
| Kalimantan Selatan | 43,10 | 4,30 | 5,80 | 0,30 | 4,70 | 19,30 | 4,60 | 0,70 | 16,20 | 1,00 |
| Kalimantan Timur | 29,30 | 8,80 | 4,10 | 0,80 | 7,30 | 18,90 | 5,90 | 1,20 | 20,00 | 3,50 |
| Sulawesi Utara | 35,20 | 2,50 | 4,40 | 0,40 | 6,90 | 17,50 | 9,60 | 1,20 | 20,90 | 1,40 |
| Sulawesi Tengah | 58,90 | 1,50 | 2,30 | 0,20 | 3,50 | 11,90 | 3,60 | 0,50 | 16,50 | 0,90 |
| Sulawesi Selatan | 51,10 | 0,50 | 4,50 | 0,30 | 4,90 | 15,10 | 5,60 | 0,80 | 16,40 | 0,90 |
| Sulawesi Tenggara | 52,10 | 1,90 | 4,10 | 0,20 | 4,20 | 14,20 | 4,80 | 0,50 | 17,30 | 0,60 |
| Gorontalo | 42,60 | 2,50 | 4,90 | 0,20 | 4,20 | 13,70 | 7,80 | 0,80 | 22,40 | 0,90 |
| Sulawesi Barat | 63,70 | 0,30 | 4,60 | 0,10 | 2,90 | 11,10 | 3,00 | 0,30 | 13,50 | 0,40 |
| Maluku | 51,60 | 0,40 | 2,70 | 0,30 | 3,60 | 12,80 | 6,60 | 0,60 | 20,20 | 1,10 |
| Maluku Utara | 54,00 | 2,20 | 1,60 | 0,20 | 4,30 | 11,50 | 7,10 | 0,40 | 18,00 | 0,80 |
| Papua Barat | 47,10 | 1,40 | 2,30 | 0,40 | 6,40 | 12,70 | 7,00 | 0,60 | 20,60 | 1,50 |
| Papua | 75,20 | 1,30 | 0,70 | 0,10 | 2,20 | 6,10 | 3,10 | 0,30 | 9,90 | 1,20 |
| Indonesia | 40,50 | 1,10 | 10,80 | 0,40 | 5,30 | 18,40 | 5,10 | 1,10 | 15,70 | 1,60 |

Catatan:

1. Pertanian Tanaman Padi dan Palawija, Holtikultura, Perkebunan, Perikanan, Peternakan, Kehutanan, dan Pertanian Lainnya;
2. Pertambangan dan Penggalan;
3. Industri Pengolahan (termasuk Air);
4. Listrik dan Gas (tidak termasuk air);
5. Konstruksi/Bangunan;
6. Perdagangan, Hotel, dan Rumah Makan;
7. Transportasi dan Pergudangan, Informasi, dan Komunikasi;
8. Keuangan dan Asuransi;
9. Jasa Pendidikan, Jasa Kesehatan, Jasa Kemasyarakatan, Pemerintahan, dan Perorangan;
0. Lainnya.

Sumber: BPS 2012

Industri ritel dapat dikategorikan menjadi industri yang merupakan hajat hidup orang banyak karena sekitar 10% dari total penduduk Indonesia menggantungkan hidupnya dengan berdagang. Karakteristik industri ritel yang tidak membutuhkan keahlian khusus serta pendidikan tinggi untuk menekuninya, menyebabkan sebagian penduduk Indonesia terutama yang tergolong kategori UKM masuk di industri ritel ini. Pedagang-pedagang kecil ini yang dalam perkembangannya mendominasi jumlah tenaga kerja industri ritel di Indonesia. Pedagang-pedagang ini menjadi pedagang pasar tradisional, pedagang toko kelontong bahkan masuk ke industri informal yaitu Pedagang Kaki Lima (PKL). Para pedagang inilah yang disebut sebagai pedagang ritel tradisional.

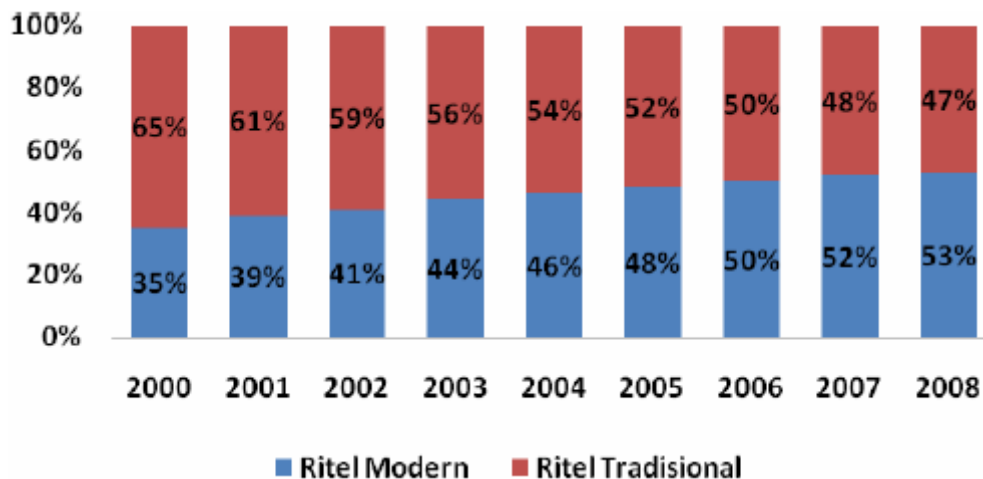
Keberadaan para pedagang ini semakin bertambah akibat pesatnya pertumbuhan penduduk tiap tahun yang tidak diimbangi pertumbuhan lapangan pekerjaan. Di sisi lain, industri pertanian yang sebelumnya menjadi harapan masyarakat kemudian berubah dan beralih ke industri lain yang lebih menjanjikan. Mayoritas pedagang di industri ritel ini berasal dari kalangan menengah ke bawah.

Ritel tradisional di Indonesia pun diakui memiliki nilai strategis. Ritel tradisional di Indonesia termasuk yang paling sering dikunjungi, yaitu sebanyak 25 kali per bulan, dibandingkan dengan India dan Srilangka yang hanya 11 kali per bulan dan Filipina yang hanya 14 kali per bulan (Joewono et. al., 2008 : 39).

Peran ritel tradisional sampai dengan tahun 2008 masih cukup signifikan. Meskipun demikian *trend* menunjukkan semakin berkurangnya pangsa ritel tradisional yang terdesak oleh ritel modern, sebagaimana disajikan AC Nielsen untuk kawasan Asia (tidak termasuk Jepang). Indonesia mengalami hal serupa

dengan meningkatnya pangsa ritel modern dari 30% pada tahun 2004 sampai dengan 37% pada tahun 2009. Hal ini dapat dilihat sebagai berikut:

Gambar 1.1. Perkembangan Pangsa Pasar Ritel Tradisional dan Modern di Indonesia



Sumber: KPPU, 2010

Data MMP 2009 Nielsen juga menunjukkan bahwa 92% *urban shoppers* juga berbelanja di format ritel tradisional. Pada tahun 2008 terdapat kecenderungan 96% pengunjung hipermarket juga mengunjungi toko tradisional (*traditional store*).

Beberapa keunggulan ritel tradisional khususnya yang berlokasi di pasar antara lain adalah kemudahan akses bagi pemasok kecil termasuk petani, dapat terjadi tawar-menawar, menyediakan stok barang segar, dan memiliki lokasi dekat dengan tempat tinggal masyarakat, meskipun ritel tradisional cenderung tidak memiliki tempat nyaman ritel modern.

Kehadiran para pelaku usaha ritel modern telah memberi warna tersendiri bagi perkembangan industri ritel Indonesia. Beberapa pelaku usaha ritel modern

mengembangkan usaha dengan kemampuan kapital yang luar biasa dalam jangka waktu yang singkat. Pelaku usaha mewujudkannya dalam bentuk minimarket, supermarket bahkan *hypermarket* yang kini bertebaran di setiap kota besar Indonesia bahkan pedesaan.

Kehadiran para pelaku usaha ini, bagi konsumen Indonesia di satu sisi cukup menggembirakan. Masyarakat sebagai konsumen mendapatkan berbagai hal positif terkait dengan kenyamanan saat berbelanja, keamanan, kemudahan, variasi produk yang semakin beragam, kualitas produk yang terus meningkat dan beberapa harga produk menjadi lebih murah karena hadirnya persaingan. Meskipun kontribusi ritel modern terhadap pertumbuhan industri ritel Indonesia secara keseluruhan cukup besar dan menguntungkan bagi konsumen, pertumbuhan ritel modern ternyata mendatangkan persoalan tersendiri berupa tersingkirnya usaha ritel kecil atau tradisional yang menjadi mata pencaharian masyarakat Indonesia dalam jumlah yang tidak sedikit. Keberadaan para pedagang ini semakin bertambah akibat pesatnya pertumbuhan penduduk tiap tahun yang tidak diimbangi pertumbuhan lapangan pekerjaan. Di sisi lain, industri pertanian yang sebelumnya menjadi harapan masyarakat kemudian berubah dan beralih ke industri lain yang lebih menjanjikan. Mayoritas pedagang di industri ritel ini berasal dari kalangan menengah ke bawah, sehingga perkembangan dalam industri ritel seharusnya senantiasa memperhatikan kepentingan pedagang kecil agar tidak menimbulkan permasalahan sosial yang besar.

Kehadiran peritel modern khususnya yang berbentuk toko modern pada awalnya tidak mengancam pasar tradisional. Kehadiran toko modern yang

menyasar konsumen dari kalangan menengah keatas, saat itu lebih menjadi alternatif dari pasar tradisional yang identik dengan kondisi pasar yang kurang bersih, dengan tampilan dan kualitas yang buruk, serta harga jual rendah dan sistem tawar menawar konvensional. Namun sekarang ini kondisinya menjadi berubah. Toko modern berbentuk *minimarket* tumbuh *bak cendawan di musim hujan*. Kondisi ini muncul sebagai konsekuensi dari berbagai perubahan dalam masyarakat. Masyarakat sebagai konsumen menuntut hal yang berbeda di dalam aktivitas berbelanja. Kondisi ini masih ditambah dengan semakin meningkatnya pengetahuan, pendapatan, dan jumlah keluarga berpendapatan ganda (suami istri bekerja) dengan waktu berbelanja yang terbatas. Konsumen menuntut peritel untuk memberikan nilai lebih dari setiap sen uang yang dibelanjakan. Peritel harus mampu mengakomodasi tuntutan tersebut jika tak ingin ditinggalkan para pelanggannya (Ekapribadi, 2007).

Keberadaan supermarket dan minimarket yang tersebar luas tentu saja sedikit banyak berpengaruh terhadap ritel tradisional di pasar tradisional ataupun toko tradisional. Hal ini diperkuat dengan pernyataan Esther dan Didik (2003) Memang tidak bisa dipungkiri bahwa keberadaan pasar modern dewasa ini sudah menjadi tuntutan dan konsekuensi dari gaya hidup modern yang berkembang di masyarakat. Tidak hanya di kota metropolitan saja tetapi sudah merambah sampai kota kecil di tanah air. Sangat mudah menjumpai minimarket, supermarket bahkan hypermarket di sekitar tempat tinggal. Tempat-tempat tersebut menjanjikan tempat belanja yang nyaman dengan harga yang menarik.

Namun dibalik kesenangan tersebut ternyata telah membuat para peritel kelas menengah dan bawah mengeluh. Bagaimanapun, kemampuan bersaing ritel tradisional cukup rendah karena kemampuan modal yang sangat terbatas, dengan manajemen sederhana serta perlindungan dan upaya pemberdayaan yang minim, hal inilah yang menjadikan ritel tradisional sebagai korban dari proses liberalisasi ekonomi di sektor ritel. (KPPU, 2010 : 2).

Senada dengan hal ini, yang diungkapkan oleh Sirait (2007 : 2) bahwa Indonesia memang menghadapi dilema ekonomi, seperti halnya negara lain yang mengadopsi ekonomi pasar dan memasuki kompetisi global, salah satunya berkaitan dengan masalah bisnis retail. Pertumbuhan bisnis retail terjadi sejak Keputusan Presiden No. 96/2000 dan diamandemen dengan Keputusan Presiden No. 118/2000 tentang Daftar Negatif Investasi Asing di Indonesia. Keputusan tersebut memberikan kesempatan kepada investor untuk membuka bisnis pada wilayah bisnis retail besar seperti mal, supermarket, minimarket modern, *department store*, dan perdagangan besar seperti ekspor/impor dan grosir/distributor.

Sebagai konsekuensi pasar terbuka, berdampak terhadap kompetisi antara toko/pengecer tradisional/kecil dengan *hypermarket* tetapi juga tipe pasar modern yang lebih kecil seperti minimarket modern. Pengecer kecil/tradisional menghadapi situasi *double squeeze* seperti rendahnya efisiensi, inovasi di pasar dan tekanan kompetisi dari ritel modern. Sebagai contoh: Asosiasi Pedagang Pasar Seluruh Indonesia (APPSI) yang menyatakan bahwa dalam 5 tahun terakhir sekitar 400 kios pasar tradisional di Jakarta ditutup (Sirait, 2007 : 2).

Survei AC Nielsen mengungkapkan bahwa profit pasar tradisional (*market share*) di Indonesia yaitu 69,6 % pada tahun 2000 menurun dari 78,1 % pada tahun 2004, sedangkan profit pasar modern meningkat dari 21,8 % pada tahun 2000 menjadi 30,4 % pada tahun 2004 (Nielsen, 2005).

Pada tingkat nasional, saat ini 28 ritel modern utama menguasai 31% pangsa pasar ritel dengan total omset sekitar Rp. 70,5 triliun. Hal ini berarti bahwa satu perusahaan rata-rata menikmati Rp. 2,5 Trilyun omset ritel/tahun atau Rp. 208,3 milyar/bulan. Padahal kalau ditelusuri omset ritel modern tersebut terkonsentrasi pada 10 ritel inti, yakni minimarket Indomaret dan Alfamart (83,8%), supermarket Hero, Carrefour, Superindo, Foodmart, Yogya, dan Ramayana (75%), dan hypermarket Carrefour (48,7%), Hypermart (22%), Giant (17,7%), Makro (9,5%), dan Indogrosir (1,9%) (Pandian, 2009). Hal ini kontras dengan ritel tradisional yang memiliki total omset sebesar Rp. 156,9 triliun namun dibagi kepada sebanyak 17,1 juta pedagang, yang 70%-nya masuk kategori informal. Dengan demikian satu usaha pedagang tradisional rata-rata hanya menikmati omset sebesar Rp. 9,1 juta /tahun atau Rp. 764,6 ribu/bulan. (Santosa dan Indroyono, 2011)

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menganalisa lebih lanjut permasalahan dalam industri ritel yang terjadi saat ini, terbagi menjadi dua kelompok besar. Pertama adalah terkait dengan terus tersingkirnya pelaku usaha ritel kecil Indonesia dari pasar. Kedua adalah munculnya tekanan terhadap para pemasok kecil oleh pelaku usaha ritel modern yang memiliki kemampuan kapital sangat besar.

Secara kebetulan kedua persoalan tersebut telah menjadi kasus di KPPU, yang menunjukkan betapa seriusnya persoalan tersebut. Kasus yang berkaitan dengan isu tersingkirnya pelaku usaha ritel tradisional oleh pelaku usaha ritel modern, digambarkan oleh kasus Indomaret (Putusan KPPU No. No.03/KPPU-L/I/2000). Sementara terkait dengan permasalahan hubungan pemasok-ritel modern, kasus yang telah ditangani oleh KPPU adalah kasus Carrefour, yang antara lain menggugat Carrefour atas penerapan *trading term* dalam bentuk program *minus margin* (Putusan No. No. 02/KPPU – L/2005).

Sedangkan dalam sudut pandang Kamar Dagang Indonesia (KADIN), problematika antara ritel khususnya pasar tradisional dan modern terutama berkaitan dengan jarak antara pasar tradisional dan modern yang berdekatan, pesatnya pertumbuhan minimarket waralaba ke wilayah pemukiman, penerapan berbagai macam syarat perdagangan oleh ritel modern yang memberatkan pemasok barang, kondisi pasar tradisional secara fisik sangat tertinggal maka perlu ada program kebijakan untuk melakukan pengaturan (Kuncoro, 2008: 2).

Problematika ritel tradisional dan modern ini berusaha dipecahkan pemerintah pusat melalui berbagai kebijakan seperti penataan atau pengaturan toko modern, revitalisasi pasar tradisional, inovasi Smesco Mart dan terbaru pada November 2011 yaitu UKM Mart di bawah Disperindag.

Keberadaan ritel di Indonesia sebenarnya telah diatur dalam Perpres No.112 tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern sebagai pengganti Perpres No. 118/2000 yang berisi non pembatasan ritel kepemilikan asing (skala besar); Permen Perdag No.

53/MDAG/PER/12/2008 tentang Pedoman Penataan Dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern; Permendagri No. 42 tahun 2007 tentang Pengelolaan Pasar Desa, dan Kepmen Kesehatan No. 519/MENKES/SK/VI/2008 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pasar Sehat.

Pemerintah daerah/lokal pun memiliki peraturan daerah terkait pasar tradisional dan modern seperti Perda Kota Bandung No. 2 Tahun 2009 tentang Perdagangan yang memuat perdagangan yang adil (*fair trade*), perlindungan terhadap pedagang kecil melalui subsidi langsung dan tak langsung, pengaturan jarak pasar modern dan pola kemitraan UMKM dengan peritel modern. Perda Provinsi Jawa Timur Tahun 2008 tentang Perlindungan, Pemberdayaan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern yang memuat tentang penataan pasar tradisional, penataan pasar modern, kemitraan, dan sebagainya.

Seperti halnya pemerintahan daerah/lokal lain, Kabupaten Sleman pun telah memiliki peraturan khusus berkaitan dengan ritel modern yaitu Peraturan Bupati Sleman Nomor 13 Tahun 2010 tentang Penataan Lokasi Toko Modern dan Pusat Perbelanjaan dan Peraturan Bupati Sleman Nomor 45 Tahun 2010 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern serta Peraturan Daerah No. 18 Tahun 2012 tentang Izin Pendirian Toko Modern di Kabupaten Sleman.

Namun, keberadaan peraturan daerah tersebut tidak terlalu berjalan efektif terbukti dengan masih adanya masyarakat yang menginginkan ditutupnya toko modern di lingkungannya. Sebagai contoh kasus yang terjadi di Dusun Prayan, Kelurahan Condong Catur, Kecamatan Depok, Kabupaten Sleman, DIY (Prenanto, 2011) Dusun Cepet, Desa Purwobinangun, Kecamatan Pakem,

Kabupaten Sleman, DIY. Sebuah toko modern berjaringan nasional yang terdapat di wilayah tersebut ditutup paksa oleh warga sekitar, meskipun sebelumnya Satpol PP telah melakukan penutupan. Paguyuban Warga Purwobinangun dan Gapoktan Pulowatu juga telah mengadukan ke Bupati Sleman. Toko modern tersebut telah melanggar peraturan daerah karena tidak memiliki IMB, HO, maupun SIUP (Komhukum.com, 2011).

Selain itu, ratusan pedagang Pasar Godean yang tergabung dalam Paguyuban Pedagang Pasar Godean, Sleman, berunjuk rasa di kantor DPRD setempat, pada hari Selasa, 6 Maret 2012. Pedagang memprotes maraknya mini market di sekitar pasar, hingga mengakibatkan jumlah pembeli di pasar tradisional menurun drastis. Bahkan, tidak jarang dagangan mereka tidak bisa laku satu pun. Padahal, mereka tetap dibebani membayar restribusi. Berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 45 Tahun 2010, toko modern ditetapkan minimal berjarak 500 meter dari pasar tradisional. Kenyataannya, dua mini market berjaringan berdiri sekitar 50 meter dari Pasar Godean (Liputan6.com, 2012). Lebih lanjut toko modern yang tidak sesuai regulasi penataan khususnya tata ruang dan perizinan sebagai berikut:

Tabel 1.3. Beberapa Isu Pelanggaran Toko Modern Berjaringan Nasional di Kabupaten Sleman

| Jenis | Penjelasan | Jumlah |
|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|---------------|
| Pelanggaran Regulasi Tata Ruang | Sejumlah toko modern tidak memenuhi jarak minimal 500 meter dari pasar | 22 |
| Pelanggaran Regulasi Perizinan | Sejumlah ritel modern menjalankan usaha tanpa izin | 40 |

Sumber: Diolah dari Disperindag Sleman (2010)

Menurut Kepala Disperindagkop Kabupaten Sleman, di tahun 2013 ini masih ada toko modern berjaringan nasional yang menyalahi Perda No.18 Tahun 2012 berkaitan perizinan dan masih perlu divalidasi. Rencananya akan dilakukan penataan ulang bagi 82 toko modern berjaringan nasional agar pindah saat izin gangguan telah lewat (Indonesiaraya.com, 2013). Hingga awal tahun 2013 hanya 91 dari 173 toko modern berjejarang dan cabang telah memenuhi persyaratan jarak pendirian tempat usaha. Masih ditemukan 82 toko modern berjaringan nasional melanggar aturan jarak pendirian tempat usaha dan 6 toko modern hak operasionalnya (HO) telah berakhir.(KRjogja.com, 2013)

Tindak lanjut dari keberadaan toko modern yang tidak memenuhi regulasi perizinan yaitu penutupan. Disperindag dan Satpol PP telah menutup 4 toko modern yang tidak memiliki izin mulai IMB, HO dan SIUP yaitu Indomaret Monjali Selatan, Indomaret Anggajaya 2, Circle K Jalan Magelang Km 5 dan Circle K Ngemplak. Selanjutnya, akan ditutup 7 toko yang masa berlaku izinnnya habis yaitu Alfamart Sidoagung Godean, Alfamart Jombor Sinduadi, Indomaret Banteng Sinduharjo, Indomaret Sidoagung Godean, Indomaret Perumnas Caturtunggal Depok, Indomaret Wijayakusuma Condongcatur Depok, Circle K Gejayan (KRjogja.com, 2013).

Selain penutupan, toko modern berjaringan nasional yang tidak memenuhi regulasi pun ada wacana atau usulan bahwa secara bertahap akan dirubah menjadi toko tradisional, tidak diperbolehkan menggunakan nama dan produk seperti jejaring serta harus menjual komoditas lokal (harianjogja.com, 2013). Namun yang menjadi pertanyaan, jika saham toko tradisional tersebut tetap dimiliki oleh

perusahaan swasta besar maka tetap saja akan menguntungkan swasta besar dan kurang berpihak pada swasta kecil. Hal ini disebabkan letak masalahnya bukan masalah label dan fasilitas berbelanja di toko tradisional atau modern tetapi kepemilikan modal dan monopoli usaha. Belum lagi masalah teknis penutupan maupun perubahan dari modern ke tradisional. Memang kebijakan untuk merubah toko modern berjaringan nasional menjadi tradisional ini cukup unik, tidak seperti daerah lain yang mengembangkan satu toko modern untuk satu kecamatan. Oleh karena itu hal ini memerlukan penelusuran lebih lanjut.

Sleman merupakan merupakan wilayah pinggiran dan tradisional yang telah mengalami modernisasi. Pusat jual beli atau perbelanjaan sebagai fasilitas dan sarana publik cukup berkembang di Sleman termasuk toko modern berjaringan nasional yang menguntungkan pihak swasta besar. Pihak pemerintah Kabupaten Sleman cukup menyoroti keberadaan toko modern ini tidak hanya berkaitan Perda No.18 Tahun 2012 tentang Perizinan namun juga berkaitan Perda No.8 Tahun 2007 tentang pelanggaran pengedaran, penjualan dan penggunaan minuman beralkohol. Salah satunya yaitu kasus toko modern berjaringan nasional Circle K Mlati di samping 3 toko modern lokal yaitu yang telah dibawa ke pengadilan di bulan April 2013. Artinya keberadaan toko modern berjaringan nasional ternyata bermasalah dalam berbagai aspek.

Pusat Studi Ekonomi Kerakyatan UGM dan Lembaga Ombudsman Swasta (LOS) DIY telah melakukan studi dalam konteks Yogyakarta. Secara umum terdesaknya pedagang pasar tradisional atau pebisnis retail lokal, di antaranya dalam bentuk menurunnya omset penjualan. Penelitian ini menemukan penurunan

rata-rata sebesar 5,9%, namun penurunan yang lebih besar dialami oleh kelompok pedagang dengan aset antara Rp 5-15 juta, Rp 15-25 juta, dan di atas Rp 25 juta, yang masing-masing mengalami penurunan sebesar 14,6%, 11%, dan 20,5%. Berdasarkan kewilayahan, penurunan omset tertinggi dialami oleh pedagang di kota Yogyakarta dan kabupaten Sleman, masing-masing sebesar 25,5% dan 22,9% (Santosa dan Indroyono, 2011).

Kebijakan penataan toko modern berjangkauan nasional di kabupaten Sleman berdasarkan Peraturan Bupati Sleman Nomor 13 Tahun 2010 tentang Penataan Lokasi Toko Modern dan Pusat Perbelanjaan dan Peraturan Bupati Sleman Nomor 45 Tahun 2010 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern mengacu pada kebijakan pemerintah pusat terutama berdasarkan Perpres No.112 tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern. Salah satu peraturan yang rancu dapat dilihat dalam Perpres pasal 3 ayat (1) yang menyebutkan “Lokasi pendirian Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern wajib mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota, dan Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten/Kota, termasuk Peraturan Zonasinya.” serta ayat (2) yang mengatur batasan luas lantai penjualan Toko Modern. Padahal dalam era otonomi daerah, dimana masing-masing daerah menginginkan PAD (Pendapatan Asli Daerah) instan bagi daerahnya, memungkinkan pemerintah daerah/lokal untuk menambah pendapatan melalui perizinan. Aturan ini juga masih kurang memadai untuk melindungi zona pasar tradisional. Dalam pasal 18 menyebutkan, pasar modern yang sudah berdiri

tidak perlu dibongkar. Padahal kalau sudah berdiri, seharusnya direlokasi ke *border city* (di luar kota) dan harus jauh dari pasar tradisional yang ada.

Bila kebijakan nasional yang menjadi acuan kebijakan lokal agak rancu dan inkonsisten (apakah pro pengusaha atau pro publik), maka kebijakan lokal kemungkinan menjadi inkonsisten pula. Memang hal ini tidak terlepas dari fenomena pro kontra terhadap investasi atau penanaman modal asing seperti yang diungkapkan oleh Todaro. Argumen yang mendukung penanaman modal swasta asing yaitu peranan dalam mengisi kekosongan atau kesenjangan (1) sumber daya antara tingkat investasi yang ditargetkan dengan jumlah aktual tabungan domestik yang dapat dimobilisasikan; (2) antara target jumlah devisa atau kesenjangan perdagangan; (3) antara target penerimaan pajak pemerintah dan jumlah aktual pajak yang dikumpulkan; (4) di bidang manajemen, semangat kewiraswastaan, teknologi produksi dan ketrampilan kerja yang diharapkan dapat diisi sebagian maupun seluruhnya oleh perusahaan swasta asing. Sedangkan argumen yang menentang penanaman modal swasta asing yaitu: (1) perusahaan multi nasional (PMN) memang menyediakan modal namun justru dapat menurunkan tabungan maupun investasi domestik di negara tuan rumah sehubungan dengan akan terciptanya aneka bentuk persaingan yang tidak sehat yang bersumber dari perjanjian produksi eksklusif antara pihak perusahaan multi nasional dengan pemerintah negara tuan rumah; tidak terlaksananya reinvestasi atas keuntungan yang didapatkan dalam perekonomian tuan rumah; terpacunya tingkat konsumsi domestik sehingga justru menurunkan minat masyarakat setempat untuk menabung atau menginvestasikan tambahan pendapatannya; (2) dampak jangka

pendek PMA dapat memperbaiki posisi devisa negara tuan rumah, tetapi dalam jangka panjang berdampak negatif yaitu dapat mengurangi penghasilan devisa dari sisi neraca transaksi berjalan maupun neraca modal; (3) PMA memberi kontribusi bagi penerimaan pemerintah dalam bentuk pajak perusahaan; (4) keterampilan dan pengalaman manajemen, semangat kewirausahaan, gagasan teknologi dan jaringan hubungan dagang luar negeri yang diberikan oleh PMN ternyata tidak memberikan manfaat nyata bagi pengembangan SDM dan keterampilan kerja yang masih tergolong langka di negara tuan rumah. (Todaro dan Smith, 2009 : 266 – 276)

Kebijakan penataan toko modern ini tentunya diusahakan memberikan *win-win solution* pada pihak-pihak yang berkepentingan yaitu:

- a. Pedagang ritel tradisional/kecil agar mata pencahariannya tidak terancam;
- b. Ritel modern yang diperlukan kalangan tertentu dan kondisi tertentu yang juga menyediakan lapangan pekerjaan bagi masyarakat;
- c. Pemerintah lokal sebagai pihak yang berwenang dalam menentukan kebijakan publik;
- d. Masyarakat atau publik yang membutuhkan fasilitas atau sarana yang aman dan nyaman sebagai tempat belanja memenuhi kebutuhan sehari-hari maupun atau wisata belanja.

Karakteristik Kabupaten Sleman yang spesifik tersebut melatarbelakangi penelitian untuk dilaksanakan di wilayah tersebut. Implementasi kebijakan ritel modern inilah yang akan dikaji lebih jauh. Oleh karena itu penelitian ini akan berfokus pada **“Implementasi Kebijakan Perencanaan Penataan Toko**

Modern Berjaringan Nasional di Kabupaten Sleman dalam Studi Ekonomi Politik”

1.2. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana implementasi kebijakan penataan toko modern berjaringan nasional di Kabupaten Sleman?
2. Bagaimana peran pemerintah lokal agar implementasi kebijakan penataan toko modern berjalan baik?
3. Bagaimana rekomendasi model kebijakan penataan toko modern di Kabupaten Sleman?

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu

Penelitian – penelitian terdahulu berikut ini berfungsi sebagai *state of art* dan pendukung dalam melaksanakan penelitian selanjutnya.

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu

| No | Nama Peneliti/Tahun/ Judul | Fokus | Metodologi | Temuan Hasil Penelitian |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Mulky and Nargundkar (2003), <i>Modernisation in Indian Retailing: Managerial and Policy Perspectives</i> | Modernisasi Ritel India | Deskriptif Kualitatif, Studi Literatur | Faktor-faktor yang menyebabkan modernisasi ritel: Perkembangan ekonomi; peningkatan situasi masyarakat sipil; perubahan kebutuhan dan perilaku konsumen; perubahan kebijakan pemerintah; meningkatnya investasi dalam bisnis ritel dan meningkatnya kekuatan ritel yang terorganisir. |
| 2 | Anonim (2006), <i>Penelitian dampak keberadaan pasar modern (supermarket dan hypermarket) Terhadap usaha ritel Koperasi/waserda dan pasar tradisional</i> | Dampak keberadaan pasar modern | Deskriptif Kualitatif, Studi Literatur | <ol style="list-style-type: none"> 1. Eksistensi pasar modern mengancam pasar tradisional dan pasar tradisional berkembang negatif. 2. Volume bisnis pasar tradisional telah menurun dengan keberadaan pasar modern. 3. Keputusan berbelanja di pasar modern dipengaruhi oleh kenyamanan dan sanitasi, sedangkan di pasar tradisional dipengaruhi oleh jarak dan kebiasaan belanja. |
| 3 | Suryadarma et al., (2007), <i>Impact of Supermarkets on Traditional Markets and Retailers in Indonesia's Urban Centers.</i> | Dampak Supermarket terhadap Pasar dan Ritel Tradisional | <i>Mixed Method</i> | Kelesuan yang terjadi di pasar tradisional kebanyakan bersumber dari masalah internal pasar tradisional yang memberikan keuntungan pada supermarket. Karena itu, untuk menjamin keberlangsungan pasar tradisional diperlukan perbaikan sistem pengelolaan pasar tradisional yang memungkinkannya |

| | | | | |
|---|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | | | dapat bersaing dan tetap bertahan bersama kehadiran supermarket. |
| 4 | Purohit dan Kavita (2009), <i>Survival Strategy for Traditional Retailers in the Era of Modern Retailing</i> | Dampak Ritel Modern terhadap Ritel Tradisional | Kuantitatif | Sebagian besar pengecer tradisional di India berpendapat bahwa keberadaan ritel modern berdampak positif dan negatif. Retail tradisional harus memiliki strategi untuk menarik konsumen dengan menyediakan barang dan jasa berkualitas dan berkolaborasi dalam level regional sehingga dapat bertahan dan menang dalam kompetisi pasar global |
| 5 | Kaliappan, et.al. (2008), <i>Liberalization of Retail Sector and the Economic Impact of the Entry of Foreign Hypermarkets on Local Retailers in Klang Valley, Malaysia</i> | Dampak Hypermarket Asing terhadap Ritel Lokal | <i>Mixed method</i> | Hypermarket asing cenderung mendapatkan <i>market share</i> yang lebih besar. Ritel lokal mendapatkan pasokan grosir dari hypermarket sedangkan pusat grosir lokal tidak diuntungkan dengan kehadiran hypermarket asing |
| 6 | Susetio (2008), <i>The Role of KPPU in Protecting Business and Traditional Market in Indonesia During The Era of Market Liberalization</i> | Regulasi dalam Perlindungan Ritel | Deskriptif Kualitatif, Studi Literatur | Regulasi untuk melindungi usaha ritel dan pasar tradisional 1. Dominasi pasar 2. Melindungi usaha kecil 3. Melindungi <i>market share</i> 4. Integrasi vertikal dan horizontal 5. Pengecualian 6. Hambatan kebijakan dan administratif Wewenang KPPU dalam melindungi UKM atau membuat perjanjian dengan investor asing dan jaminan keamanan investor asing yang bermitra dengan UKM |
| 7 | Maruyama & Trung (2011) <i>Modern Retailers in Transition Economies: The Case of Vietnam</i> | Operasi dan renovasi ritel modern, struktur dan latar belakang kompetitor, permasalahan yang dihadapi pedagang ritel, prospek perkembangan | <i>Mixed method</i> | Gambaran komprehensif ritel modern di Vietnam dan implikasi penting bagi pembuat kebijakan, pedagang ritel lokal dan asing |

| | | | | |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | masa depan | | |
| 8 | Saepaisan et. al . (2009), <i>The Transnational Retail Trade: Model of Management for Thai Isan Community Retail Trade Development</i> | Model Manajemen komunitas Retail Thai Isan | Kualitatif | Pembangunan berkelanjutan dengan membangun kekuatan bisnis masyarakat melalui kerjasama UKM, ritel masyarakat dan swasta besar |
| 9 | Sidin (2007), <i>Mengembangkan Pasar Modern dan Melindungi Pasar Tradisional Dilematika Kebijakan Pembangunan Ekonomi Lokal</i> | Dilematika Kebijakan Pembangunan Ekonomi Lokal terkait Pengembangan Pasar Modern dan Perlindungan Pasar Tradisional | Deskriptif Kualitatif, Observasi Lapangan | <ol style="list-style-type: none"> 1. Perbedaan pasar modern dan pasar tradisional dari aspek keadaan fisik, akses beserta sarana dan prasarana pendukung, keamanan dan kenyamanan, dsb 2. Kebijakan publik berkait dengan pembangunan pasar dalam kerangka memperkuat kapasitas ekonomi lokal harus berlandaskan kepada konsep penataan ruang termasuk sirkulasi angkutan kota yang melayani konsentrasi penduduk dari berbagai kawasan permukiman. 3. Keberhasilan pembangunan ekonomi kota bergantung kepada komitmen, konsisten dan konsekuen pembuat kebijakan |
| 10 | Pandin (2009), <i>The Portrait Of Retail Business In Indone-sia: Modern Market</i> | Gambaran, perkembangan dan tantangan pasar modern di Indonesia | Deskriptif, Kualitatif, Studi Literatur | Peraturan yang telah dibuat untuk mengatur harmonisasi antara peritel Pasar Modern dan Ritel Tradisional hendaknya ditanggapi bijak oleh segenap pihak terkait agar tujuan pemerintah mewujudkan harmonisasi antara segenap pihak yang terkait dalam industri ritel di Indonesia, dapat terealisasi |

Berbagai penelitian diatas tidak membahas secara mendetail tentang kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah lokal dalam mengatur masalah ritel tradisional dan modern terkait dengan peraturan daerah setempat. Oleh karena itu

penelitian ini akan berfokus pada implementasi kebijakan pembatasan toko ritel modern berjaringan nasional yang berformat minimarket di Kabupaten Sleman setelah diimplementasikannya Perbup Sleman No.13 dan 45/2010, serta keberadaan Perda Sleman No.18/2012 yang sedang berjalan belum sampai setahun yang merupakan itikad dari pemerintah Kabupaten Sleman dalam melindungi mata pencaharian masyarakat yang berformat ritel tradisional atau usaha kecil menengah (UKM).

2.2. Kajian Teoritik

2.2.1. Ritel, Pasar dan Toko Modern

Ritel atau eceran merupakan mata rantai perdagangan distributor yang menjual pada konsumen akhir. Ritel menyediakan serangkaian jasa seperti pemasangan dan tampilan produk, layanan informasi produk, layanan konsumen seperti pengantaran, kredit, garansi dan jasa produksi seperti pengemasan dan pemrosesan barang dalam bentuk yang sesuai konsumen. Sektor ritel mencakup dua tipe pedagang ritel yaitu ritel toko (berada pada lokasi penjualan tetap) dan non-toko (jauh dari lokasi yang tetap) yang mencapai pelanggan dan barang dagangan pasar dengan metode seperti menyiarkan iklan, katalog cetak dan elektronik, penjualan pintu ke pintu dan berjualan di kios *portable*. Jasa ritel toko dapat diklasifikasikan mengacu pada ukuran, format bisnis dan campuran produk atau spesialisasi (UNCTAD, 2005 : 4).

Beberapa definisi untuk memperjelas batasan pasar tradisional, pasar modern, toko tradisional dan modern yaitu sebagai berikut:

Pasar tradisional adalah pasar yang dibangun dan dikelola oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Pemerintah Desa, swasta, Badan Usaha Milik Negara, 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. (Perpres No.112/2007 dan Perda Sleman No.18/2012)

Toko tradisional adalah toko yang dikelola dengan sistem konvensional/kebiasaan antara penjual dengan pembeli, dan menjual berbagai jenis barang secara eceran tanpa mempergunakan sistem sebagaimana toko modern.(PP No.112/2007 dan Perbup Sleman No.13 dan 4/2010)

Pusat perbelanjaan adalah suatu area tertentu yang terdiri dari satu atau beberapa bangunan yang didirikan secara vertikal maupun horizontal, yang dijual atau disewakan kepada pelaku usaha atau dikelola sendiri untuk melakukan kegiatan perdagangan barang, yang berbentuk pertokoan, mall, plaza, dan pusat perdagangan (Perpres No.112/2007 dan Perda Sleman No.18/2012)

Toko modern adalah toko yang dikelola dengan sistem pelayanan mandiri, dengan harga pasti dan atau dengan sistem *barcode* serta pencatatan pembayaran melalui komputer, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk *minimarket, supermarket, department store, hypermarket* ataupun grosir yang berbentuk perkulakan (Perpres No.112/2007 dan Perda Sleman No.18/2012)

Minimarket adalah sarana atau tempat usaha untuk melakukan penjualan barang-barang kebutuhan rumah tangga termasuk kebutuhan sembilan bahan

pokok secara eceran dan langsung kepada konsumen dengan cara pelayanan mandiri dengan luasan lantai penjualan kurang dari 400 m² (empat ratus meter persegi) (Perpres No.112/2007 dan Perbup Sleman No.13 dan 4/2010).

Beberapa jenis minimarket seperti yang tertuang dalam Perda Sleman No.18/2012 yaitu: (1) Minimarket waralaba adalah minimarket yang melaksanakan kegiatan usahanya yang menggunakan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran, berdasarkan perjanjian waralaba dan merupakan jejaring usaha berskala nasional; (2) Minimarket cabang adalah minimarket yang melaksanakan kegiatan usahanya yang menggunakan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran dan merupakan cabang usaha berskala nasional; (3) Minimarket waralaba lokal adalah minimarket yang melaksanakan kegiatan usahanya yang menggunakan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran, berdasarkan perjanjian waralaba dan merupakan jejaring usaha berskala lokal atau regional Daerah Istimewa Yogyakarta; (4) Minimarket cabang lokal adalah minimarket yang melaksanakan kegiatan usahanya yang menggunakan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran dan merupakan cabang usaha yang berskala lokal atau regional Daerah Istimewa Yogyakarta; (5) Minimarket non waralaba dan non cabang adalah minimarket yang bukan minimarket waralaba, minimarket cabang, minimarket waralaba lokal, dan minimarket cabang lokal.

Sedangkan klasifikasi Toko Modern berdasarkan Perbup Sleman No.13 dan 45/2010 yaitu:

a. Toko Modern Kecil adalah toko modern yang memiliki kekayaan bersih (*netto*) seluruhnya sampai dengan Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah), tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha;

b. Toko Modern Menengah adalah toko modern yang memiliki kekayaan bersih (*netto*) seluruhnya diatas Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) sampai dengan Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha;

c. Toko Modern Besar adalah toko modern yang memiliki kekayaan bersih (*netto*) seluruhnya diatas Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah);

Adapun KPPU menyajikan karakteristik beberapa toko ritel moden berupa swalayan, toko serba ada (*department store*), toko khusus produk tertentu (*specialty store*), mal/supermal/plaza dan pusat perbelanjaan.

Tabel 2.2 Karakteristik Beberapa Toko Ritel Modern

| URAIAN | PASAR MODERN (PASAR SWALAYAN) | DEPARTMENT STORE | SPECIALTY STORE | MALL/ SUPERMALL / PLAZA | TRADE CENTRE |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Definisi | Sarana penjualan barang-barang kebutuhan rumah tangga termasuk kebutuhan sembilan bahan pokok. | Sarana penjualan berbagai macam kebutuhan sandang dan bukan kebutuhan sembilan bahan pokok, yang disusun dalam bagian yang terpisah-pisah dalam bentuk counter. | Sarana penjualan yang hanya memperdagangkan satu kelompok produk saja. Trend saat ini adalah produk elektronik dan bahan bangunan dalam skala yang cukup besar. | Sarana untuk melakukan perdagangan, rekreasi, restoran, dan sebagainya, yang terdiri dari banyak outlet yang terletak dalam bangunan / ruang yang menyatu. | Pusat jual beli barang sandang, papan, kebutuhan sehari-hari, dll secara grosiran dan eceran yang didukung oleh sarana yang lengkap seperti restoran / food court. |
| Metode Penjualan | <ul style="list-style-type: none"> Dilakukan secara eceran, langsung pada konsumen akhir dengan cara swalayan (pembeli mengambil sendiri barang dari rak-rak dagangan dan membayar dikasir). Tidak dapat dilakukan tawar-menawar harga barang. | <ul style="list-style-type: none"> Dilakukan secara eceran dan cara pelayanan umumnya dibantu oleh pramuniaga. Tidak dapat dilakukan tawar-menawar harga barang. | <ul style="list-style-type: none"> Dilakukan secara eceran, langsung pada konsumen akhir dengan cara swalayan. Tidak dapat dilakukan tawar-menawar harga barang. | <ul style="list-style-type: none"> Dilakukan secara eceran, langsung pada konsumen akhir, dimana outlet-outlet didalamnya menerapkan baik metode swalayan maupun dibantu oleh pramuniaga. Tidak dapat dilakukan tawar-menawar harga barang. | <ul style="list-style-type: none"> Dilakukan secara eceran dan grosir; umumnya dibantu oleh pramuniaga. Dapat dilakukan tawar-menawar harga barang. |

Sumber: Perpres No.112 / 2007, Media Data dalam Pandin, 2009 : 2

Ritel, toko dan pasar merupakan sesuatu hal yang berbeda. Jika ritel merupakan usaha perdagangan eceran langsung pada konsumen akhir, toko

merupakan tempat untuk menjalankan usaha perdagangan sedangkan pasar merupakan kumpulan toko-toko yang berada di satu lokasi.

Berbagai format yang digunakan ritel tradisional dalam menjual produknya setidaknya ada tiga macam yaitu toko kelontong (*traditional store*), pasar basah (*wet market*), dan gerobak sayur (*grocery cart*). Masing-masing format ritel tradisional tersebut memiliki ciri khas yaitu, toko kelontong menawarkan *convenience*, pasar basah menyediakan ciri penjualan produk segar, dan *grocery cart* menyediakan sistem layanan jemput bola dari lingkungan ke lingkungan (KPPU, 2010).

Toko modern berjaringan nasional sebagai fokus penelitian ini umumnya berformat minimarket berjaringan nasional waralaba yang menjalankan usaha perdagangan eceran langsung pada konsumen akhir (ritel).

Tabel 2.3. Format dan Banner (Brand) Ritel Modern

| Format | Contoh Banner (Brand) |
|---------------------------|----------------------------------------------------|
| Hypermarket | Carrefour, Giant, Hypermart, Yogya, Lion Superindo |
| Supermarket | Griya, Alfa, Sri Ratu, Hero, Ramayana, Naga |
| Minimarket | Alfamart, Indomart, Yomart, Alfa-Midi |
| Perkulakan | Makro, Indogrosir |
| Convenience Store | Circle K, Starmart, AMPM |
| Warehouse | Ace Hardware, Index |
| Department Store | Metro, Matahari, Sogo |
| Drugstore & Personal Care | Watson, Guardian, Boston, Century |
| Electronic Specialist | E-City, E-Solution |
| Bookstore | Gramedia, Gunung Agung |

Sumber: KPPU 2007: 62

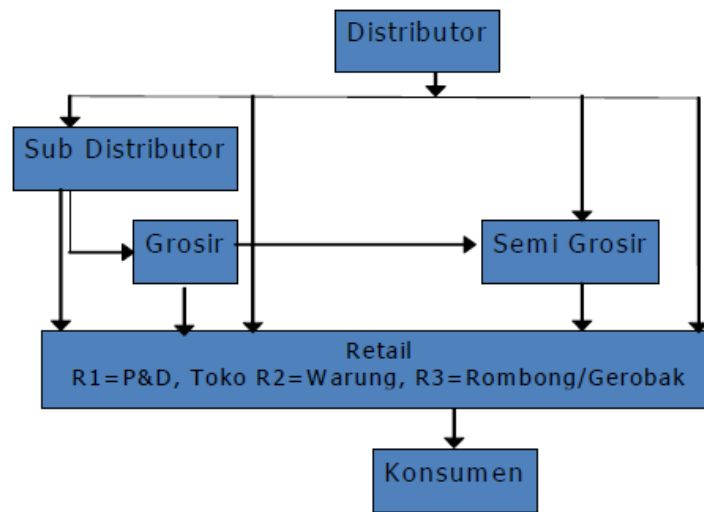
Format dan merk toko ritel modern berjaringan nasional di Kabupaten Sleman terutama minimarket Alfamart, Indomaret dan Circle K. Meskipun secara

umum di Indonesia terdapat berbagai macam toko ritel modern yang dapat diamati pada tabel 2.3 (kecuali perkulakan yang bukan merupakan usaha perdagangan ritel namun partai besar atau grosir).

Selain masalah pelayanan prima dan tawar menawar terkadang harga produk tertentu di toko modern cenderung lebih murah. Contohnya pada kasus Indomaret, KPPU menemukan fakta bahwa keberadaan peritel kecil yang berdekatan dengan Toko Swalayan Indomaret, sangat terpengaruh dengan program Diskon Super Hemat untuk produk tertentu sehingga menyebabkan penurunan omset bagi peritel kecil tersebut. Akan tetapi, di lain pihak, sebagian peritel kecil memang memiliki keterbatasan manajemen, permodalan terutama akses terhadap pasokan barang sehingga tidak dapat bersaing dengan Toko Swalayan Indomaret .(KPPU, 2008: 20)

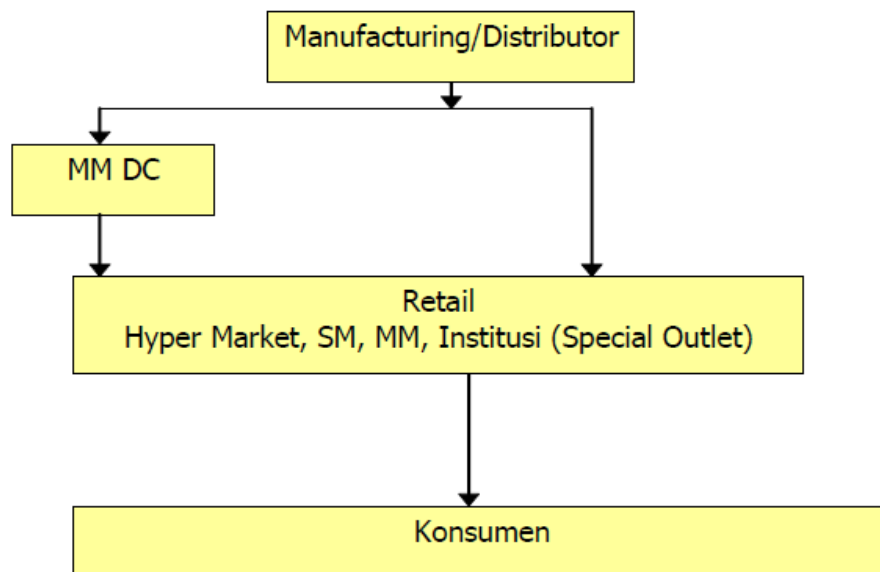
Salah satu faktor yang menyebabkan harga produk yang lebih murah yaitu perbedaan model distribusi toko ritel tradisional dan modern. Mata rantai distribusi toko ritel tradisional cenderung lebih panjang sehingga harga dapat menjadi lebih mahal ataupun bila harga di toko ritel moden beformat minimarket lebih mahal, tetap mendapatkan keuntungan dari toko ritel modern beformat supermarket atau hypermarket bahkan grosir karena berasal dari satu perusahaan atau satu modal (lihat gambar 2.1 dan 2.2).

Gambar 2.1. Model Distribusi Ritel Tradisional



Sumber: KPPU 2010: 104

Gambar 2.2. Model Distribusi Ritel Modern



Sumber: KPPU, 2010: 104

2.2.2. Best Practices di Beberapa Negara berkaitan Kebijakan Penataan Ritel

Kondisi yang kompleks akibat ritel modern ini, sesungguhnya telah terjadi di berbagai Negara dunia. Dan mereka memilih pendekatan perlindungan dan

pemberdayaan usaha kecil ritel. Misalnya saja di Thailand yang memberlakukan undang-undang ritel *Royal Decree for Retail Act* yang berisi aturan zona, jam buka, harga barang, dan jenis ritel. Thailand memberlakukan UU ini setelah berlangsung lima tahun, para pengusaha hypermarket di negara Gajah Putih itu mengklaim bahwa bisnisnya berhasil memberikan lapangan kerja bagi masyarakat setempat mencapai sedikitnya 20.000 orang tenaga kerja. Tetapi pada periode yang sama, sebanyak 20 pasar tradisional yang ada di Bangkok dan sekitarnya hanya tersisa dua gerai karena nasibnya sama dengan sejumlah usaha ritel kecil, menengah dan koperasi yang tergilas oleh ritel raksasa. Pengangguran yang ditimbulkan pun mencapai 300.000 orang.

UU tersebut pun mengatur zona perdagangan eceran di Bangkok. Misalnya *southwest zone* (zona barat daya), *southeast zone* (zona Tenggara), *northeast zone* (zona timur laut) sehingga dapat ditarik garis vertikal dan horizontal untuk menentukan zona satu, dua, tiga, empat dan lima. Setiap zona diperuntukkan bagi format ritel tertentu agar tidak terjadi ketimpangan persaingan usaha ritel. Salah satu isi dari UU ritel Thailand yakni penerapan zona atau tempat usaha satu jenis ritel, seperti hipermarket berada pada zona empat atau lima, sedangkan zona satu hingga tiga hanya diperuntukkan untuk warung tradisional, grosir dan supermarket. Aturan zonasi juga melarang pusat perbelanjaan atau toko berskala besar pada daerah padat arus lalu lintas.

Model pemberdayaan usaha kecil ritel di Thailand dilakukan antara lain dengan mendirikan perusahaan negara atau BUMN nonprofit *Allied Retail Trade Co.*(ART Co) dengan modal kerja sekitar US\$9,1 juta. Perusahaan tersebut

bertugas melakukan pembelian barang dari pabrikan dan kemudian disalurkan kepada jaringan toko-toko kecil dan warung tradisional lainnya. Bank di Thailand juga memberi kemudahan kredit bagi toko tradisional yang memodernisasi toko.

Model perlindungan dan pemberdayaan juga terus dilakukan negara lain misalnya Perancis yang membuat peraturan melarang lokasi hipermarket di tengah kota, untuk mengatasi semakin tergesurnya warung kecil di negara itu karena keberadaan ritel yang besar. Malaysia juga membuat peraturan *distribution fair trade* guna melindungi pasar tradisional.

2.2.3. Kebijakan Nasional berkaitan Ritel Modern

Memperhatikan best practices maka sangat jelas bahwa peran Pemerintah dalam perlindungan ritel kecil sangat dominan. Terdapat berbagai model perlindungan yang umumnya dikembangkan, misalnya dengan mengatur masalah pokok seperti zonasi, luas penjualan ritel modern, penguatan dalam jalur distribusi yang berdampak pada harga, dan waktu buka.

Permasalahan utama yang belum dilaksanakan sebaik-baiknya oleh pemerintah nasional dan lokal termasuk Kabupaten Sleman adalah lemahnya penegakan hukum terhadap berbagai peraturan yang ditujukan bagi pengaturan ritel seperti aturan tentang zonasi (Ruang Tata Wilayah), jam buka dan sebagainya. Pemerintah pun berkewajiban untuk memberdayakan usaha kecil ritel agar mampu bersaing dengan usaha ritel modern misalnya melalui berbagai pelatihan, tambahan permodalan, akses terhadap kredit, penguatan dalam pasokan

distribusi, bimbingan manajemen, penataan lokasi berjualan yang memadai seperti pasar.

Selama ini justru hal inipun minim dilakukan Pemerintah hal ini misalnya terungkap dari data yang dikumpulkan APPSI, saat ini sekitar 75% dari 13.650 pasar tradisional yang dihuni oleh 12 juta pedagang kecil kondisinya dinilai sudah tidak layak untuk berdagang. Agar pasar tradisional tidak ditinggalkan oleh konsumen, maka pasar tradisional harus mengikuti kaidah pengelolaan ritel modern meskipun cara berdagangnya tetap tradisional, yakni dengan harga yang kompetitif.

Keseimbangan pertumbuhan pada sektor perdagangan ritel secara keseluruhan perlu dicapai sehingga dilakukan penataan dalam setiap pendirian toko modern. Pembinaan terhadap para pedagang tradisional pun diperlukan agar mampu mengikuti perkembangan zaman dengan berubahnya orientasi dan pola berbelanja masyarakat, sehingga secara bertahap para pedagang tradisional mampu meningkatkan kinerja dan pelayanan yang tidak jauh berbeda dengan yang dilakukan toko modern. Pemerintah telah mengeluarkan Perpres No. 112 Tahun 2007 yang mengatur ritel tradisional dan ritel modern khususnya yang terkait zonasi yang membatasi pembangunan pasar modern dan mereduksi dampaknya terhadap pasar tradisional, serta dibahas pula mengenai jam buka, perizinan sampai dengan masalah *trading term* yang sangat meresahkan pemasok pasar modern.

Permasalahan yang terjadi adalah sejauh mana aturan tersebut efektif diterapkan dan berdampak bagi pelaku usaha ritel. Tidak hanya itu, kemudian di

akhir tahun 2008 Pemerintah mengeluarkan aturan pendukung dari Perpres 112/2007 yaitu Permendag No. 53 Tahun 2008 yang mengatur lebih terperinci mengenai masalah zonasi dan *trading term*.

Basis analisis yang dilakukan dalam penataan industri ritel Indonesia adalah Peraturan Presiden No 112/2007 dan Permendag No 53/2008. Berdasarkan regulasi tersebut maka secara keseluruhan seiring dengan permasalahan dalam industri ritel yang muncul, beberapa substansi terpenting dalam pengaturan industri ritel adalah sebagai berikut :

1. *Entry barrier* bagi pelaku usaha ritel modern
 - a. Zonasi yang disesuaikan dengan Rencana Tata Ruang dan Wilayah di setiap wilayah di Daerah (Kota/Kabupaten)
 - b. Pembatasan luas tempat
 - c. Pembatasan Waktu Buka
 - d. Perizinan yang diperketat
2. Pembatasan jumlah dan jenis *trading terms*
3. Keharusan melakukan kemitraan dengan pelaku usaha pemasok barang yang tergolong ke dalam kelompok usaha kecil dan menengah.
4. Upaya Pemberdayaan Usaha Ritel kecil/tradisional melalui akses terhadap sumber pembiayaan
5. Upaya peningkatan kompetensi profesionalitas pelaku usaha ritel kecil/tradisional

A. Kebijakan Zonasi

Kebijakan zonasi atau penataan lokasi merupakan sebuah kebijakan yang mencoba menghindari terjadinya persaingan langsung (*head to head*) antara ritel modern dengan ritel kecil/tradisional. Hal ini disebabkan ukuran keduanya yang berbeda apabila dibandingkan dari sudut kapital, sehingga kemampuan menciptakan *value creation* keduanya juga berbeda. Apabila kedua pelaku tersebut disatukan dalam satu zonasi dan berhadapan *head to head*, maka bisa dibayangkan bagaimana akhir persaingan dari keduanya.

Zonasi merupakan sebuah upaya untuk menciptakan *equal playing field*, sehingga persaingan diharapkan berlangsung dalam suasana yang sangat sehat (*fair competition*) karena berada dalam "kelas" yang sama. Sesungguhnya dengan melakukan zonasi, maka ketika zona-zona ditetapkan untuk toko modern berjaringan nasional, maka pada saat itu ada semangat untuk membatasinya di wilayah tersebut.

B. Kebijakan Perizinan

Pasal 4 Perpres 112/2007 dan Permendag 53/2008 menyebutkan bahwa pendirian pusat perbelanjaan dan toko modern wajib memperhitungkan kondisi sosial ekonomi masyarakat, keberadaan pasar tradisional, usaha kecil dan usaha menengah yang berada di wilayah yang bersangkutan. Pasal 13 menyatakan bahwa proses perizinan untuk ritel modern akan melalui sejumlah proses yang cukup sulit apabila diimplementasikan dengan benar. Hal ini terlihat dari persyaratan bahwa permintaan terhadap izin ritel modern harus dilengkapi dengan studi kelayakan termasuk analisis mengenai dampak lingkungan terutama aspek

sosial budaya dan dampaknya bagi pelaku perdagangan eceran setempat. Pasal 12 terkait perizinan juga memiliki klausul yang sesungguhnya apabila dilaksanakan akan menjadi bentuk pemberdayaan peritel lokal, dimana format-format ritel modern diutamakan diserahkan kepada pelaku usaha lokal. Hal ini memiliki arti apabila peritel kecil/tradisional dapat berevolusi menjadi ritel modern, maka konsumen ritel yang selama ini menjadi milik mereka akan loyal terhadapnya.

C. Kebijakan Pembatasan Waktu Buka

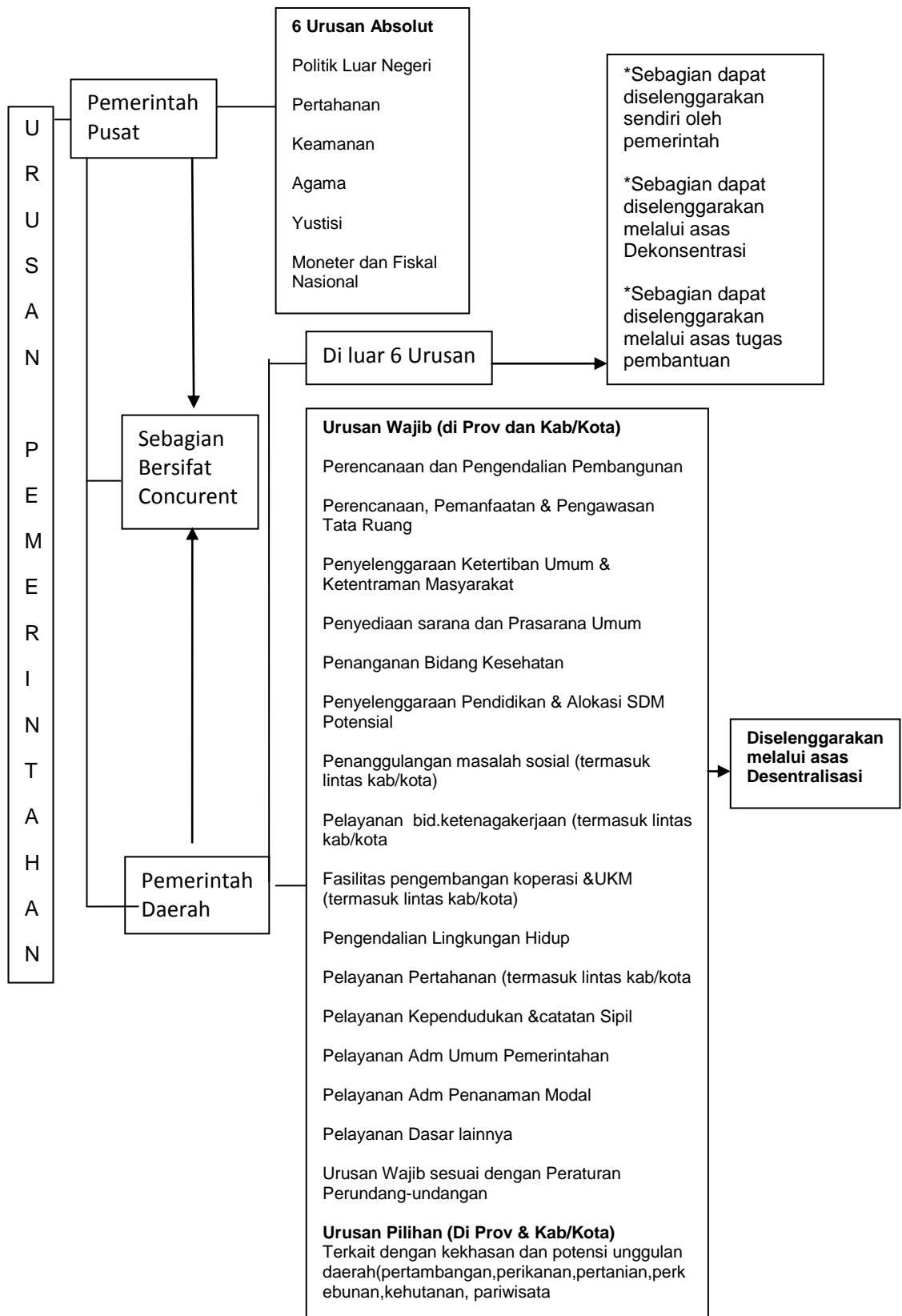
Beberapa pelaku usaha ritel kecil/tradisional membuka gerainya berbedabeda. Untuk warung/toko tradisional mereka melakukannya mulai dari pagi sampai sekitar pukul 08.00-09.00 malam. Sementara pasar tradisional biasanya buka hampir 24 jam kerja. Melalui pembatasan jam buka yang ditetapkan oleh Perpres 112/2007 dan Permendag 53/2008, maka diharapkan akan tetap ada ruang bagi pelaku usaha ritel kecil/tradisional untuk bisa memperoleh konsumen yang berbelanja di toko/warung dan pasar.

Perpres 112/2007 dan Permendag 53/2008 pun menunjukkan waktu jam buka untuk hipermarket, supermarket dan Department Store ditetapkan jam 10.00 sampai 22.00 untuk setiap hari Senin – Jum'at dan 10.00 sampai 23.00 untuk setiap hari Sabtu – Minggu. Tetapi sayangnya hal ini tidak terjadi untuk ritel modern skala kecil yakni minimarket dan *convenience store*. Padahal potensi ritel ini mendistorsi pasar pelaku usaha ritel kecil/tradisional sangat besar sekali, terutama bagi warung/toko jenis *pop & mom store* (kelontong) yang biasanya juga buka sepanjang hari.

2.2.4. Kebijakan Pemerintah Lokal Kabupaten Sleman

Kautsar (2009), mengemukakan elemen dasar desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan adalah: *Pertama*, urusan pemerintahan yang diberikan kepada daerah, dimana kewenangan tersebut merupakan isi otonomi yang menjadi dasar bagi daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat. *Kedua*, lembaga yang merupakan wadah atau organisasi untuk melaksanakan otonomi yang diberikan kepada daerah. *Ketiga*, personil yang mempunyai kecakapan untuk menjalankan otonomi yang menjadi kewenangan daerah. *Keempat*, sumber-sumber keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah, *Kelima*, unsur perwakilan/DPRD yang merupakan perwujudan demokrasi dari wakil-wakil rakyat di daerah yang telah mendapatkan legitimasi melalui pemilu sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Keenam*, pelayanan publik yang merupakan produk akhir penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang dilaksanakan secara efektif, efisien dan akuntabel. *Ketujuh*, pembinaan dan dan pengawasan dari pemerintah berupa penetapan pedoman, arahan, supervisi, monitoring dan evaluasi dalam implementasi otonomi daerah. Dengan demikian dapatlah dipahami, bahwa model desentralisasi di Indonesia, kebijakannya di tentukan oleh pemerintah pusat, sedangkan implementasinya dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Hubungan antara kedua organ pemerintah tersebut, yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah bersifat tergantung (*dependent*) dan bawahan (*sub-ordinat*). Berdasarkan hal tersebut secara diagramatik, Kautsar (2009), menggambarkan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia sebagaimana gambar 2.3.

Gambar 2.3. Model Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia



Kebijakan perencanaan penataan atau pembatasan toko modern berjaringan nasional melibatkan peran pemerintah lokal Kabupaten dalam Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan, Perencanaan, Pemanfaatan & Pengawasan Tata Ruang, Penyelenggaraan Ketertiban Umum & Ketentraman Masyarakat, Penyediaan sarana dan Prasarana Umum. Kebijakan untuk membatasi toko modern berjaringan nasional di Kabupaten Sleman sebenarnya sudah berjalan cukup lama, diawali kebijakan Kemitraan antara Pasar Modern dan Toko Modern dengan UKM sesuai Perda No. 7/2006. Selanjutnya muncul kebijakan zonasi yang dituangkan dalam Perbup Sleman No.13/2010 tentang Penataan Lokasi Toko Modern dan Pusat Perbelanjaan, kebijakan perizinan dalam Perbup Sleman No. 45/2010 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern dan yang terbaru kebijakan zonasi, perizinan dan jam buka dalam Perda Sleman No. 18/2012 tentang Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Implementasi kebijakan pembatasan toko modern di Kabupaten Sleman dapat dikatakan berjalan kurang efektif.

Implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2006 dinilai anggota pansus Raperda Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, masih jauh dari harapan. Biasanya produk lokal usaha kecil terkendala masalah standar kualitas dan sistem pembayaran yang diterapkan toko modern atau pasar modern, sehingga daya tawar mereka sangat rendah. Sangat sedikit produk lokal yang bisa ditampung di toko modern dan pasar modern. Pada sisi lain, keberadaan toko modern waralaba yang menjamur hampir di setiap pelosok kecamatan dinilai sangat mengurangi pangsa para pedagang di pasar maupun toko tradisional. (Tempo.co, 2012).

Dalam kurun waktu 2010 tercatat sekitar 64 kasus pelanggaran perizinan dan zonasi, sedangkan 2013 ini berkembang menjadi 82 kasus zonasi dan 7 kasus perizinan. Hal ini menunjukkan ketidakefektifan Perbup No.13 dan 45/2010 tentang zonasi, perizinan dan jam buka/operasional toko modern. Kebijakan sesuai perda No.18/2012 pun tergolong lunak dengan tidak menutup langsung toko yang melanggar zonasi namun menunggu sampai batas waktu izin operasinya habis.

Ketua Komisi A DPRD Sleman berpendapat ketika menemui 4 kasus toko modern berjarangan nasional yang tidak berizin bahwa menunjukkan kontrol hukum yang lemah. Bila melanggar perda baru, mungkin masih bisa mendapatkan toleransi, namun ada dua peraturan lama yang sudah ada namun tetap tidak diindahkan (harianjogja.com, 2013).

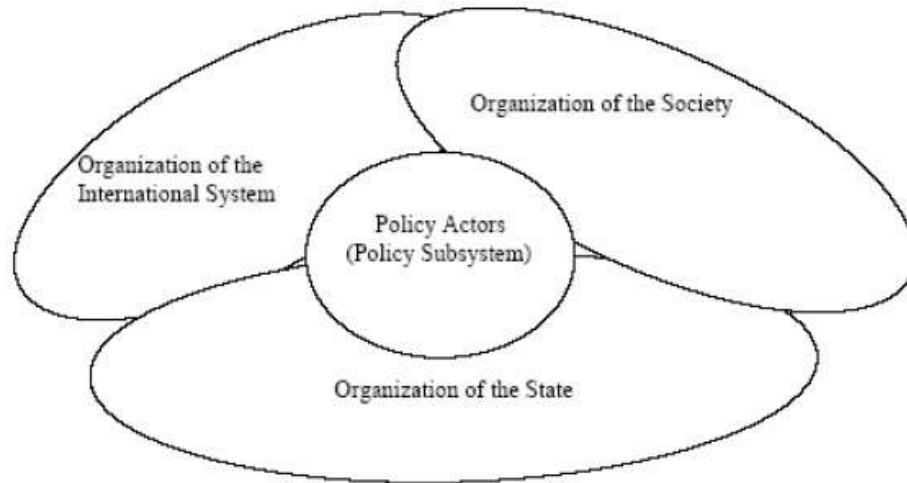
2.2.5. Kebijakan Publik

Kebijakan adalah (1) apa yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak (Dye, 1987: 1); (2) keterkaitan antara unit-unit pemerintahan dengan lingkungannya (Eyestone, 1971: 18); (3) tindakan, tujuan, pernyataan pemerintah, dalam hal tertentu, langkah-langkah yang diambil (atau gagal diambil) untuk diimplementasikan dan penjelasan yang diberikan akan apa yang terjadi (Wilson, 2006 : 154); (4) cara purposif *action* atau *inaction* yang dilaksanakan aktor atau sejumlah aktor dalam menghadapi fokus permasalahan (Anderson, 1994 : 5). Definisi ini menyatakan secara tidak langsung serangkaian karakteristik kebijakan publik yang berbeda. Kebijakan tidak bersifat acak

melainkan purposif dan berorientasi tujuan. Kebijakan publik dibuat oleh otoritas publik. Kebijakan publik mencakup pola tindakan yang diambil sepanjang masa; merupakan produk permintaan, cara yang diarahkan pemerintah akan suatu tindakan dalam menanggapi tekanan masalah yang muncul. Kebijakan public dapat bersifat positif (*a deliberately purposive action*) atau negatif (*a deliberately purposive decision not to take action*) (Smith dan Larimer, 2009 : 3 – 4). Anderson mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah, walaupun disadari bahwa kebijakan tersebut dapat dipengaruhi oleh aktor dan faktor diluar pemerintah (Subarsono, 2006: 2).

Kebijakan dibuat oleh subsistem kebijakan yang mencakup berbagai aktor yang menghadapi problematika publik. Istilah aktor mencakup negara dan masyarakat yang terlibat dalam proses kebijakan meskipun adapula yang terpinggirkan. Subsistem kebijakan merupakan forum dimana aktor membahas isu kebijakan, mempengaruhi dan melakukan tawar-menawar untuk mencapai kepentingan. Ketika terjadi interaksi dengan aktor lain, seringkali menyerah maupun memodifikasi tujuan untuk mendapat konsesi dari dari anggota lain dari subsistem. Interaksi ini bagaimanapun terjadi dalam konteks berbagai tatanan institusional di sekitar proses kebijakan dan mempengaruhi bagaimana aktor mengejar kepentingan dan peluang usaha meraih kesuksesan. Keterkaitan aktor dalam subsistem yaitu sebagai berikut:

Gambar 2.4. Aktor dan Institusi dalam Proses Kebijakan



Sumber: Howlett (1995 : 51)

Kebijakan tentunya melalui proses tahapan-tahapan yang diklasifikasikan oleh para ahli sebagai evolusi tahapan kebijakan. Pada umumnya kebijakan mencakup identifikasi masalah, formulasi kebijakan, implementasi dan evaluasi kebijakan.

Tabel 2.4. Evolusi Tahapan Kebijakan

| Policy Scholar | Proposed Stages Model |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><i>An Introduction to the Study of Public Policy</i> Charles O. Jones (1970, 11–12)</p> | <p><i>Elements:</i> Perception Definition Aggregation/organization Representation Formulation Legitimation Application/administration Reaction Evaluation/appraisal Resolution/termination</p> <p><i>Categories:</i> Problem to government Action in government Government to problem Policy to government Problem resolution or change</p> |
| <p><i>A Pre-View of the PolicySciences</i> Harold D. Lasswell (1971, 28)</p> | <p>Intelligence Promotion Prescription Invocation Application Termination Appraisal</p> |
| <p><i>Public Policy-Making</i> James E. Anderson (1974, 19)</p> | <p>Problem identification and agenda formation Formulation Adoption Implementation Evaluation</p> |
| <p><i>The Foundations of Policy Analysis</i> Garry D. Brewer and Peter deLeon (1983, 18)</p> | <p>Initiation Estimation Selection Implementation Evaluation Termination</p> |
| <p><i>Policy Analysis in Political Science</i> Randall B. Ripley (1985, 49)</p> | <p>Agenda setting Formulation and legitimation of goals and programs Program implementation Evaluation of implementation, performance, and impacts Decisions about the future of the policy and program</p> |

Sumber: Smith dan Larimer (2009 : 30)

Proses pengambilan kebijakan dapat dianalisa dengan teori *stages-heuristic policy cycle* yang memiliki beberapa fungsi yaitu: membantu dekonstruksi proses pengambilan kebijakan dan menyediakan kerangka konseptual berdasarkan beberapa tahapan. Sedangkan karakteristik dari *stages-heuristic policy cycle* yaitu (Theodolu dan Kofinis, 2004: 83) :

1. mengasumsikan bahwa pembuatan kebijakan merupakan produk dari proses politik dan kebijakan yang dinamis;
2. mengasumsikan karakter evolusioner pengambilan kebijakan publik bahwa proses pengambilan kebijakan memiliki awal dan akhir, meskipun proses kebijakan tersebut berkelanjutan;
3. memfokuskan perhatian dan pemahaman pada relevansi dinamika dalam tahapan kebijakan;
4. menekankan setiap fase dari seluruh proses kebijakan, sebagai contoh: pentingnya implementasi kebijakan untuk meninjau pengambilan kebijakan yang efektif;
5. menekankan pentingnya sejumlah tahapan kebijakan yang saling berkaitan yaitu:
 - a. Pra-kebijakan
 - identifikasi masalah
 - penyusunan agenda
 - desain kebijakan
 - b. Kebijakan
 - adopsi kebijakan

c. Pasca Kebijakan

- implementasi kebijakan
- evaluasi kebijakan
- penghentian atau perubahan kebijakan

Bobrow dan Dryzek (1987) mengemukakan bahwa analisis kebijakan bisa dilihat sebagai bidang yang terdiri dari lima kerangka analisis utama :

- a. Ekonomi Kesejahteraan
- b. Pilihan Publik
- c. Struktur Sosial
- d. Pengolahan Informasi
- e. Filsafat Politik

Parsons menambahkan 3 (tiga) kerangka lagi yaitu :

- a. Proses Politik
- b. Politik Komparatif
- c. Manajemen atau pendekatan manajerial

2.2.6. Implementasi Kebijakan Publik

Studi implementasi adalah studi perubahan bagaimana perubahan terjadi, bagaimana kemungkinan perubahan bisa dimunculkan. Studi implementasi ini juga merupakan studi tentang mikrostruktur dari kehidupan politik tentang bagaimana organisasi di luar dan di dalam sistem politik menjalankan urusan mereka dan berinteraksi satu sama lain tentang apa motivasi-motivasi mereka

bertindak seperti itu, dan apa motivasi lain yang mungkin membuat mereka bertindak secara berbeda.(Jenkins,1978:203)

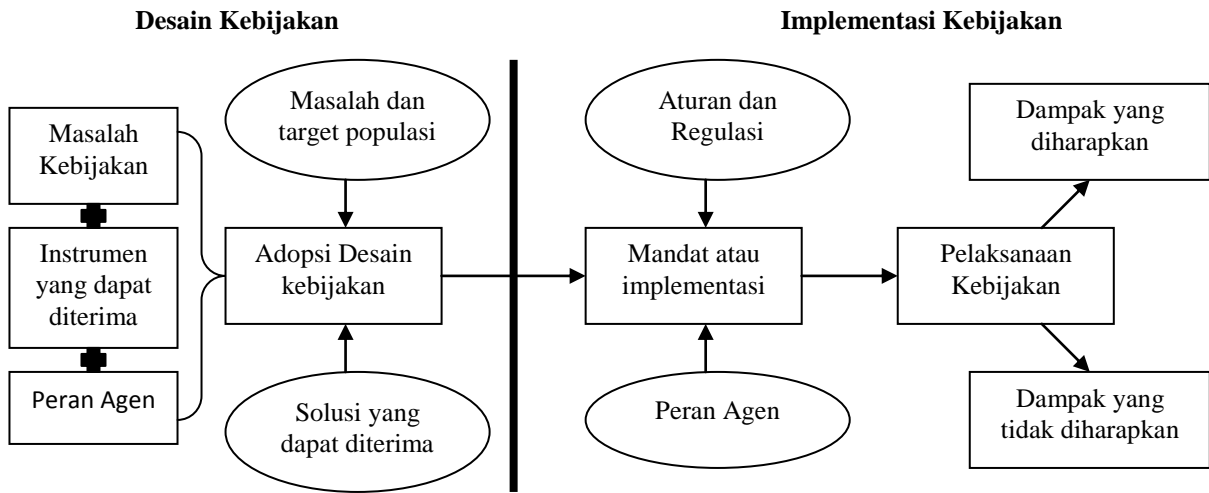
Problem implementasi diasumsikan sebagai sebuah deretan keputusan dan interaksi sehari-hari yang tidak terlalu perlu mendapat perhatian dari para sarjana yang mempelajari politik. Implementasi itu dianggap sederhana, meski anggapan ini menyesatkan. Dengan kata lain, kelihatannya tidak mengandung isu-isu besar. (Van Meter dan Van Horn,1975: 450).

Implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk memengaruhi apa yang oleh Lipsky disebut “*Street level bureaucrats*” untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran (*target group*). Untuk kebijakan yang sederhana, implementasi hanya melibatkan satu badan yang berfungsi sebagai implementor, misalnya kebijakan komite sekolah untuk mengubah metode pengajaran guru di kelas. Sebaliknya, untuk kebijakan makro, misalnya, kebijakan pengurangan kemiskinan di pedesaan, maka usaha-usaha implementasi akan melibatkan berbagai institusi, seperti birokrasi kabupaten, kecamatan, pemerintah desa. Mengenai keterlibatan berbagai aktor dalam implementasi, Ripley dan Franklin (1986) menulis sebagai berikut:

“Implementation process involve many important actor holding diffuse and competing goals and expectations who work within a contexts of an increasingly large and complex mix of government program that require participation from numerous layers and units of government and who are affected by powerful factors beyond their control. (Ripley dan Franklin, 1986:11)”

Implementasi kebijakan cukup erat dengan tahap sebelumnya yaitu formulasi atau pembuatan kebijakan. Hal ini digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.5. Keterkaitan Desain Kebijakan dan Implementasi Kebijakan



Sumber: Theodolu dan Kofinis, 2004: 168

Enam syarat implementasi kebijakan berjalan efektif yaitu:

1. Tujuan yang jelas dan konsisten, sehingga dapat menjadi standar evaluasi legal dan sumber daya;
2. Teori kausal yang memadai dan memastikan agar kebijakan itu mengandung teori yang akurat tentang bagaimana cara melahirkan perubahan;
3. Struktur implementasi yang disusun secara legal untuk membantu pihak-pihak yang mengimplementasikan kebijakan dan kelompok-kelompok yang menjadi sasaran kebijakan;
4. Para pelaksana implementasi yang ahli dan berkomitmen yang menggunakan kebijaksanaan untuk mencapai tujuan kebijakan;
5. Dukungan dari kelompok kepentingan dan penguasa di legislatif dan eksekutif;

6. Perubahan dalam kondisi sosio ekonomi yang tidak melemahkan dukungan kelompok dan penguasa atau tidak meruntuhkan teori kausal yang mendasari kebijakan;

Elmore (1978) menyatakan bahwa terdapat 4 model implementasi yaitu manajemen sistem, proses birokratis, pengembangan organisasional, serta konflik tawar menawar. Elmore mengatakan bahwa model implementasi tidak boleh dianggap sebagai hipotesis rival yang dapat dibuktikan secara empiris tetapi sebagai kerangka ambigu dan bermuatan konflik.

Persoalan implementasi tidak semudah yang dibayangkan. Implementasi merupakan suatu kegiatan yang begitu kompleks; melibatkan banyak aktor dengan berbagai kepentingan mereka masing-masing. Kerumitan bisa bertambah ketika kebijakan yang diimplementasikan tidak dirumuskan secara jelas sebagai akibat kompromi-kompromi politik yang mewarnai proses perumusan kebijakan tersebut. Kondisi yang demikian akan memberi ruang (namun bisa jadi sebuah keharusan atau keterpaksaan) kepada para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan untuk membuat interpretasi tentang maksud dan tujuan suatu kebijakan sesuai dengan kepentingan masing-masing. Konsekuensi lebih lanjut dari kondisi yang demikian tersebut adalah terjadinya deviasi atas tujuan kebijakan atau program yang telah ditetapkan.

Karena kompleksitas tersebut, bukan suatu yang mengagetkan ketika banyak ahli implementasi sampai membuat suatu kesimpulan bahwa selama ini lebih banyak kebijakan/program pembangunan pemerintah yang gagal diimplementasikan daripada yang berhasil. Para ahli kebijakan memberikan

statemen yang sinikal tentang Ini dengan menyatakan bahwa implementasi kebijakan yang berhasil hanyalah sebuah kebetulan (*by chance*) sementara implementasi kebijakan yang gagal memang *by design*. Sayangnya, sebagian besar para *policy maker* tidak menyadari persoalan tersebut. Dalam pandangan mereka persoalan yang paling pelik untuk dipecahkan adalah bagaimana merumuskan kebijakan yang baik. Sebab, suatu kebijakan yang diformulasikan secara baik diasumsikan akan mudah untuk diimplementasikan.

Namun, para ahli kemudian menjadi terkejut ketika apa yang dipikirkan tersebut ternyata jauh dari realitas yang mereka temui di lapangan. Kenyataan yang ada, gagasan yang indah dan ideal yang ada di atas kertas tidak selalu mudah ketika direalisasikan di lapangan. Berikut adalah kutipan yang secara gamblang menggambarkan tentang hal itu.

“The greatest difficulty devising better social program is no determining what are reasonable policies on paper, but finding the means for converting these policies into viable field operations that correspond reasonably well to original intensions“ (Schneider, 1982: 715)

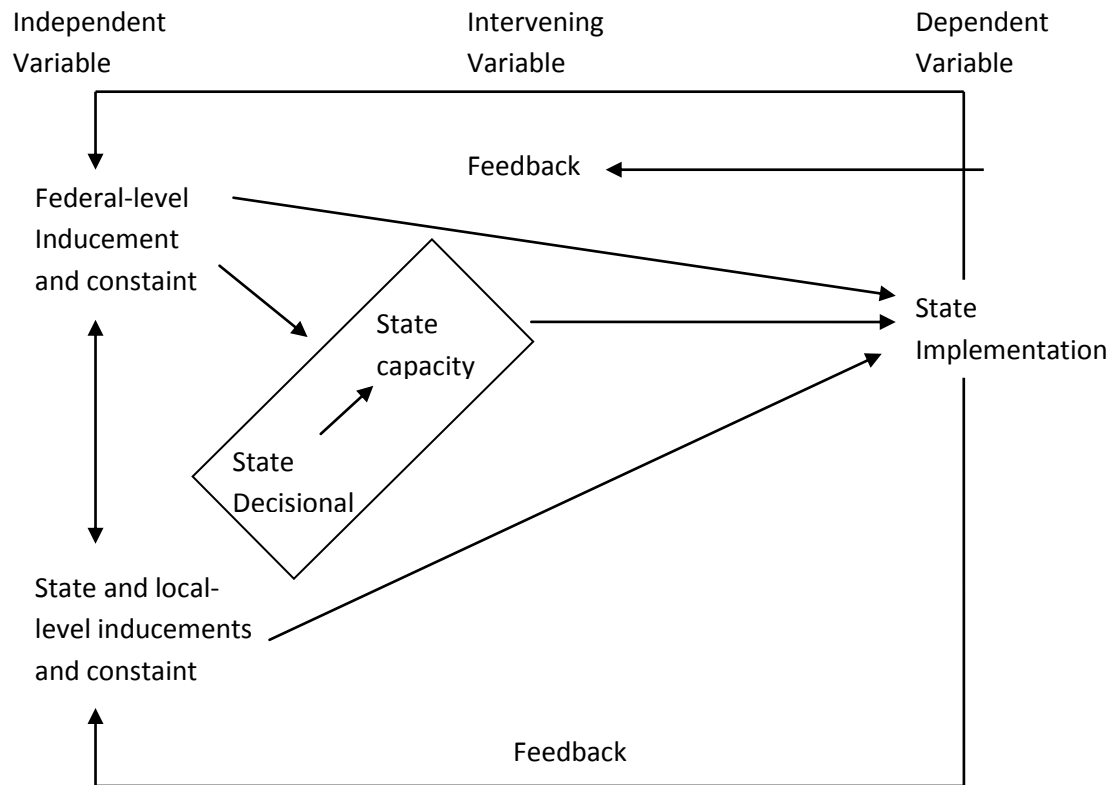
Dinamika yang terjadi pada konstelasi sosial, ekonomi dan politik global, secara langsung maupun tidak langsung membawa dampak terhadap perkembangan studi implementasi. Purwanto dan Sulistyani (2012) menyatakan beberapa teori yang dapat dikaitkan dengan studi implementasi kebijakan publik antara lain:

1. Teori komunitas (*community theory*)

Goggin, et.al. (1990) menyatakan bahwa teori ini digunakan untuk memahami hubungan antara berbagai tingkatan pemerintahan untuk menjelaskan

fenomena implementasi. Teori ini diklaim oleh Goggin sebagai sintesis antara top-down dan bottom-up. Menurutnya, implementasi dipandang sebagai fungsi dari hubungan antar pemerintah pusat dan daerah.

Gambar 2.6. Model Komunikasi



Sumber: Goggin et. al (1999:32) dalam Purwanto dan Sulistyani (2012)

2. Teori regim (*Regim Theory*)

Regim Theory yang dipelopori oleh Stoker (1991) memiliki beberapa proposisi. Diawali dengan proposisi bahwa orang-orang yang terlibat dalam implementasi adalah aktor-aktor yang memiliki nilai-nilai yang ingin diwujudkan dalam proses implementasi. Selanjutnya aktor-aktor yang terlibat menciptakan kerangka kerja organisasi yang mendukung pencapaian nilai-nilai tersebut. Selain itu, kerjasama tidak akan dapat terwujud jika ada konflik diantara para aktor tentang tujuan kebijakan. Pilihan yang mungkin dilakukan untuk mengatasi

konflik tersebut adalah menekan konflik atau melepaskan control (memberikan konsesi) terhadap pihak lain untuk dapat melakukan kerjasama. Dengan demikian *regin* pelaksana implementasi harus diatur agar dapat berjalan dengan baik.

3. Teori Kontingensi

James Lester mempelopori kemunculan teori kontingensi (*contingency theory*) dengan proposisi yang menyebutkan bahwa keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu komitmen dan kapasitas pemerintah daerah. Berdasarkan dua faktor tersebut, kemampuan pemerintah daerah dalam melakukan implemmentasi dapat dibedakan menjadi empat kategori

Tabel 2.5. Teori Kontingensi

| Komitmen Pemerintah Daerah | Kapasitas Pemerintah Daerah | |
|----------------------------|-----------------------------|-------------------|
| | Tinggi | Rendah |
| Tinggi | Progressive | Struggler |
| Rendah | Delayer | Regressive |

Sumber: Purwanto dan Sulistyani (2012)

4. *Ambiguity Conflict Model*

Teori ini didasarkan pada proposisi yang menyebutkan bahwa implementasi akan memunculkan ambiguitas dan konflik diantara pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi. Berdasarkan pada dua variabel pokok tersebut, implementasi dapat dibedakan menjadi empat kategori.

Tabel 2.6. Ambiguity Conflict Model

| | <i>Conflict</i> | |
|------|--------------------------------------|--------------------------------|
| | Low | High |
| Low | Administrative Implementation | Policy Implementation |
| High | Experimental Implementation | Symbolic Implementation |

Sumber: Purwanto dan Sulistyani (2012)

5. *Trust And Involvement Theory*

Kepercayaan dan keterlibatan masyarakat sebagai kelompok sasaran yang menjadi kata kunci pada teori ini. Keberhasilan implementasi akan sangat dipengaruhi oleh tingkat kepercayaan dan keterlibatan para aktor yang terlibat dalam implementasi. Kepercayaan dan keterlibatan akan membedakan keberhasilan implementasi menjadi empat jenis.

Tabel 2.7. Trust And Involvement Theory

| Trust | Involvement | |
|-------|-------------------------------------|-----------------------------------|
| | High | Low |
| High | Pulling together | Cooperative but autonomous |
| Low | Coming apart and contentinus | Coming apart and avoidance |

6. Policy Learning Model

Teori ini mengasumsikan bahwa manajer publik yang diberi tugas untuk mengimplementasikan suatu kebijakan selalu mengetahui secara detail bagaimana suatu kebijakan baru harus diimplementasikan. Namun dalam realitanya, manajer publik harus belajar serangkaian teknik yang tidak jarang merupakan sesuatu yang sangat baru sama sekali untuk mengimplementasikan suatu kebijakan. Perlunya manajer belajar karena terkadang suatu kebijakan mengandung tujuan yang tidak jelas.

Menurut Heiclo (1974), *policy learning* adalah tindakan yang dibutuhkan oleh implementator untuk merespon tuntutan lingkungan eksternal yang berubah. Selain itu, dalam perkembangannya, tidak hanya lingkungan saja yang direspon, *policy learning* juga memperhatikan aspek eektivitas kebijakan. Yaitu sejauh mana pemerintah belajar dari pengalaman masa lalu (Etheridge dan Short, 1983).

Proses dan unsur learning dalam implementasi terdiri dari: *learning, bureaucracy and the bureaucrat, structure, motivation, time, detail*.

Untuk dapat mengimplementasikan program secara baik, maka manajer publik harus belajar. Proses belajar dilakukan dengan berbagai cara untuk meningkatkan kemampuan dan kompetensinya mereka. Proses pembelajaran ini mengharuskan manajer publik tetap terikat oleh birokrasi dan mengembangkan peran sebagai birokrat. Struktur organisasi juga akan membantu proses belajar bagi aparat birokrasi yang memfasilitasi lingkungan kerja bagi pelaksanaan tugas yang menjadi tanggungjawabnya. Dalam proses belajar tersebut waktu merupakan variabel penting. Sementara detail akan menjamin proses transformasi suatu kebijakan menjadi tindakan nyata di lapangan.

7. *Democratic governance*

Selama ini implementasi terkesan hanya mengeksekusi kebijakan yang sudah ada. Proses implementasi yang demikian itu secara garis besar hanya menekankan pada tujuan yang akan dicapai. Sedangkan mekanisme pencapaian tujuan tersebut yang terjadi dalam kelompok sasaran kurang mendapat perhatian.

Dewasa ini, pemerintah mulai melakukan perubahan untuk beberapa kebijakan yang diformulasikan. Misalnya saja, pemerintah Indonesia mulai mendefinisikan tentang *policy output* yang bersifat distributif seperti pengentasan kemiskinan yaitu berupa *block grant* dimana implementasi programnya sepenuhnya diserahkan kepada masyarakat. Masyarakat yang merancang kegiatan yang diperlukan. Tujuannya adalah melibatkan partisipasi masyarakat dalam merancang serta mengimplementasikan program.

Strategi implementasi seperti itulah yang disebut dengan pendekatan *democratic governance*. Menurut pendekatan *democratic governance* penilaian terhadap kinerja implementasi melalui dua tahap. **Pertama**, menilai keberhasilan partisipasi masyarakat. Yaitu seberapa besar tingkat partisipasi masyarakat untuk merancang program. Hal ini memiliki asumsi bahwa apabila kegiatan yang dirancang bersifat aspiratif dan bermanfaat bagi masyarakat luas maka dinilai berhasil. **Kedua**, menilai apakah program yang dirancang telah diimplementasikan dengan benar sehingga mencapai tujuan. (Purwanto dan Sulistyastuti, 2012)

Lipsky menyatakan bahwa implementasi adalah sesuatu yang melibatkan pengakuan bahwa organisasi mengandung keterbatasan manusia dan organisasional, dan bahwa manusia dan organisasi itu harus dianggap sebagai sumberdaya. Implementasi yang efektif adalah sebuah kondisi yang dapat dibangun dari pengetahuan dan pengalaman dari orang-orang yang ada di garis depan pemberi layanan. Tema interaksi ini juga merupakan fokus dari model yang menganggap implementasi sebagai proses yang distrukturisasi oleh konflik tawar-menawar (*bargaining*). Model rasional tentu saja juga mengakui bahwa konflik dan pembuatan kesepakatan akan terjadi dalam implementasi. Konflik dan tawar-menawar terjadi di dalam tujuan yang diakui bersama, dimana implementasi adalah efektif jika kelompok berhasil menyelesaikan perbedaannya dan berhasil menjalankan kebijakan. Proses implementasi yang efektif akan punya metode dan sistem kontrol sehingga konflik bisa diselesaikan (Dunsire, 1978a dalam Parsons 2011: 472).

Menurut Bardach, implementasi adalah permainan tawar menawar, persuasi dan maneuver di dalam kondisi ketidakpastian (Bardach, 1977: 56 dalam Parsons 2011: 472). Aktor implementasi bermain untuk memegang kontrol sebanyak mungkin dan memainkan sistem demi mencapai tujuannya. Model Bardach menunjukkan bahwa politik adalah sesuatu yang melampaui institusi politik resmi. Implementasi adalah bentuk dari politik yang berlangsung di dalam domain kekuasaan yang tak terpilih.

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. Ada beberapa teori implementasi, seperti dari George C. Edwards III (1980), Merilee S. Grindle (1980), dan Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983), Van Meter dan Van Horn (1975), dan Cheema dan Rondinelli (1983), dan David L. Weimer dan Aidan R. Vining (1999).

1. Teori George C. Edwards III (1980)

Dalam pandangan Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni: (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi (lihat gambar 2.7).

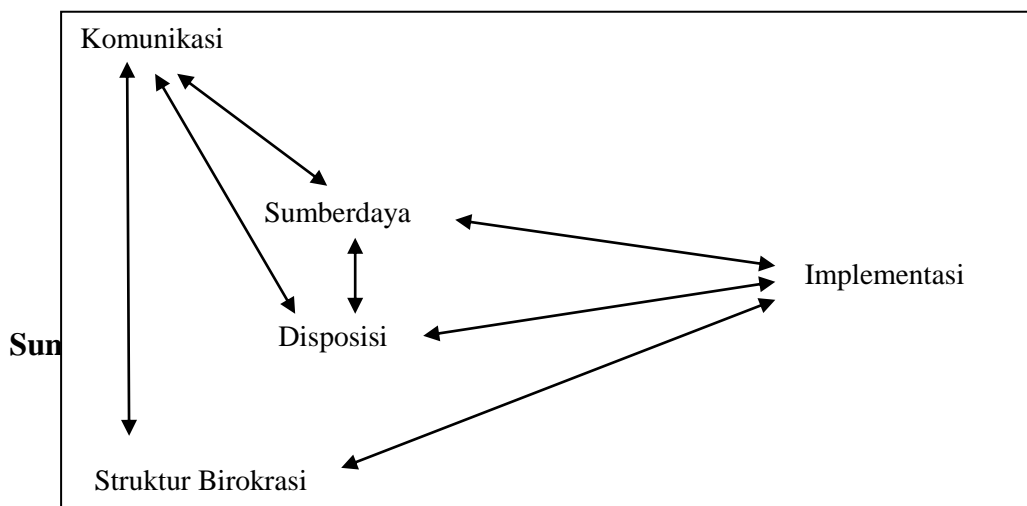
2. Teori Merilee S. Grindle (1980)

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (1980) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*) seperti terlihat pada gambar 2.8. Variabel isi kebijakan ini mencakup: (1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target groups termuat dalam isi

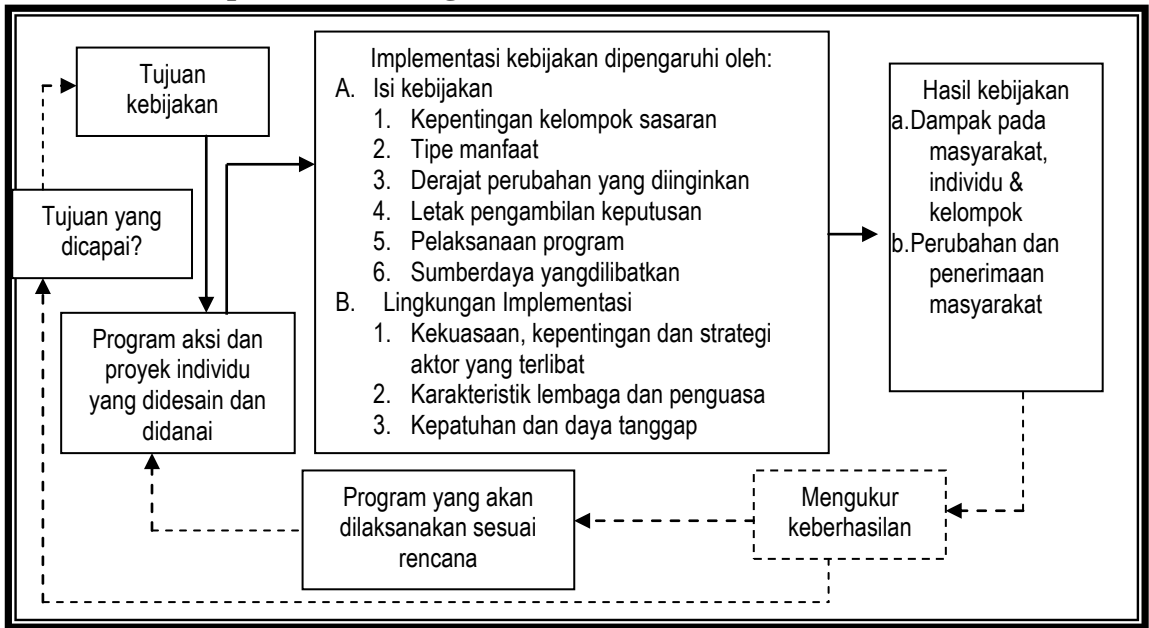
kebijakan; (2) jenis manfaat yang diterima oleh *target group*; (3) sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan. Suatu program yang bertujuan mengubah sikap dan perilaku kelompok sasaran relatif lebih sulit diimplementasikan daripada program yang sekedar memberikan bantuan kredit atau bantuan beras kepada kelompok masyarakat miskin; (4) apakah letak sebuah program sudah tepat; (5) apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci; (6) apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup: (1) seberapa besar kekuasaan, kepentingan dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; (2) karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa; (3) tingkat kepatuhan dan resposivitas kelompok sasaran.

Gambar 2.7. Faktor Penentu Implementasi



Gambar 2.8. Implementasi sebagai Proses Politik dan Administrasi



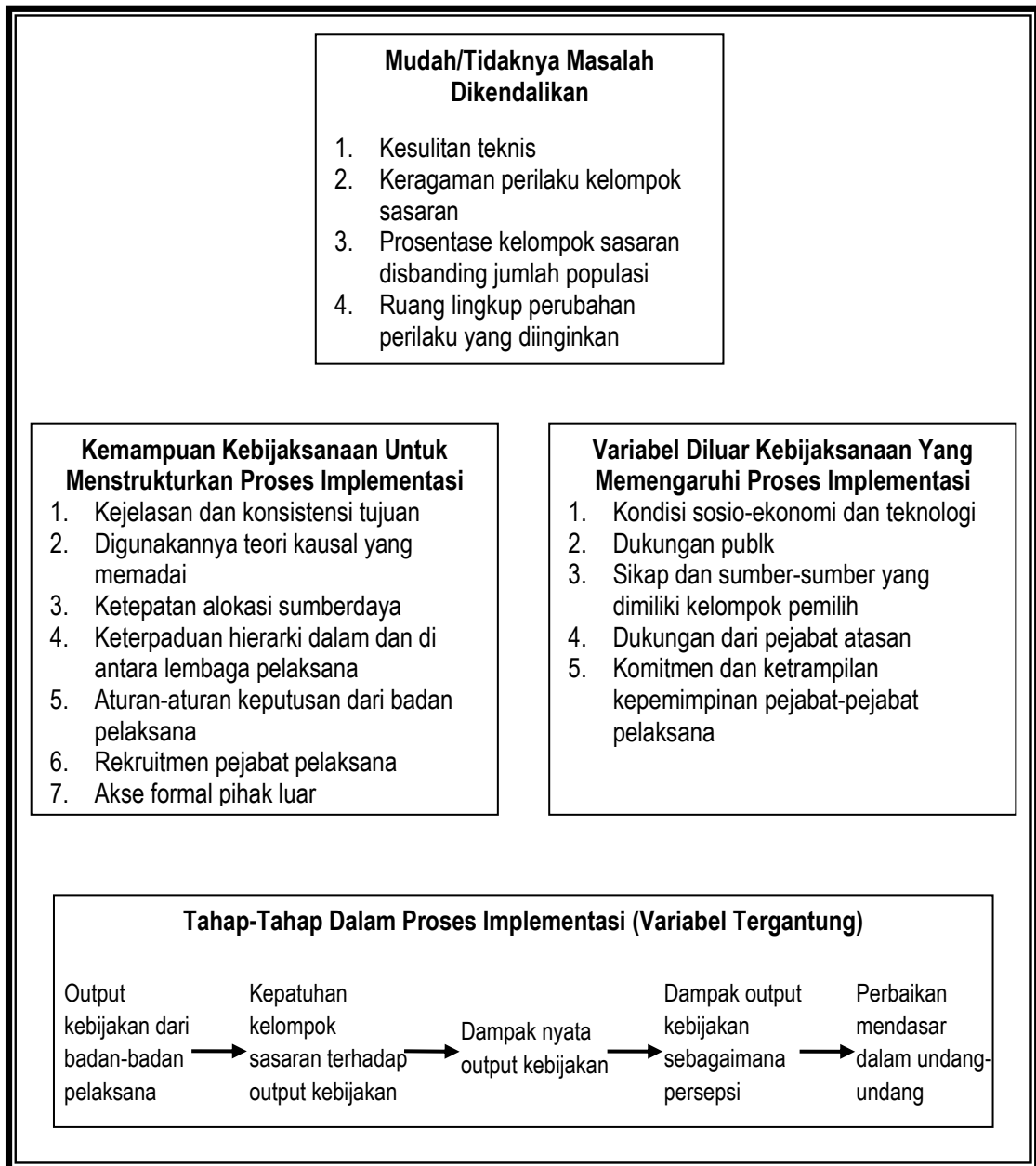
memengaruhi keberhasilan implementasi, yakni: (1) karakteristik dari masalah

(*tractability of the problems*); (2) karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*); (3) variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*), seperti pada gambar 2.9.

4. Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975)

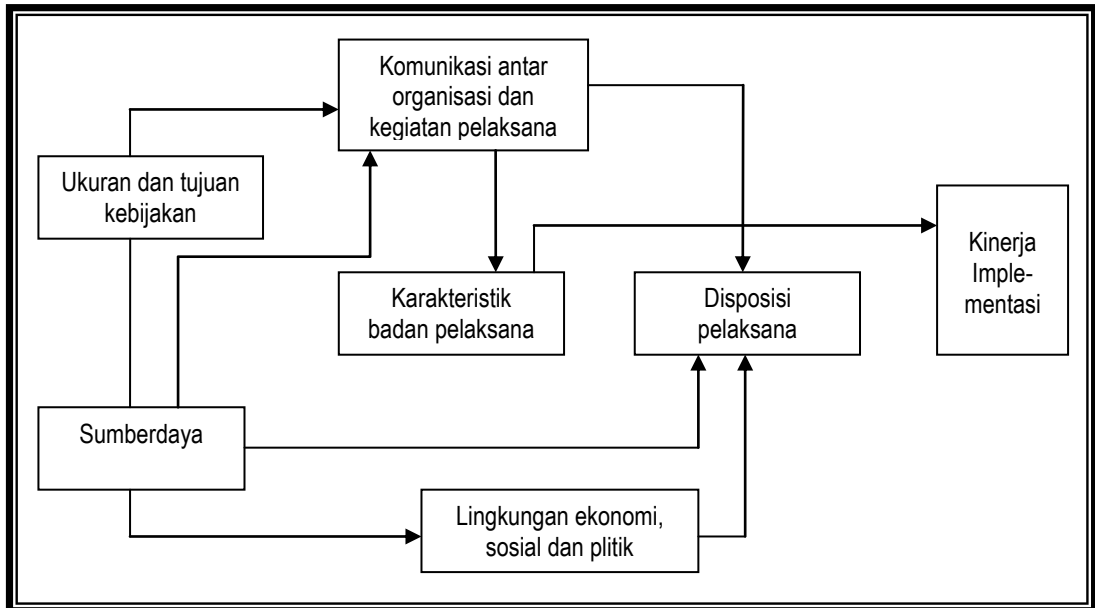
Menurut Meter dan Horn, ada lima variabel yang memengaruhi kinerja implementasi, yakni; (1) standar dan sasaran kebijakan; (2) sumberdaya; (3) komunikasi antarorganisasi dan penguat aktivitas; (4) karakteristik agen pelaksana; dan (5) kondisi sosial, ekonomi dan politik (Gambar 2.10)

Gambar 2.9. Variabel-Variabel yang Mempengaruhi Proses Implementasi



Sumber: Mazmanian dan Sabatier, 1983:22 dalam Subarsono

Gambar 2.10. Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn

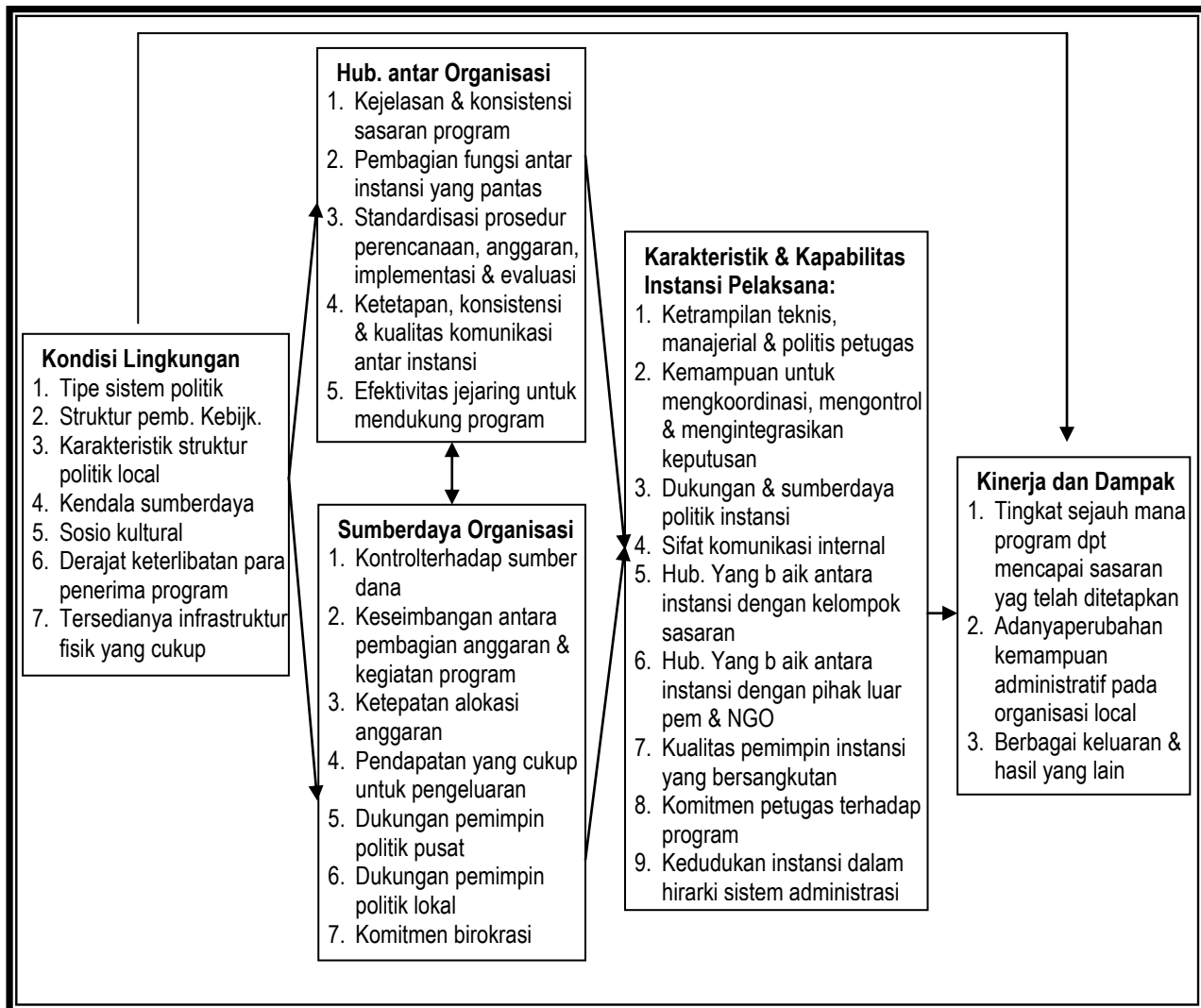


Sumber: Van Meter dan Horn, 1975:463 dalam Subarsono

6. Teori G.Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (1983)

Gambar 2.11 berikut ini menggambarkan kerangka konseptual yang dapat digunakan untuk analisi implementasi program-program pemerintah yang bersifat desentralistis. Ada empat kelompok variabel yang dapat mempengaruhi kinerja dan dampak suatu program, yakni: (1) kondisi lingkungan; (2) hubungan antar organisasi; (3) sumberdaya organisasi untuk implementasi program; (4) karakteristik dan kemampuan agen pelaksana.

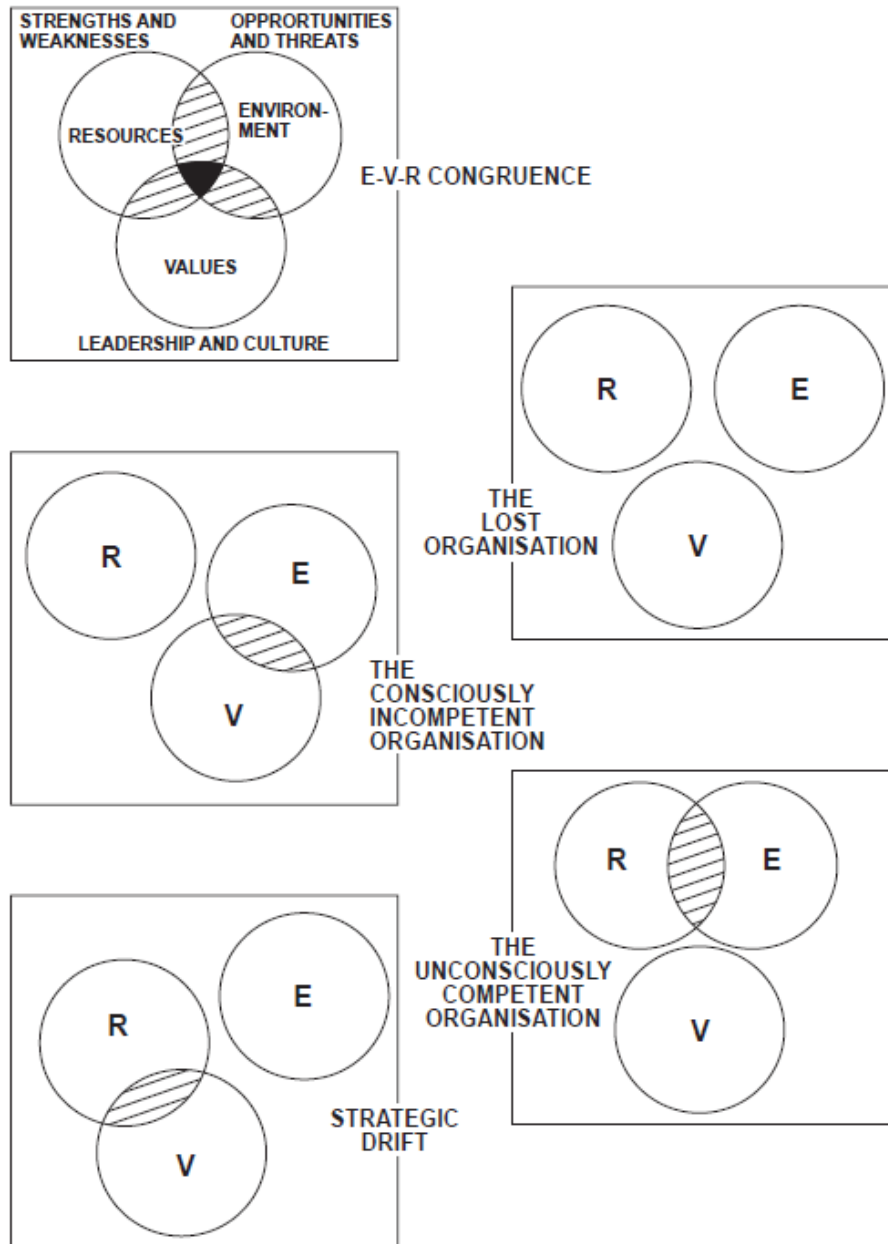
Gambar 2.11. Proses implementasi program Cheema dan Rondinelli



karena teori tersebut menggambarkan secara komprehensif faktor-faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan.

Keputusan organisasi kebijakan akan dapat terkelola dan terimplementasikan dengan baik apabila terjadi kongruen antara EVR tersebut yang dapat diamati pada gambar 2.12.

Gambar 2.12. Model EVR dalam Organisasi Publik



Sumber: Thompson

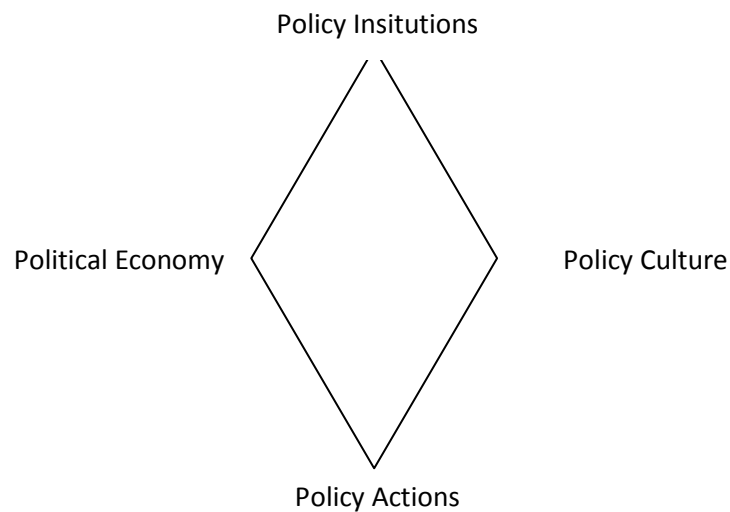
2.2.7. Ekonomi Politik dalam Implementasi Kebijakan Publik

Berbagai keputusan yang berkaitan kebijakan publik dilaksanakan oleh pemerintah sesuai institusi ekonomi dan politik yang ada. Suatu kebijakan disebut kebijakan publik bukan karena kebijakan itu sudah diundangkan atau dilaksanakan oleh publik melainkan karena isi kebijakan itu sendiri yang berkaitan kesejahteraan umum (*bonum commune*) (Arifin dan Rachbini, 2001 dalam Deliarnov, 2005 : 12).

Keterkaitan antara ekonomi politik dan kebijakan publik yaitu keterkaitan antara berbagai aspek, proses dan institusi politik dengan kegiatan ekonomi seperti produksi, investasi, pembentukan harga, perdagangan, konsumsi dan lain sebagainya. Penelusuran mendalam tentang ekonomi politik biasanya didekati dengan format pola hubungan antara swasta, masyarakat, organisasi buruh, partai politik, pemerintah, lembaga konsumen dan sebagainya. Dengan demikian, pembahasan ekonomi politik jelas terkait erat dengan kebijakan publik mulai dari proses perancangan, perumusan, sistem organisasi dan implementasi kebijakan publik tersebut (Arifin dan Rachbini, 2001: 3).

Keterkaitan ekonomi politik dan kebijakan publik dapat dikaitkan dalam struktur sistem kebijakan dimana dalam suatu institusi kebijakan terdapat budaya kebijakan dan motivasi ekonomi politik mempengaruhi tindakan politik.

Gambar 2.13. The Structure of Policy System



Sumber: Considine, 1994 : 9

Semua sistem kebijakan yang didefinisikan oleh ahli politik ekonomi merupakan warisan dari masa lalu. Secara sederhananya, memungkinkan untuk mengidentifikasi empat dimensi bagi masing-masing ekonomi politik:

1. Keistimewaan

Dalam setiap sistem kebijakan terdapat beberapa tipe keterkaitan antara pihak yang menyediakan layanan publik dan pihak yang menggunakan layanan tersebut. Pola penyediaan layanan publik pada umumnya merupakan poin awal dari berbagai proposal kebijakan baru. Dimana kebijakan ini untuk medistribusikan layanan baru, mendistribusikan kembali yang sudah ada, atau mengatur semuanya ini dalam sistem yang berlaku. Tipe pertanyaan yang perlu dijawab pada pola yang berlaku dari layanan publik mencakup: Siapa yang diuntungkan? Biaya apa yang muncul? Apakah hal ini adil? Apakah hal ini efisien? Dapatkah hal ini berjalan lebih baik?

2. Asosiasi

Hubungan antara pengguna muncul dalam berbagai bentuk. Di sisi lain, menghadapi kepentingan masyarakat dan gerakan di sini yang lain. Dimensi analisis ini utamanya bersifat politik dalam nuansa politik dimana keterkaitan di dalam kelompok kepentingan ini membantu untuk menggambarkan kemampuannya untuk meminta perhatian atau memutuskan proposal. Konsumen/masyarakat yang sudah makmur dan terorganisir dengan baik diharapkan untuk bereaksi berbeda dibandingkan dengan yang tidak mampu atau tidak terorganisir.

3. Intervensi

Apakah sebagai penyedia jasa pengguna atau regulator, peran dinas-dinas pemerintah bersifat berbeda-beda. Bentuk berlaku dari intervensi dalam berbagai sistem umumnya mencakup distribusi, redistribusi atau regulasi. Pemerintah dapat menyediakan layanan langsung kepada masyarakat, mereka bisa menggunakan pajak dan sistem kesejahteraan untuk mengalihkan sumber daya antara kelompok-kelompok dan mereka bisa memilih untuk memaksakan tindakan pada kelompok-kelompok melalui aturan hukum. Dalam tiap kasus hubungan yang berbeda ini dikembangkan antara pemerintah dan masyarakat.

4. Organisasi

Sebagaimana aktor dan sumber daya yang mereka bagi atau perjuangkan. Tiap sistem kebijakan pada umumnya didasarkan pada bentuk umum organisasi. Hal ini digunakan untuk mengalihkan sumber daya, mengembangkan komunikasi, dan membantu partisipan untuk mengambil

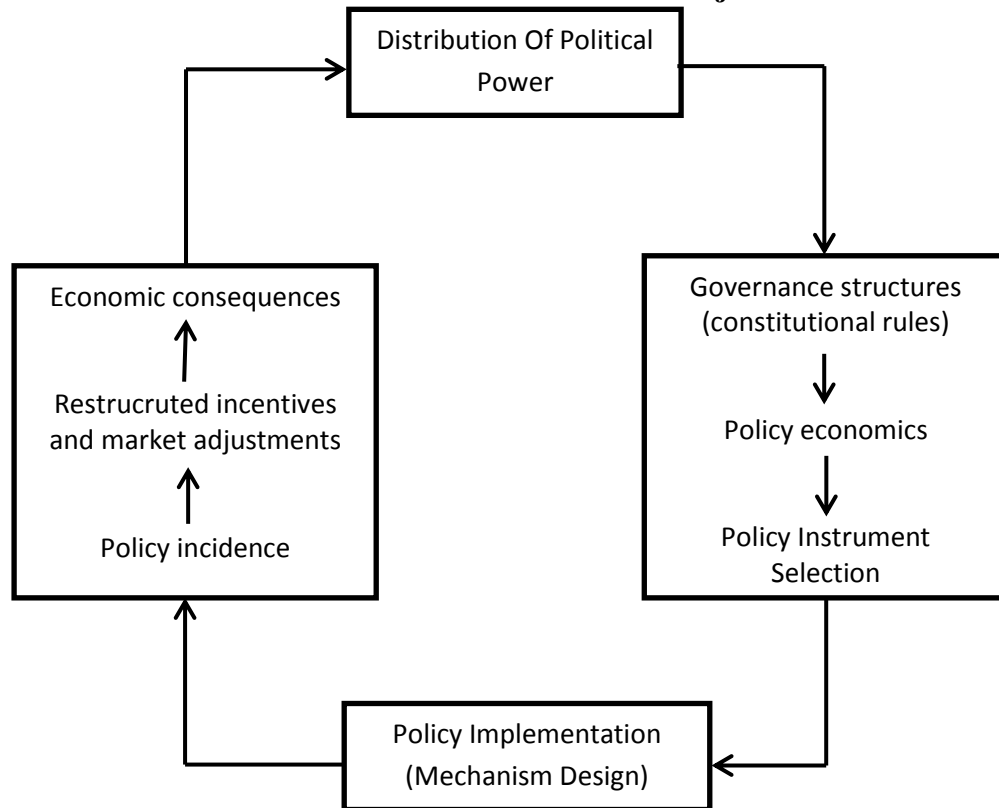
keputusan. Istilah organisasi seringkali berimplikasi pada keberadaan serangkaian tatanan formal. Aspek sistem kebijakan ini mencakup pola formal dan informal dalam jalan atau kunci yang terkait satu sama lain dan pada lingkungan sosial dan material yang lebih luas.

Dua bentuk umum dari organisasi yang terlihat dalam sistem kebijakan adalah pasar dan birokrasi. Dalam kasus pasar, metode kunci organisasi adalah ekonomi. Partisipan membuat keputusan dan mengikuti jalan yang didasarkan dari pencarian keuntungan dan perbandingan biaya. Pemerintah atau penyedia jasa mencari pelanggan yang akan membayar secara langsung bagi setiap jasa dan konsumen menentukan pilihan alternatif dari informasi tentang harga dan kualitas. Pasar tidak hanya memerlukan peran swasta dalam lingkungannya. Dalam beberapa kasus, bagaimanapun sistem pasar didasarkan pada transaksi individu. Dimana kepercayaan, kebutuhan dan status pemasok dan konsumen merupakan fokus sekunder dari pihak-pihak yang secara langsung terlibat. Adapun hal yang menonjol di sini yaitu uang, harga dan pertanyaan tentang keuntungan strategis.

Birokrasi mengatur sistem keistimewaan jasa melalui rangkaian ekspektasi dan hubungan yang berbeda. Dalam hal faktor pilihan dari harga metode birokratif menggantikan aturan tentang *entitlement*, hak dan standar proses. Bentuk organisasi ini merupakan karakteristik dari beberapa sistem kebijakan publik. Beberapa jasa pendidikan pada umumnya didasarkan pada prinsip kebebasan dan akses universal. (Considine, 1994: 12)

Keterkaitan antara ekonomi politik dan kebijakan publik pun dapat diamati dalam gambar 2.14.

Gambar 2.14. Ekonomi Politik dalam Kebijakan Publik



Sumber: Rausser, et.al., 2011 : 5

Analisa ekonomi politik berusaha menjelaskan pilihan dan implementasi kebijakan publik. Relasi ini dalam proses pembuatan kebijakan mempengaruhi latar belakang instrumen sebagai fungsi birokrasi pemerintah dan tindakan pemangku kebijakan. Setiap kebijakan yang didesain dan atau diimplementasikan dapat dinilai siapakah yang menjadi pemenang atau yang kalah. Kejadian aktual dari kebijakan publik yang didesain dan diimplementasikan tergantung insentif agen individu dan struktur pasar. Konsekuensi ekonomi secara umum diukur dalam terminologi pertumbuhan ekonomi atau ukuran kue ekonomi dan

distribusinya diantara berbagai kepentingan. Konsekuensi ekonomi inilah yang disebut sebagai distribusi kekuasaan politik.

Gagasan bahwa model-model pada dasarnya tidak lengkap dan hanya menggunakan perspektif parsial dalam memandang problem dan realitas merupakan isu yang dibahas dalam karya Morgan (1993). Morgan berpendapat bahwa jika ingin memahami kompleksitas, harus mengadopsi pendekatan kritis dan kreatif untuk berpikir dalam term model atau metafora. Pandangan Morgan dipengaruhi teori postmodernis dan konstruktivis. Menurut Morgan, problem implementasi bisa dikonstruksi dengan cara yang berbeda-beda. Metafora kegagalan implementasi digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.15. Metafora Kegagalan Implementasi

| | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Metafora Mesin Akibat rantai komando yang buruk (problem struktur dan peran)</p> | <p>Metafora Organisme Akibat dari relasi manusia atau lingkungan</p> | <p>Metafora Otak Akibat dari arus informasi yang buruk atau problem belajar</p> |
| <p>Metafora Dominasi Akibat dari konflik manajemen tenaga kerja</p> | <p>Kegagalan Implementasi</p> | <p>Metafora Kultur Akibat dari kultur organisasi</p> |
| <p>Metafora Fisik Akibat kekuatan bawah sadar/ <i>groupthink</i>/ pertahanan ego</p> | <p>Metafora Autopetic Akibat dari sistem referensi diri</p> | <p>Metafora Kekuasaan Akibat dari kekuasaan di dalam dan sekitar proses implementasi</p> |

Sumber: Morgan dalam Parsons 2011 : 490

Ekspansi retail yang agresif sebagai salah satu dampak dari globalisasi ekonomi yang memicu pengejaran kepada konsumen dengan pusat perbelanjaan (*mall*) sebagai media komersialisasi, menjadikan ruang kota menjadi terdikte. Hal ini memunculkan fenomena retailisasi di kota-kota besar di Indonesia bahkan sampai ke pelosok desa. Gejala ini relatif sulit dikendalikan karena berlaku sistem

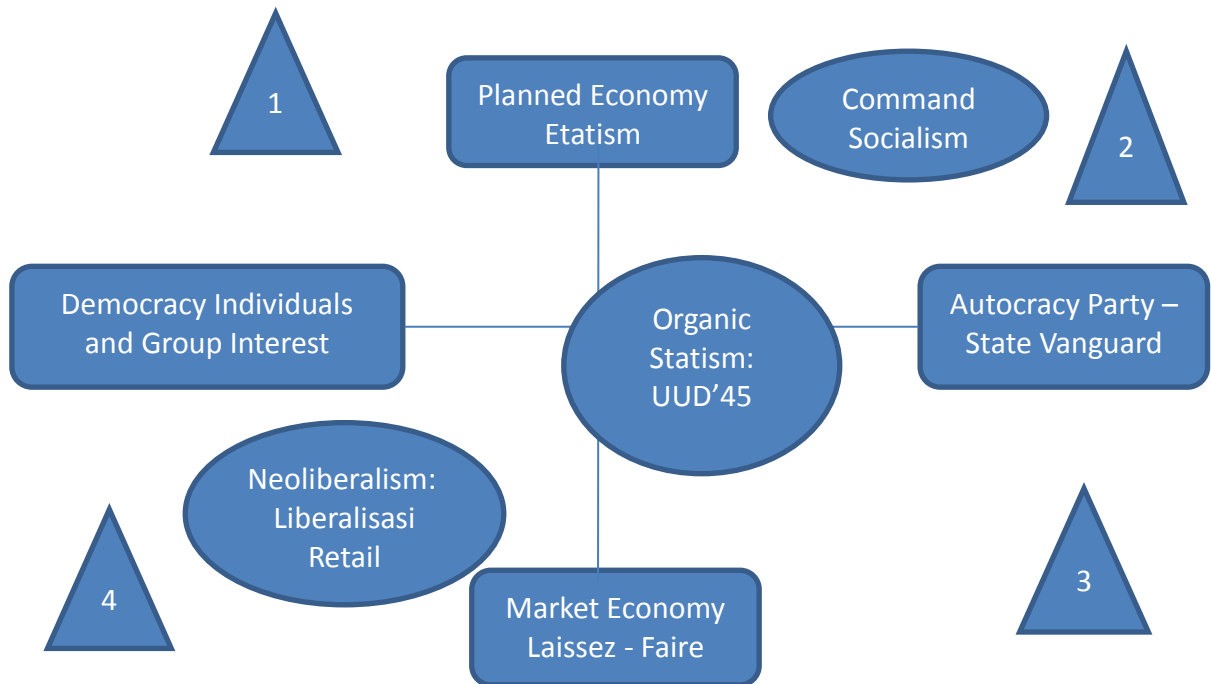
pasar, yang digerakkan oleh *supply and demand*, dimana hadirnya konsep belanja modern telah mewabah sebagai produk dari kapitalisme global. Aspek yang muncul terkait dengan fungsi keruangan adalah munculnya alih fungsi lahan ke arah retailisasi, penurunan daya dukung lingkungan kota, munculnya kemacetan dari kegiatan retail pada lokasi-lokasi strategis dan dampak sosial dari kegiatan retail modern terhadap eksistensi dari pasar tradisional dan retailer kecil sebagai basis ekonomi kerakyatan bagi usaha kecil, mikro dan menengah.

Keberadaan kebijakan penataan toko modern tentunya berusaha untuk melindungi kepentingan masyarakat. Usaha padat karya yang menyerap lapangan kerja termasuk di bidang perdagangan ritel merupakan tanggung jawab negara sesuai Pasal 28 UUD'45 yang menunjukkan pola *organic statism*. Pola *organic statism* ini menunjukkan *state centered* dimana hal ini dikaitkan dengan konsep negara kekeluargaan yang dicetuskan oleh Sukarno, Hatta maupun Soepomo. Konsep negara kekeluargaan yang dimaksud yaitu persatuan antara pemimpin dan rakyat, antara golongan-golongan rakyat, diikat oleh semangat yang dianut oleh masyarakat Indonesia, yaitu semangat kekeluargaan dan semangat gotong-royong (Effendi, 2008).

Dalam perjalanannya, peran negara mulai mengalami pergeseran dari peran yang kuat “untuk lebih bertanggungjawab pada masyarakat”—meskipun dalam prakteknya terkadang berpihak kepada kepentingan pengusaha besar—menjadi *society centered*, negara sebagai regulator kepentingan individu maupun kelompok yang berjalan selaras dengan pasar bebas atau yang dikenal dengan

neoliberalisme. Model pencapaian ekonomi politik yang menggambarkan relasi negara dan masyarakat dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 2.16. Model Pencapaian Ekonomi Politik



Sumber: Diolah dari berbagai literatur

BAB III

TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

3.1. TUJUAN PENELITIAN

1. Mengkaji implementasi kebijakan penataan ritel modern berjangkangan nasional di Kabupaten Sleman;
2. Mengetahui peran pemerintah lokal yang berpengaruh terhadap kebijakan penataan toko modern
3. Merumuskan model penataan kebijakan ritel modern berjangkangan nasional di Kabupaten Sleman

3.2. MANFAAT PENELITIAN

1. kontribusi teoritis atau akademis dalam studi kebijakan publik terutama kebijakan penataan ritel modern;
2. kontribusi praktis yaitu memberikan kerangka solusi masalah implementasi kebijakan dan tantangan kebijakan penataan ritel modern di Kabupaten Sleman.

BAB IV

METODE PENELITIAN

4.1. Rancangan Penelitian

McNabb (2002) menyatakan beberapa tipe pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian kualitatif administrasi publik dapat dilakukan dengan studi kasus, *grounded theory*, *ethnography and action sciences*, walaupun masih ada pendekatan lain yang bisa digunakan dalam penelitian ilmu administrasi dan sosial. Pada dasarnya ada dua hal yang harus dilakukan oleh seorang peneliti atas berbagai pengalaman riset. Pertama membangun argumen untuk memperoleh data dan memilih data, menafsirkan serta menyimpulkan temuan data tersebut.

Hasil penelitian kualitatif merupakan proses penelitian yang bertujuan mengumpulkan dan menganalisis data deskriptif dalam bentuk tulisan, ungkapan dan perilaku manusia yang dapat diamati. Melakukan pemahaman dan dapat menjelaskan dengan baik dan mendalam tentang fenomena yang ditemukan. Pada dasarnya penelitian dengan pendekatan kualitatif tidak menguji teori atau hipotesa, namun bertujuan menyusun dan mengembangkan teori dan hipotesa, mengembangkan konsep, mengembangkan pemahaman dan mendeskripsikan kenyataan sosial yang memiliki banyak celah dalam memaknai berbagai simbol, metafor dan kasus-kasus yang terjadi. Itulah sebabnya penelitian kualitatif disebut juga dengan *subjective meaning*.

Salah satu ciri penelitian kualitatif adalah diperlukan adanya batas-batas yang ditentukan oleh fokus penelitian. Dalam penelitian di lapangan, fokus

penelitian kemungkinan akan berkembang atau berubah sesuai dengan perkembangan dan hasil temuan yang ada dilapangan. Akan tetapi, pembatasan fokus penelitian sebelum turun kelapangan dimaksudkan agar peneliti tidak terjebak pada persoalan-persoalan diluar permasalahan dan tujuan penelitian yang telah dirumuskan sebelumnya. Penentuan fokus penelitian penting dilakukan dengan pertimbangan utama seperti ditegaskan Palton (1980) yaitu :

1. Membatasi studi atau membatasi bidang *inquiry* (penyelidikan) pada penelitian ini;
2. Untuk menentukan kriteria-kriteria dalam memasukan atau mengeluarkan suatu informasi yang diperoleh dilapangan, artinya dengan melalui bimbingan dan arahan fokus yang telah ditetapkan peneliti dapat mengetahui dengan persis data mana yang perlu dikumpulkan dan data mana yang (meski mungkin menarik tetapi tidak relevan) tidak perlu dimasukan kedalam data yang sedang dikumpulkan.

Penelitian ini berusaha mengkaji dan mendeskripsikan secara sistematis implementasi kebijakan pembatasan toko modern berjaringan nasional di kabupaten Sleman dalam kajian ekonomi politik. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif analisa kebijakan dan studi kasus yang berusaha mengungkapkan dan menggambarkan konten dan konteks, implemetasi dan kebijakan, sehingga dapat dirumuskan kebijakan pengelolaan baru yang lebih kondusif bagi semua pihak. Berkaitan dengan ini Nasution (1982:31-38) menjelaskan bahwa studi kasus (*case study*) adalah suatu penelitian yang

dilakukan secara intensif, terinci dan mendalam terhadap suatu organisme, lembaga atau gejala tertentu. Selanjutnya dijelaskan bahwa studi kasus merupakan bentuk penelitian yang mendalam tentang aspek lingkungan sosial termasuk didalamnya manusia. Pada dasarnya tujuan penelitian kasus adalah mencoba memberikan gambaran yang jelas mengenai karakteristik khas dari suatu kasus yang diteliti dengan memberikan gambaran dan peristiwa apa adanya.

Frey et.al (Mulyana, 2001:202) menjelaskan bahwa pendekatan studi kasus menyediakan peluang untuk menerapkan prinsip umum terhadap situasi-situasi spesifik atau contoh-contoh yang disebut kasus-kasus. Selanjutnya Ragin (Mulyana, 2001:203) menyatakan bahwa metode berorientasi kasus bersifat holistik, metode ini menganggap kasus sebagai entitas menyeluruh dan bukan sebagai kumpulan bagian-bagian (atau kumpulan skor mengenai variabel).

Berdasarkan pada alasan-alasan logis yang telah dikemukakan, maka penelitian ini dilakukan dengan mendeskripsikan, mengeksplorasi, menganalisis serta menginterpretasikan tentang Implementasi Kebijakan Pembatasan Toko Modern Berjaringan Nasional di Kabupaten Sleman.

4.2. Pengumpulan Data

Instrumen penelitian adalah suatu pedoman yang dipakai peneliti untuk mengumpulkan data penelitian yang diperlukan agar menjadi mudah dan sistematis dalam memperolehnya. Instrumen merupakan alat bagi upaya pengumpulan data yang diinginkan. Secara khusus instrumen penelitian yang

digunakan oleh peneliti berkaitan dengan penelitian kasus ini antara lain dengan beberapa teknik pengumpulan data :

1. *Observasi* merupakan teknik yang digunakan untuk mengadakan pengamatan secara langsung.
2. *Wawancara mendalam (in depth interview)* merupakan alat pengumpul data berupa pertanyaan-pertanyaan yang diajukan dengan bertatap muka langsung dengan nara sumber atau subjek yang diteliti
3. *Dokumentasi* merupakan kegiatan penelitian dengan mengamati berbagai dokumen yang berkaitan dengan topik dan tujuan penelitian, teknik ini sering disebut juga observasi historis.

4.3. Analisa Data

Analisa data adalah proses penyusunan data agar dapat ditafsirkan. S. Nasution (1996:126) menjelaskan bahwa menyusun data berarti menggolongkannya kedalam pola, tema atau kategori sehingga dengan demikian tidak akan terjadi *chaos*. Tafsiran atau interpretasi data artinya memberikan makna kepada analisis, menjelaskan pola atau kategori, mencari hubungan antara berbagai konsep yang mencerminkan pandangan atau perspektif peneliti, dan bukan kebenaran. Kebenaran hasil penelitian masih harus dinilai orang lain dan diuji dalam berbagai situasi lain. Hasil interpretasi juga bukan generalisasi dalam arti kuantitatif, namun lebih bersifat hipotesis kerja yang senantiasa harus diuji kebenarannya dalam situasi yang lain. Adapun metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini berbentuk analisis kualitatif.

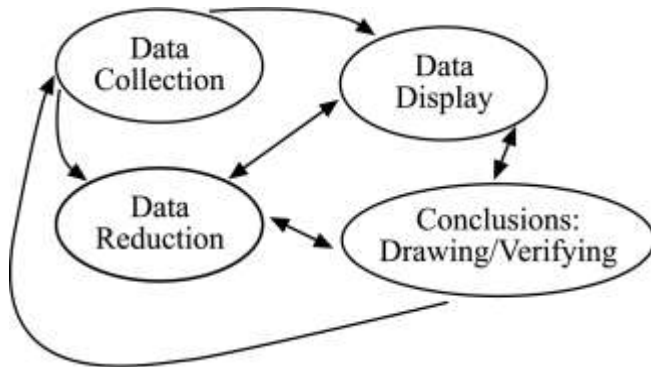
Bogdan dan Biklen (1982) menyatakan bahwa pendekatan kualitatif berusaha untuk memahami dan menafsirkan suatu makna peristiwa interaksi perilaku manusia dalam suatu situasi tertentu menurut perspektif sendiri. Dalam hal yang sama, S Nasution (1996 : 18) menjelaskan bahwa penelitian kualitatif pada hakekatnya ialah mengamati orang dalam lingkungannya, berinteraksi dengan mereka, berusaha memahami bahasa dan tafsiran mereka tentang dunia sekitarnya. Penelitian ini disebut juga penelitian naturalistik, karena situasi lapangan penelitian bersifat natural atau wajar sebagaimana adanya tanpa dimanipulasi diatur dengan eksperimen atau tes.

Beberapa karakteristik penelitian kasus antara lain :

1. Mempunyai latar alamiah sebagai sumber langsung
2. Manusia sebagai alat atau instrumen penelitian
3. Bersifat deskriptif analitik
4. Lebih menekankan pada proses daripada hasil semata
5. Peneliti cenderung menganalisis datanya secara induktif
6. Mengutamakan makna

Langkah-langkah analisis data dalam penelitian ini sesuai dengan yang dikemukakan Miles dan Huberman:

Gambar 4.1. Analisis Data Interaktif



Sumber: Miles dan Huberman dalam Emzir (2010)

1. Reduksi Data (*Data Reduction*)

Reduksi data adalah pencatatan kembali dalam bentuk uraian atau laporan secara rinci dan sistematis yang dapat digunakan dalam menganalisis data. Laporan yang direduksi itu, dirangkum, dipilih hal-hal yang pokok dan penting, diberi susunan yang sistematis agar lebih mudah untuk dikendalikan. Data yang direduksi memberikan gambaran yang lebih tajam tentang hasil pengamatan, juga mempermudah peneliti untuk mencari kembali data yang diperlukan.

2. Sajian Data (*Data Display*)

Sajian data adalah upaya untuk melihat gambaran keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari sebuah penelitian. Dalam hal ini sangat diperlukan matrik atau grafik untuk membantu peneliti menghindari sesuatu diluar fokus penelitian.

3. Kesimpulan dan Verifikasi

Sejak semula peneliti berusaha mencari makna data atau kesimpulan dari data yang telah dikumpulkan. Untuk itu ia perlu mencari pola, tema, hubungan, persamaan, hal-hal yang sering timbul, hipotesis dan sebagainya. Kesimpulan itu awalnya bersifat tentatif, kabur dan diragukan, namun setelah data bertambah dan analisis dilakukan secara terus menerus kesimpulan dari makna data akan lebih *grounded*. Hal ini dapat dilakukan dengan verifikasi selama penelitian berlangsung. Verifikasi dapat dilakukan dengan mencari data baru atau meminta persetujuan bersama bila penelitian dilakukan oleh sebuah tim. Lebih lanjut analisis data dalam penelitian ini menggunakan kriteria-kriteria dari tahapan-tahapan penelitian seperti disebutkan diawal.

4. Validasi Data

Kriteria validasi atau keabsyahan data penelitian dalam penelitian kasus ini hampir sama dengan penelitian kualitatif pada umumnya adalah: a) validitas internal atau kredibilitas, b) transferabilitas atau validasi eksternal, c) dependabilitas (realibilitas), d) konfirmabilitas (objektivitas).

BAB V

HASIL DAN PEMBAHASAN

5.1. Sekilas Profil Kabupaten Sleman

Kabupaten Sleman merupakan salah satu kabupaten yang memiliki potensi kawasan yang sangat strategis bagi dinamika pertumbuhan ekonomi di Yogyakarta. Pada bagian utara terlihat puncak Gunung Merapi yang menandai kawasan di bagian utara, seperti Kecamatan Tempel, Turi, Pakem dan Cangkringan ini kaya akan sumber daya air dan potensi ekowisata lainnya. Di bagian timur, seperti Kecamatan Prambanan, Kalasan dan Berbah memiliki kekayaan, yakni berupa aneka tempat peninggalan purbakala (candi) sebagai pusat wisata budaya dan daerah lahan kering yang kaya akan sumber bahan batu putih. Kawasan Tengah Kabupaten Sleman disebut sebagai aglomerasi perkotaan karena merupakan pusat pendidikan, industri, perdagangan dan jasa. Kecamatan Mlati, Sleman Ngaglik, Gamping dan Depok masuk dalam kawasan ini. Di kawasan tengah inilah pusat pertumbuhan ekonomi paling tinggi, khususnya karena menjadi pusat perputaran belanja mahasiswa yang jumlahnya ribuan dan dari tahun ke tahun mengalami peningkatan.

Kampus kampus terkemuka di Indonesia berkumpul di kawasan tengah ini, seperti UGM, UIN, UNY, USD, Atmajaya, UII dan lainnya. Sedangkan kawasan Barat meliputi Kecamatan Godean, Minggir, Seyegan, dan Moyudan, merupakan daerah pertanian lahan basah dan penghasil bahan baku kegiatan industri kerajinan mending, mambu, dan gerabah. Dengan memperhatikan potensi

dan kondisi strategis di atas, tidak berlebihan kiranya bila Product Domestic Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga berlaku (ADHB) Kabupaten Sleman terus mengalami kenaikan dari Rp7,67 triliun tahun 2005, Rp8,89 triliun tahun 2006, Rp 9,58 triliun tahun 2007, dan Rp11,23 triliun tahun 2008 dan 13,09 trilliun pada tahun 2009. Secara rata-rata, selama tahun 2005-2009 PDRB ADHB Kabupaten Sleman meningkat sebesar 13,93% per tahun. Untuk periode yang sama, PDRB atas dasar harga konstan tahun 2000 (ADHK 2000) juga mengalami peningkatan dari Rp 5,08 triliun tahun 2005, menjadi Rp5,31 triliun tahun 2006, Rp 5,55 triliun tahun 2007, Rp 5,81 triliun tahun 2008, dan Rp 6,10 triliun pada tahun 2009, tahun 2010 sebesar Rp. 6,37 triliun.

Selama periode tahun 2005-2010 tersebut, PDRB ADHK 2000 Kabupaten Sleman tumbuh rata-rata 4,06% per tahun (DPRD Sleman, 2012).

Sedangkan menurut BPS Sleman profil perekonomian kabupaten Sleman dapat diamati pada tabel berikut ini.

Tabel 5.1. Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Sleman Menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Berlaku Tahun 2009-2011 (Jutaan Rupiah)

| No | SEKTOR | 2009 | 2010* | 2011** |
|----|---------------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| 1 | Pertanian | 1.701.995 | 1.771.743 | 1.880.942 |
| 2 | Pertambangan & Penggalian | 62.280 | 73.250 | 73.670 |
| 3 | Industri Pengolahan | 1.773.101 | 1.927.170 | 2.072.358 |
| 4 | Listrik, Gas dan air Bersih | 160.210 | 174.860 | 190.590 |
| 5 | Bangunan | 1.588.699 | 1.744.700 | 2.049.711 |
| 6 | Perdagangan, hotel & Restoran | 2.853.437 | 3.097.398 | 3.471.605 |
| 7 | Pengangkutan & Komunikasi | 710.890 | 780.870 | 849.810 |
| 8 | Keuangan, persewaan & jasa Perusahaan | 1.339.863 | 1.482.757 | 1.620.083 |
| 9 | Jasa-jasa | 2.313.518 | 2.559.171 | 2.766.820 |

Sumber: BPS Sleman (2012)

Tabel 5.2. Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Sleman Menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Konstan Tahun 2009-2011 (Jutaan Rupiah)

| No | SEKTOR | 2009 | 2010* | 2011** |
|----|---------------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| 1 | Pertanian | 1.004.808 | 1.001.698 | 1.003.987 |
| 2 | Pertambangan & Penggalian | 28.9 | 33.3 | 34.81 |
| 3 | Industri Pengolahan | 921.89 | 950.03 | 982.67 |
| 4 | Listrik, Gas dan air Bersih | 56.07 | 58.77 | 62.44 |
| 5 | Bangunan | 684.37 | 729.46 | 776.23 |
| 6 | Perdagangan, hotel & Restoran | 1.359.722 | 1.436.205 | 1.533.149 |
| 7 | Pengangkutan & Komunikasi | 361.36 | 384.89 | 408.92 |
| 8 | Keuangan, persewaan & jasa Perusahaan | 631.51 | 669.29 | 710.39 |
| 9 | Jasa-jasa | 1.050.928 | 1.109.658 | 1.169.321 |

Sumber: BPS Sleman (2012)

Tabel 5.3. Kontribusi Sektor terhadap PDRB harga berlaku

| No | Lapangan Usaha | Tahun 2009 | Tahun 2010* | Tahun 2011** |
|-----------------|---------------------------------------|------------|-------------|--------------|
| PRIMER | | | | |
| 1 | Pertanian | 13,61 | 13,02 | 12,56 |
| 2 | Pertambangan & Penggalian | 0,50 | 0,54 | 0,49 |
| SEKUNDER | | | | |
| 3 | Industri Pengolahan | 14,18 | 14,16 | 13,84 |
| 4 | Listrik, gas, & Air bersih | 1,28 | 1,28 | 1,27 |
| 5 | Bangunan | 12,71 | 12,82 | 13,69 |
| 6 | Perdagangan, Hotel & Restoran | 22,82 | 22,76 | 23,16 |
| TERSIER | | | | |
| 7 | Pengangkutan & Komunikasi | 5,69 | 5,74 | 5,67 |
| 8 | Keuangan, Persewaan & Jasa Perusahaan | 10,71 | 10,89 | 10,82 |
| 9 | Jasa-jasa | 18,50 | 18,8 | 18,48 |

Sumber: BPS Sleman (2012)

Data statistik tahun pada tabel di atas menunjukkan bahwa perdagangan, hotel dan restoran termasuk perdagangan eceran (ritel) menjadi kontributor terbesar pada PDRB Kabupaten Sleman. Potensi dan dinamika ekonomi di dunia perdagangan menyebabkan para investor berusaha membuka berbagai usaha perbelanjaan modern atau yang disebut pasar atau toko modern khususnya yang

berjaringan nasional cukup banyak bermunculan di Kabupaten Sleman bahkan sudah mencapai wilayah pelosok pedesaan. Salah satu jenis usaha yang eksekutif dan ekspansif, khususnya saat mulai memasuki era otonomi daerah adalah pembangunan pasar-pasar modern yang mulai memadati tidak hanya ruang-ruang perkotaan, juga masuk sampai ke pelosok pedesaan. Sampai dengan tahun 2011, berdasarkan data dari Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi Kabupaten Sleman sudah terdapat sebanyak 117 toko modern yang beroperasi di Kabupaten Sleman. Diantara pasar modern yang beroperasi dari yang minimarket hingga hipermarket, seperti Mirota Kampus, Indo Grosir, Lottemart, Alfamart, Indomaret, Circle K, Ambarukmo Plaza dan yang lainnya.

Hasil penelitian Pusat Studi Ekonomi Kerakyatan(Puskat) UGM & Lembaga Ombudsman Swasta DIY, mengurai bawasannya sebanyak 31 market share di Yogya dikuasai oleh ritel modern. Dari 28 ritel modern yang tercatat, terkumpul dana belanja masyarakat sebesar Rp 70,5 triliun pertahun atau Rp 2,5 triliun per bulan. Dari total pendapatan tersebut, 83,8 persennya dikuasai oleh Alfamart dan Indomaret (Santosa, 2011). Alfamart dan Indomaret merupakan toko modern berjaringan nasional berformat minimarket.

5.2. Dampak Keberadaan Pasar Modern terhadap Pasar Tradisional

Keberadaan pasar modern di kabupaten Sleman terbukti telah menggeser orientasi konsumen dari berbelanja ke pasar tradisional menjadi ke pasar modern. Sebagai contoh, penelitian yang dilakukan oleh Rozaki (2011) tentang Semarang Pasar Modern dan Suramnya Pasar Tradisional. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa kebiasaan konsumen dalam berbelanja pakaian sudah beralih ke pasar

modern sebanyak 79% sedangkan pasar tradisional sebanyak 21%. Pertanyaan survey yang di dalamnya juga menyertakan mengapa konsumen menjadikan pilihan pasar modern sebagai tempat berbelanja karena dinilai menyediakan model yang bagus dan mengikuti trend, banyak pilihan dari sisi merk dan lengkap, serta menyediakan fasilitas yang bersih dan nyaman. Sedangkan yang tetap setia dengan pasar tradisional menurut konsumen karena harga bisa ditawar, murah, banyak pilihan dan lebih dekat dengan rumah tinggal mereka.

Gambar 5.1 Kebiasaan Belanja Pakaian Konsumen



Sumber : Rozaki (2011: 12)

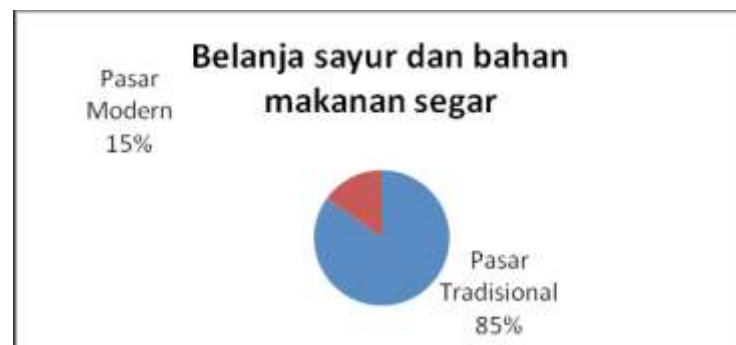
Perihal berbelanja kelontong seperti sabun atau peralatan mandi, snack atau makanan ringan dan sejenisnya prosentase konsumen lebih memilih pasar modern sebanyak 67% dan pasar tradisional sebanyak 33%. Konsumen lebih senang berbelanja kelontong di pasar modern karena fasilitas tempat yang nyaman dan berAC, lebih menyediakan banyak diskon. Untuk barang-barang sejenis kelontong ini hampir sama antara yang ada di pasar tradisional dengan pasar modern, hal ini sangat terkait dengan jalur distribusi produk yang sama.

Gambar 5.2. Kebiasaan Belanja Kelontong Konsumen



Sumber : Rozaki (2011: 13)

Gambar 5.3. Belanja Sayur dan Bahan Makanan Segar



Sumber: Rozaki (2011: 12)

Data ini menunjukkan masih setianya para konsumen untuk berbelanja sayur dan bahan makanan segar, yakni sebanyak 85% dibandingkan dengan konsumen yang berbelanja di pasar modern dengan prosentase 15%. Pertanyaan survey yang di dalmnya juga menyertakan mengapa pilihan konsumen berbenja di pasar tradisional karena harga lebih murah, kondisi barang lebih segar, sudah kenal akrab dengan pedagangnya dan pilihan dirasakan lebih lengkap. Meskipun yang berbelanja di pasar modern dinilai lebih nyaman dari segi fasilitas.

Gambar 5.4. Pengaruh Pasar Modern terhadap Jumlah Pembeli Pasar Tradisional



Sumber: IRE dalam Rozaki (2011: 14)

Data ini menunjukkan sebanyak 64 % menyatakan bahwa pembelinya berkurang, mulai dari yang mengatakan agak berkurang, berkurang separuh, hingga yang menyatakan sangat berkurang. Di dalam pertanyaan survey pada pedagang diungkapkan bahwa pengalaman para pedagang yang biasanya menjual baju dulu sebelum pasar modern datang, sehari minimal 10 potong sekarang terkadang sehari belum tentu laku terjual sebagaimana yang dialami pedagang di Pasar Gowok yang berdekatan lokasinya dengan Ambarukmo Plaza. Begitu juga yang dialami pedagang pisang, yang mengatakan kerap kali sehari hanya laku satu sisir pisang padahal dulu bisa bertandan-tandan terjual. Sedangkan prosentase 33% yang menyatakan sama saja alias tidak berkurang, umumnya karena mereka penjual sayur yang memang belum terlalu terpengaruh, juga karena letak supermarket jauh dari pasar (nb.pasar tunjungan) sehingga masih relatif laku terjual, selain juga karena dukungan sudah mempunyai pelanggan setia selama bertahun-tahun. Adapun prosentase 3% dari responden yang menyatakan tidak tahu pengaruh dari pasar modern karena berpandangan rezeki datang dari Allah Swt. sehingga tidak terlalu menghitung pengaruh secara pasti, hal ini karena pedagang yang berpandangan semacam ini didukung oleh putra-putrinya yang sudah

mandiri menjalani kehidupan berkeluarga sehingga responden tidak memiliki banyak beban di kehidupan rumah tangganya (IRE dalam Rozaki 2011: 15).

5.3. Implementasi Kebijakan Penataan Toko Modern Berjaringan Nasional di Kabupaten Sleman

Pemerintah Kota Yogyakarta melakukan pembatasan terhadap kehadiran pasar modern, yakni hanya mematok jumlahnya tidak melebihi 52 buah. Bahkan pembatasan ini sudah diatur melalui peraturan Wali Kota (Perwali) No.89 tahun 2010. Menurut Kepala Dinas Pasar Kota Yogyakarta, Ahmad Fadli, hal ini dilakukan untuk menghindari pengaruh buruk kehadiran pasar modern atas eksistensi pasar tradisional. Dengan pembatasan ini implikasinya pengajuan izin pasar modern untuk wilayah kota belum dapat dikeluarkan izinnnya. Namun demikian, pembatasan terhadap pasar modern ini, memacu komitmen walikota untuk memberdayakan pasar tradisional agar terus berinovasi dan menciptakan rasa nyaman dan aman bagi konsumen. Sebagaimana inovasi yang dilakukan di Pasar Bringharjo, Klitikan dan lainnya.

Kabupaten Sleman tidak membatasi keberadaan toko modern dengan jumlah tertentu yang tetap seperti Kota Yogyakarta atau 1 toko per kecamatan seperti di kabupaten Sragen. Keberadaan toko modern dibatasi di Kabupaten Sleman ditata melalui Perda dan Perbup yang memuat aturan-aturan khususnya tentang penataan lokasi (zonasi), perizinan dan jam buka.

Penataan lokasi (zonasi) tertuang dalam Perbup No.13 tentang penataan lokasi khususnya pasal 3 (1) bahwa penataan lokasi pusat perbelanjaan dan toko

modern harus mempertimbangkan a. rencana tata ruang; b. status jalan; c. jarak dengan toko tradisional dan pasar tradisional pada ruas jalan yang sama; dan d. rasio cakupan pelayanan tingkat kecamatan dan kabupaten. Aspek penataan lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sebagai salah satu dasar pertimbangan dalam pemberian izin untuk kegiatan usaha toko modern dan pusat perbelanjaan.

Pasal 4 (1) memuat tentang rencana tata ruang minimarket ditujukan perdagangan dan/atau jasa dan/atau permukiman, sedangkan rencana tata ruang *supermarket, department store, hypermarket*, perkulakan, dan pusat perbelanjaan ditujukan untuk perdagangan dan/atau jasa.

Pasal 5 memuat tentang aspek status jalan untuk minimarket yaitu minimal jalan kabupaten, untuk *supermarket, department store, hypermarket*, perkulakan, dan pusat perbelanjaan yaitu minimal jalan provinsi. Pasal 6 memuat tentang aspek jarak toko modern dan pusat perbelanjaan dengan pasar.

Peraturan Bupati No. 45 Tahun 2010 khususnya pasal 6 memuat tentang Dasar pemberian IUPP bagi pusat perbelanjaan dan IUTM bagi *supermarket, department store, hypermarket*, dan perkulakan adalah:

a. aspek lokasi usaha meliputi:

1. rencana tata ruang;
2. status jalan;
3. jarak dengan toko tradisional dan pasar tradisional pada ruas jalan yang sama;
4. rasio cakupan pelayanan tingkat kecamatan dan kabupaten;

b. aspek kemitraan dengan usaha mikro, kecil, dan menengah; dan

c. aspek hasil analisa kondisi sosial ekonomi masyarakat dan keberadaan pasar

tradisional dan usaha mikro, kecil, dan menengah; dan

d. aspek penggunaan tenaga kerja lokal.

Pasal 14 sampai 20 memuat tentang Sanksi Bagi Pusat Perbelanjaan dan/atau Toko Modern yang Telah Memiliki Izin Usaha.

Keberadaan pasar/toko modern tanpa ada pembatasan jumlah dan regulasi yang kuat ini menyebabkan pasar/toko modern merambah kawasan pedesaan dan mengepung pasar tradisional. Di hampir setiap keramaian pasar tradisional, kemudian juga dibangun pasar modern. Bahkan kehadiran pasar modern kini sudah mulai menerobos tanpa mengindahkan peraturan yang ada, apakah itu dari sisi izin lokasi pendirian usaha, ataupun jarak lokasi dengan pasar tradisional.

Kabupaten Sleman selama ini dapat dikatakan menjadi sentra pendirian toko modern, bahkan hampir di setiap ruas jalan di daerah Kabupaten Sleman dapat ditemui toko modern. Data yang diperoleh dari Dinas Pasar menunjukkan bahwa perbandingan antara pasar tradisional dan toko modern tidaklah seimbang. Saat ini di Kabupaten Sleman melalui Dinas Pasar mengelola sekitar 37 pasar, sedangkan toko modern mencapai angka yang sudah melebihi kuota yang ditentukan, dimana untuk 17 kecamatan seharusnya hanya terdapat 106 toko modern berjaringan (Koestidjo, 2012) namun dari data yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Sleman mencapai lebih dari dua kali lipat dari kuota tersebut.

Berdasar pada data yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Sleman yang dimuat dalam Harian Jogja edisi Jumat, 23 November 2012 dipaparkan jumlah keseluruhan toko modern dengan rincian sebagai berikut :

Tabel 5.4. Jumlah Toko Modern di Kabupaten Sleman

| Jenis | Jumlah |
|------------------------------------|---------------|
| Pusat perbelanjaan | 1 |
| Toko modern non minimarket | 10 |
| Minimarket waralaba dan cabang | 154 |
| Minimarket non waralaba non cabang | 59 |
| Total | 224 |

Sumber : Pemkab Sleman dalam Harian Jogja, 23 November 2012

Hingga tahun 2012, jumlah toko modern di wilayah Kabupaten Sleman mencapai jumlah 224 buah yang didominasi oleh minimarket waralaba dan cabang nasional yang mencapai 154 buah atau lebih dari 50% dari keseluruhan jumlah toko modern di Kabupaten Sleman. Minimarket cabang nasional berdasarkan pada Perbup No. 13 tahun 2010 berarti minimarket yang dibuka dalam rangka memperluas jaringan pemasaran yang terangkum dalam satu pengelolaan atau manajemen. Jika dilihat dari data daftar nama penanggung jawab usahanya didominasi minimarket cabang nasional dan waralaba (*franchise*) berada di bawah tanggung jawab PT. Indomarco Prismatama (Indomaret), PT. Sumber Alfaria Trijaya (Alfamart), dan PT. Circleko Indonesia Utama (Circle K). Sedangkan toko modern yang di bawah tanggung jawab perseorangan yang merupakan cabang regional DIY hanya sebagian kecil. Maka dapat disimpulkan bahwa perkembangan toko modern didominasi oleh pengusaha dari luar penduduk lokal karena sebagian besar toko modern yang beroperasi di Kabupaten Sleman

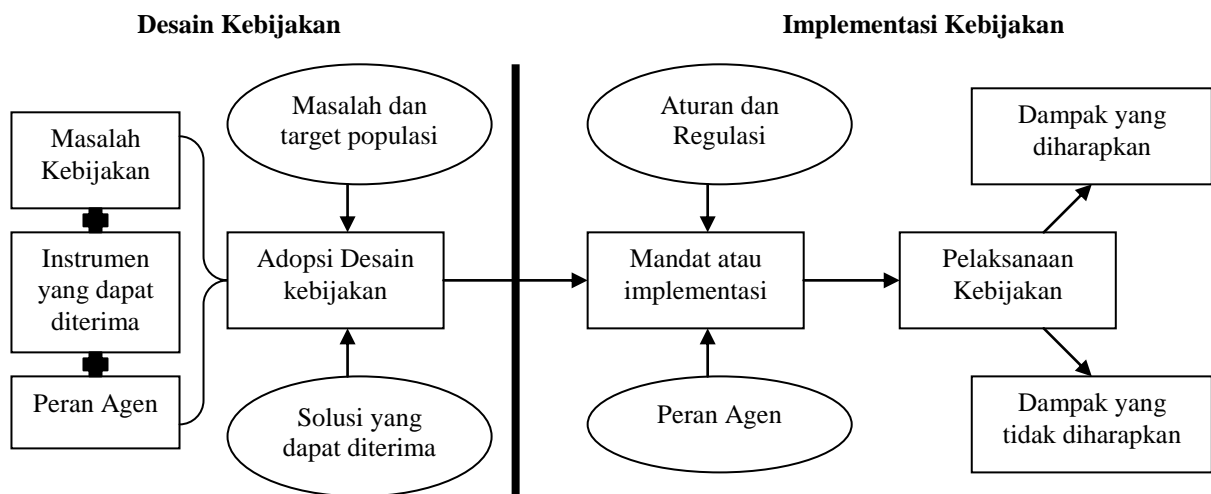
merupakan toko modern yang dikelola untuk memperluas jaringan pemasaran nasional.

Toko modern waralaba berjaringan nasional seperti Alfamart, Indomaret dan Circle K, meskipun berasal dari modal perusahaan domestik namun pada dasarnya merupakan anak perusahaan yang terkait dengan modal asing yaitu PT. Indomarco Prismatama (Indomaret) berafiliasi dengan Salim Grup dan Intraco Grup yang juga mengelola supermarket Superindo dan pusat perkulakan Indogrosir yang bekerjasama dengan Delhaize grup asal Belgia; PT. Sumber Alfaria Trijaya (Alfamart) berafiliasi dengan Alfaexpress, Alfamidi dan Toko Gudang rabat Alfa yang berubah nama menjadi Carrefour yang perusahaan asalnya dari Perancis, dan PT. Circleko Indonesia Utama (Circle K) tetap berafiliasi dengan Circle K dari negara asalnya di Amerika Serikat. Sehingga perlu dipertanyakan bahwa keberadaan toko modern berjaringan nasional tersebut belum tentu selaras dengan peraturan pasar modern yang harus berasal dari modal dalam negeri 100% berdasarkan Perpres No. 77/ 2007, Perpres 36/2010.

Pers release Kepala Bagian Humas Sleman, 19 April 2011 menyatakan bahwasanya setiap kegiatan usaha pusat perbelanjaan dan/atau toko modern yang tidak memiliki izin diberi peringatan secara tertulis. Peringatan tertulis diberikan paling banyak 3 (tiga) kali berturut-turut dengan tenggang waktu masing-masing 14 (empat belas) hari. Apabila pusat perbelanjaan dan/atau toko modern tidak melakukan perbaikan sesuai ketentuan yang berlaku setelah melalui proses peringatan tertulis maka Pemkab akan melakukan tindakan penutupan tempat usaha. Namun dalam prakteknya seperti yang sudah diungkapkan dalam bab

sebelumnya, cukup banyak toko modern yang melanggar aturan zonasi dan perizinan, sehingga terjadi protes oleh para pedagang maupun masyarakat di sekitar toko modern seperti yang terjadi di Godean, Prayan, Prambanan, dsb.

Gambar 5.5. Keterkaitan Desain Kebijakan dan Implementasi Kebijakan



Sumber: Theodolu dan Kofinis, 2004: 168

Formulasi dan desain kebijakan penataan toko modern di Kabupaten Sleman pada dasarnya merupakan kebijakan yang bersifat pilihan rasional (*rational choice*), bukan pilihan publik (*public choice*) karena formulasi dan desain kebijakan cenderung melibatkan Bupati, DPRD dan dinas terkait yang bersifat *top down*, tidak melibatkan peran pemangku kebijakan lain seperti LSM (LOS DIY), pusat studi kerakyatan, asosiasi pedagang pasar, pemilik toko tradisional dan modern maupun masyarakat umum dan sebagainya.

Kebijakan pemerintah lokal tentang perencanaan penataan toko modern berjangkaran nasional tersebut merupakan turunan dari kebijakan nasional sesuai PP No. 112/2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat

Perbelanjaan dan Toko Modern serta Permendag nomor : 53/M-DAG/Per/12/2008 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko.

Kebijakan penataan toko modern berjaringan nasional berangkat dari masalah maraknya perkembangan pasar/toko modern berjaringan nasional dari tahun ke tahun yang memiliki dampak negatif terhadap toko tradisional akibat kompetisi yang tidak adil (*unfair trade*) karena manajemen pengelolaan dan layanan toko tradisional kurang atau tidak dapat bersaing dibandingkan pasar/toko modern. Instrumen yang dapat diterima yaitu penataan lokasi dan perizinan pusat perbelanjaan. Sedangkan peranan agen seperti pusat studi kerakyatan dan Lembaga Ombudsman Swasta DIY tidak bersifat langsung terlibat dalam formulasi kebijakan.

Selanjutnya, masalah dan target populasi berkaitan dengan keberadaan toko modern yaitu masalah maraknya toko modern dan menurunnya omset toko tradisional dan target populasi yaitu toko modern berjaringan nasional untuk ditata atau dibatasi. Adopsi desain kebijakan dan solusi yang dapat diterima yaitu dapat ditelusuri dari Raperbub yang dalam perkembangannya disahkan menjadi Peraturan Bupati No. 13 Tahun 2010 tentang Penataan Lokasi dan Peraturan Bupati No. 45 tentang Perizinan. Kemudian Perbup diimplementasikan oleh dinas terkait yaitu Disperindagkop berkaitan dengan penataan lokasi toko modern; Disperindagkop dan Kantor Pelayanan Perizinan (KPP) berkaitan dengan masalah Perizinan Toko Modern, Disperindagkop dan Satpol PP berkaitan dengan

penegakan hukum di lapangan berkaitan toko modern berjangkauan nasional yang melanggar peraturan tentang penataan lokasi dan perizinan.

Setelah kebijakan tersebut dilaksanakan atau diimplementasikan di lapangan akan muncul berbagai dampak baik yang diharapkan maupun tidak. Setelah diberlakukan Perbup No. 13 dan 45 Tahun 2010, jumlah toko modern tidak semakin berkurang namun semakin bertambah. Pada tahun 2011 tercatat berjumlah 117 dan pada tahun 2012 berjumlah 224, artinya dampak yang tidak diharapkan muncul yaitu jumlah toko modern yang tidak semakin berkurang. Sedangkan dampak yang diharapkan yaitu muncul wacana dan usaha untuk memperkuat aturan toko modern yang kemudian memunculkan Perda No. 18 Tahun 2012 tentang Perizinan Toko Modern dan Pusat Perbelanjaan.

Organisasi pemerintahan Negara Republik Indonesia berdasarkan kebijakan hukum yang tertuang dalam Undang-undang Dasar 1945, dalam penyelenggaraannya membagi Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah dan Desa. Pada tingkat pemerintahan pusat, penyelenggaraan didasarkan pada kebijakan-kebijakan yang dirumuskan dan diberlakukan dalam berbagai dimensi dan dinamika yang secara aktual dapat disebut sebagai hierarkis sebagai berikut :

(1) Kebijakan politik teraktualisasikan ke dalam kebijakan hukum dalam bentuk undang-undang yang secara konseptual diartikan sebagai aturan hukum yang karena bentuknya disebut undang-undang dan isinya mengikat setiap penduduk.

(2). Kebijakan pemerintah yang diaktualisasikan ke dalam kebijakan administrasi dan politik dalam bentuk peraturan pemerintah disingkat PP, secara konseptual adalah aturan hukum yang karena terjadinya dibuat oleh pemerintah (dalam arti sempit), dan karena isinya adalah merupakan keputusan pemerintah untuk menjalankan seluruh kehendak dalam berbagai dimensi yang terdapat dalam kebijakan hukum yang disebut UU.

Peraturan pemerintah dimaksudkan dalam konteks kebijakan disebut sebagai kebijakan taktis operasional untuk kemudian ditindaklanjuti oleh kebijakan-kebijakan teknis operasional seperti keputusan menteri. Sedangkan pada tingkat pemerintahan daerah (Propinsi dan Kabupaten serta Kota), penyelenggaraan selain didasarkan pada keberlakuan kebijakan pada tingkat pemerintahan pusat juga didasarkan pada kebijakan-kebijakan pada tingkat yang dalam dimensi secara hierarkis (Mustopadidjaya, 1988) dapat disebutkan sebagai berikut :

- (a) Kebijakan politik yang diaktualisasikan oleh kebijakan hukum dalam bentuk peraturan daerah, secara konseptual diartikan sebagai kehendak yang dituangkan ke dalam bentuk aturan hukum yang terjadinya dibentuk oleh DPRD dalam hal isinya disebut keputusan yang mengatur sesuatu hal yang umum dalam wilayah daerah atau hal-hal tertentu dalam wilayah daerah.
- (b) Kebijakan kepala daerah yang diaktualisasikan ke dalam kebijakan administrasi dalam bentuk keputusan bupati kepala daerah/walikota kepala daerah, secara konseptual adalah aturan hukum yang karena

terjadinya dibentuk oleh kepala daerah dan karena isinya adalah merupakan keputusan bupati kepala daerah/ walikota kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah sesuai fungsi dan tugasnya dalam berbagai dimensi kehidupan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 ada tiga tingkat kebijakan yang selalu ada dalam aktualisasi kebijakan yang berlangsung, yaitu:

- (1) Kebijakan strategis adalah kebijakan yang dicirikan oleh sejumlah ketidakpastian dan berorientasi ke masa depan;
- (2) Kebijakan taktis operasional adalah kebijakan yang berhubungan dengan kegiatan yang harus dilaksanakan dalam jangka waktu yang pendek dan berkaitan dengan penentuan sumber daya untuk mencapai tujuan;
- (3) Kebijakan teknis operasional adalah kebijakan yang berisikan standar-standar yang harus diperlakukan.

Identifikasi dan klasifikasi atas kebijakan dan aktualisasinya dalam aturan perundangan berdasarkan tingkat sebagai berikut :

Tabel 5.5. Tingkat Kebijakan dan Aktualisasi dalam Perundang-Undangan

| | | |
|-----------------------------|-----------|------------------------------------------------|
| Tingkat Pemerintahan Negara | Kebijakan | Perundang-Undangan |
| Tingkat Tertinggi | Stratejik | UUD dan GBHN |
| Tinggi | Taktis | UU dan PERPU |
| Rendah | Teknis | Peraturan Pemerintah |
| Tingkat Pemerintahan Pusat | Kebijakan | Perundang-Undangan |
| Tingkat Tertinggi | Stratejik | • UU (Lex Generalis) dan UU (Lex Spesialis) |
| Tinggi | Taktis | • Peraturan Pemerintah |
| Rendah | Teknis | • Peraturan Menteri Dan Aturan Tehnis Lainnya. |
| Tingkat Pemerintahan Pusat | Kebijakan | Perundang-Undangan |

| | | |
|---------------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tingkat Tertinggi Tinggi Rendah | Strategik Taktis Teknis | <ul style="list-style-type: none"> • Perda (Lex Generalis) dan Lex Spesialis) • Peraturan Gubernur, Bupati, Walikota • Peraturan Perangkat Pemerintah Daerah dan Aturan Teknis Lainnya. |
|---------------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Sumber: Ali dan Alam (2012 : 37)

5.3.1. Implementasi Kebijakan sebagai Pilihan Rasional

Menurut Riker, model pilihan rasional terdiri dari elemen-elemen berikut:

- (1) para aktor dapat meranking tujuan-tujuan, nilai-nilai, selera, dan strategi;
- (2) para aktor dapat memilih alternatif terbaik yang bisa memaksimalkan keputusan mereka.

Komponen pilihan rasional yaitu: (1) perankingan dalam melakukan perankingan, perangkat alternatif diasumsikan tertentu dan tetap jumlahnya sedangkan hal-hal yang dapat diabaikan atau dipercaya tidak relevan dikategorikan sebagai pilihan-pilihan yang tak mungkin; (2) kepercayaan, individu tidak bertindak semata-mata berdasarkan kebiasaan atau emosi melainkan kepercayaan; (3) kesempatan, yang terkait dengan sumber daya dan kendala. Tiap orang punya banyak keinginan tetapi tidak semua keinginan tercapai karena sumber daya dan kemampuan yang terbatas; (4) tindakan itu sendiri yaitu pilihan oleh agen-agen. Tujuan teori pilihan rasional adalah untuk menjelaskan pilihan-pilihan yang dilakukan oleh agen-agen dimana preferensi dan kepercayaan yang diasumsikan ditentukan dari luar dan bersifat tetap sedangkan pilihan-pilihan adalah hasil respons terhadap perubahan dalam insentif dan biaya (Deliarnov, 2006: 135).

Menurut penganut teori pilihan rasional, untuk membuat kebijaksanaan yang rasional, maka pembuat kebijaksanaan harus :

1. Mengetahui semua nilai-nilai utama yang ada pada masyarakat;

2. Mengetahui semua alternatif-alternatif kebijaksanaan yang tersedia;
3. Mengetahui semua konsekuensi-konsekuensi dari setiap alternatif kebijaksanaan;
4. Menghitung rasio antara tujuan dan nilai-nilai sosial yang dikorbankan bagi setiap alternatif kebijaksanaan;
5. Memilih alternatif kebijaksanaan yang paling efisien

Berdasarkan hal di atas, perumusan kebijaksanaan negara, menurut model pilihan rasional, mengikuti aliran (*sequence*) sebagai berikut :

1. Pembuat kebijaksanaan dihadapan dengan suatu masalah tertentu yang dapat diisolasi dari masalah-masalah lain yang dinilai mempunyai arti yang besar dibandingkan dengan masalah-masalah lain.
2. Berdasarkan atas masalah-masalah yang sudah ada ditangan pembuat kebijaksanaan tersebut kemudian dipilih dan disusun sesuai tujuan-tujuan dan nilai-nilai sesuai dengan urutan-urutan pentingnya.
3. Kemudian pembuat kebijaksanaan menentukan atau menyusun daftar semua cara-cara atau pendekatan-pendekatan (*alternatif-alternatif*) yang mungkin dapat dipakai untuk mencapai tujuan-tujuan atau nilai-nilai tadi.
4. Pembuat kebijaksanaan seterusnya meneliti dan menilai konsekuensi-konsekuensi masing-masing alternatif Kebijakan tersebut diatas.
5. Selanjutnya hasil penelitian dan penilain dari masing-masing alternatif itu dibandingkan satu sama lain konsekuensi-konsekuensinya.

Akhirnya, pembuat kebijaksanaan memilih alternatif yang terbaik yaitu yang nilai konsekuensi-konsekuensi paling cocok (*rasional*) dengan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. (Suryono, 2006: 136).

Asumsi utama pendekatan *rational choice* adalah individu membuat pilihan dengan tujuan mengejar kepentingan pribadi. Kita semua harus membuat pilihan karena kita hidup dalam dunia yang diliputi kelangkaan, kita memiliki waktu, energi, atau pendapatan yang terbatas. Kemungkinan pilihan kita juga dibatasi oleh lingkungan dan kemampuan. Pilihan kita itu juga semakin dibatasi oleh adanya aturan main perilaku, nilai, norma, undang-undang, informasi, dan harga. Pengambilan keputusan yang kita lakukan sangat dibatasi oleh hal-hal tersebut. Oleh karena itu, para individu selalu mengambil keputusan dalam situasi terkendala.

Rational choice menerapkan metode behavioral ini untuk memahami perilaku pejabat pemerintah selaku pengambilan keputusan. Negara, seperti halnya pasar, terdiri atas para individu yang masing-masing berusaha mencari keuntungan pribadi. Diasumsikan bahwa setiap aktor politik bertindak sesuai pandangan bahwa sifat manusia adalah mengejar kepentingan sendiri. Agar kehidupan pribadinya menjadi lebih baik, para individu dalam pemerintahan membuat pilihan kebijakan yang dapat memenuhi kepentingan pribadinya, mengingat berbagai kendala yang melingkupinya, seperti kedudukannya dalam pemerintahan, undang-undang yang berlaku, para pendukung politiknya, dan informasi yang dimiliki.

Untuk memahami metode *rational choice* dalam pilihan kebijakan yang dilakukan pemerintah dalam ekonomi-politik, maka perlu memahami perilaku para individu pengambil keputusan. Oleh karena itu, yang perlu dilakukan pertama kali adalah mengetahui apa tujuan dari para pejabat publik tersebut. Sekali lagi asumsinya adalah bahwa para individu yang bertindak atas nama negara itu punya pamrih pribadi. Teori *rational choice* menganjurkan kita untuk mengidentifikasi kepentingan para individu dalam pemerintahan dan menjelaskan bagaimana pengaruh kepentingan itu terhadap perilaku mereka dan terhadap kebijakan pemerintah.

Untuk memperoleh keuntungan dari jabatan publik, pertama-tama seseorang harus memperoleh jabatan itu dan kemudian mempertahankannya. Oleh karena itu para politisi berusaha membuat pilihan tindakan yang dapat membuat mereka diangkat dalam jabatan itu. Dalam hal ini perlu diperhatikan kenyataan bahwa para pengambil keputusan itu tidak dapat mencapai tujuan mereka tanpa dukungan orang lain. Para pemilih menentukan siapa yang akan dipilih atau dipilih kembali. Presiden, menteri, gubernur, bupati, walikota, dan pejabat lain menentukan siapa yang akan diangkat untuk menduduki jabatan dalam birokrasi. Oleh karena itu, pejabat publik perlu menyenangkan hati orang-orang yang mereka perlukan untuk mencapai tujuan mereka.

Kesimpulan yang dapat disebutkan bahwa : (1) perilaku politik seperti yang digambarkan model *rational-choice* itu merajalela ketika lembaga-lembaga masyarakat lemah dan tidak mampu mengendalikan perilaku pejabat publik. Persoalan semakin memburuk ketika perilaku itu juga memperkuat

kecenderungan pembuatan kebijakan publik yang banyak menimbulkan renteekonomi. (2) berhubung orang pada umumnya berperilaku dengan mengutamakan kepentingan sendiri, mereka akan mencari kesempatan untuk memaksimalkan perolehan. Kalau kesempatan itu ada dipasar, perilaku *self interested* mereka itu akan memberikan keuntungan bagi orang banyak, misalnya dalam bentuk pekerjaan baru, produk baru, dan sebagainya. Namun, kalau kesempatan itu ada di dalam lembaga negara yang besar dan intervensionis, orang akan melupakan sektor privat dan akan melibatkan diri dalam kegiatan yang merugikan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan, seperti korupsi, pemburuan rente, dan nepotisme. (Suryono, 2006: 137)

Implementasi kebijakan perencanaan toko modern seperti halnya dalam proses formulasi yaitu bersifat pilihan rasional dan *top down*. Perencanaan penataan toko modern merupakan kebijakan yang cukup lama diimplementasikan di Kabupaten Sleman terbukti dengan adanya Perda No.7/2006 tentang Kemitraan Pasar dan Toko Modern dengan UMKM. Oleh karena itu secara rasional, keberadaan Perbup No. 13 Tahun 2010 dan Perbup No. 45 Tahun 2010 merupakan kelanjutan Perda sebelumnya, apalagi kebijakan perencanaan penataan toko modern dan pusat perbelanjaan, seakan menjadi trend kebijakan di Indonesia karena hampir di setiap pemerintah lokal Kabupaten dan Propinsi di Indonesia pasti menerbitkan Perbup, Pergub atau Perda dalam beberapa dekade terakhir ini.

Selain itu hal paling mendasar bahwa suatu implementasi kebijakan tidak dapat disebut sebagai pilihan publik ketika tidak terjadi pertukaran politik (*politics as exchange*) antara pemilih (masyarakat) dan yang dipilih (pembuat kebijakan

dan aktor aktor yang mengimplementasikan kebijakan). Dalam perspektif pilihan publik, proses pemilu dapat disebut sebagai pasar politik (*political market*), dilihat sebagai instrumen yang memungkinkan penyebaran preferensi dikombinasikan ke dalam pola atau keluaran (*output*). Keluaran tersebut tidak lain adalah realisasi janji-janji program dari partai politik yang memperoleh suara mayoritas (Suryono, 2006 : 114)

Pada masa pemilihan kepala daerah (Bupati dan Wakil Bupati) pada tahun 2005, belum ada bukti konkrit dan sulit mengukur bahwa kebanyakan pemilih berkepentingan terhadap kebijakan perencanaan penataan toko modern seperti konstituen pendukung kemenangan dari asosiasi pedagang pasar. Begitu pula pada pilkada Sleman 2010, pemilih tentunya kurang memperhatikan visi misi calon Kepala Daerah Kabupaten Sleman yang akhirnya terpilih untuk meningkatkan kemandirian ekonomi, pemberdayaan ekonomi rakyat dan penanggulangan kemiskinan.

Visi dan misi yang diusung hampir semua pasangan calon dalam kampanye pilkada Sleman yaitu tentang upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dari tujuh pasangan calon bupati (cabup) dan wakil bupati (cawabup) yang menyampaikan visi dan misinya pada sidang paripurna DPRD Sleman, semuanya mengangkat tema upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Selain tema itu, mayoritas kandidat juga mengangkat isu pengentasan kemiskinan dan pendidikan dalam program kerja mereka apabila terpilih menjadi kepala daerah, serta peningkatan pelayanan kesehatan bagi masyarakat khususnya keluarga miskin.

Dengan menggunakan pendekatan pilihan rasional, dapat dipahami rasionalitas politik dalam pemilihan. Sebelum menentukan pilihan, masyarakat sudah melakukan interpretasi politik tentang tujuan bersama yang ingin dicapai, tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan, sarana yang digunakan atau diperlukan, aktor-aktor yang dianggap kompeten untuk mencapai tujuan yang ditetapkan (Deliarnov, 2006: 136).

Sedangkan Visi Misi Kabupaten Sleman periode 2010 – 2015 yaitu:

Visi Kabupaten Sleman

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Sleman 2011- 2015 menetapkan visi yang merupakan cita-cita yang ingin dicapai, yaitu “Terwujudnya masyarakat Sleman yang lebih sejahtera lahir batin, berdaya saing, dan berkeadilan gender pada tahun 2015”.

Penjelasan Visi:

Masyarakat Sleman yang lebih sejahtera lahir dan batin adalah masyarakat yang lebih sehat, cerdas dan berkemampuan ekonomi memadai sehingga dapat mengembangkan kehidupan sosial dan spiritualnya dengan baik. Secara kuantitatif keadaan ‘lebih’ ini terwujud dalam angka pencapaian Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang pada tahun sebelumnya adalah 78 diharapkan menjadi 80 pada akhir tahun 2015. Masyarakat Sleman yang lebih berdaya saing adalah masyarakat yang mampu memanfaatkan keunggulan komparatif secara efektif dan mampu menciptakan keunggulan kompetitif sehingga dapat bersaing secara sehat dengan lingkungan lokal, regional dan internasional.

Secara kuantitatif pencapaian dari daya saing ini terwujud dalam peningkatan pertumbuhan ekonomi menjadi 5,98%. Masyarakat yang lebih berkeadilan gender adalah masyarakat yang mampu menyeimbangkan partisipasi dan akses terhadap hasil pembangunan antara laki-laki dan perempuan, sehingga dapat mengeliminasi kesenjangan antara laki-laki dan perempuan di segala bidang. Upaya untuk mencapai keseimbangan tersebut dilakukan melalui peningkatan pelayanan terhadap perempuan dan anak dan peningkatan partisipasi perempuan dalam pembangunan.

Visi ini dijabarkan lebih lanjut ke dalam misi yang menjadi tanggung jawab seluruh lapisan masyarakat Kabupaten Sleman yang terdiri dari aparatur pemerintah daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, organisasi politik, organisasi sosial kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi, lembaga pendidikan, dunia usaha, tokoh masyarakat, dan seluruh anggota masyarakat untuk mewujudkan cita-cita masa depan.

Misi Kabupaten Sleman

1. Meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik melalui peningkatan kualitas birokrasi dalam memberikan pelayanan prima bagi masyarakat.

Misi ini merupakan upaya Pemerintah Kabupaten Sleman dalam terus menjaga cita-cita mulia yang memerlukan dukungan dari seluruh komponen masyarakat dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan yang mengedepankan partisipasi, transparansi, responsibilitas, berorientasi pada konsensus bersama, adil, efektif, efisien, akuntabel, dan penegakan supremasi hukum sebagai sarana untuk menciptakan keamanan dan ketertiban

masyarakat serta kehidupan bermasyarakat yang demokratis. Penegakan supremasi hukum dilakukan untuk menjaga norma/kaidah hukum dalam masyarakat serta mempertahankan nilai-nilai sosial dan rasa keadilan masyarakat. Dengan tekad untuk menjaga tata pemerintahan yang baik memiliki konsekuensi melibatkan segenap elemen masyarakat dan kalangan swasta untuk menyediakan peluang dan akses bagi masyarakat untuk berperan secara aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

Langkah utama yang diambil dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik adalah membangun birokrasi yang kokoh, birokrasi yang memiliki kapasitas dan kredibilitas tinggi. Birokrasi sebagai salah satu aktor dalam pembangunan harus mampu dan dapat dipercaya, sehingga pada gilirannya dapat menjalankan kewajibannya dalam melayani masyarakat secara prima.

Tiga pilar pemerintahan yang baik yaitu pemerintah, masyarakat, dan swasta memiliki peran yang sama pentingnya dalam aktivitas pembangunan.

Misi ini menjiwai dan menjadi dasar implementasi misi-misi yang lain.

2. Meningkatkan kualitas pelayanan pendidikan dan kesehatan yang terjangkau bagi semua lapisan masyarakat.

Misi ini merupakan upaya Pemerintah Kabupaten Sleman dalam membangun sumberdaya manusia yang sehat dan cerdas yang pada gilirannya akan menjadi manusia yang produktif, kompetitif, dan dilandasi akhlak mulia sebagai kunci dari keberhasilan pelaksanaan misi yang lainnya.

3. Meningkatkan kemandirian ekonomi, pemberdayaan ekonomi rakyat dan

penanggulangan kemiskinan.

Misi ini merupakan upaya pencapaian tujuan pembangunan Kabupaten Sleman dalam menciptakan kesejahteraan masyarakat terutama kesejahteraan di bidang ekonomi yang dicapai melalui pertumbuhan ekonomi yang stabil dan berkelanjutan serta meningkatkan kemandirian yang berlandaskan persaingan sehat serta memperhatikan nilai-nilai keadilan, kepentingan sosial, dan berwawasan lingkungan. Fokus utama pada peningkatan ekonomi rakyat yang dicapai melalui pemberdayaan dan penanggulangan kemiskinan.

4. Memantapkan pengelolaan prasarana dan sarana, sumberdaya alam dan lingkungan hidup.

Misi ini merupakan upaya Kabupaten Sleman dalam rangka menyediakan sarana dan prasarana, pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup yang mantap guna mendukung kegiatan sosial ekonomi masyarakat dan mendorong peningkatan swadaya masyarakat dalam memelihara dan membangun kualitas sarana dan prasarana publik.

5. Meningkatkan pemberdayaan dan peran perempuan di segala bidang.

Misi ini merupakan peningkatan intensitas perhatian terhadap permasalahan kesenjangan peran perempuan dalam pembangunan. Langkah untuk memberdayakan dan meningkatkan perlindungan serta meningkatkan peran perempuan dilakukan melalui peningkatan akses di segala bidang : ekonomi, politik, sosial, budaya sehingga diharapkan perempuan dapat berkiprah di sektor domestik dan di sektor publik.

Prioritas pembangunan tahun 2013 yaitu:

1. Pengelolaan bencana dan percepatan pemulihan pasca bencana
2. Penanggulangan kemiskinan dan pengangguran
3. Menjaga stabilitas ketahanan pangan
4. Menjaga kualitas kesehatan dan pendidikan
5. Peningkatan ekonomi masyarakat yang berbasis potensi lokal
6. Peningkatan tata kelola pemerintahan yang baik untuk peningkatan kualitas pelayanan publik.
7. Menjaga kualitas sarana prasarana publik, sumberdaya alam dan lingkungan hidup,
8. Menjaga stabilitas keamanan , ketertiban dan peningkatan peran perempuan dalam pembangunan dan perlindungan

Pendekatan pilihan publik memandang tidak ada sekat-sekat pemisah antara ekonomi dan politik, antara pasar dan pemerintah, antara pribadi dan masyarakat (publik).

Tabel 5.6. Perbandingan Paradigma Ekonomi Klasik dan Pilihan Publik

| Variabel | Ekonomi Klasik | Pilihan Publik |
|-----------------|----------------------------------|-------------------------------------------------|
| Pemasok | Produsen, pengusaha, distributor | Politisi, partai politik, birokrasi, pemerintah |
| <i>Demand</i> | konsumen | Pemilih |
| Komoditas | Barang swasta | Barang publik |
| Alat Transaksi | Uang | Suara |
| Jenis Transaksi | <i>Voluntary transaction</i> | <i>Politics as exchange</i> |

Sumber: Arifin dan Rachbini (2001: 20)

Premis dasar pilihan publik ialah bahwa pembuat keputusan politik (pemilih, politisi, birokrat) dan pembuat keputusan privat (konsumen, produsen, perantara) bertindak dengan cara yang sama bertindak sesuai kepentingan pribadi.

Dalam kenyataannya, pembuat keputusan ekonomi (misalnya konsumen) dan pembuat keputusan politik (pemilih) biasanya adalah orang-orang yang sama.

Dalam model pilihan publik, politik tidak dipandang sebagai arena permainan yang memungkinkan terjadinya pertukaran diantara warga negara, partai politik, pemerintah dan birokrat. Permainan dalam pasar politik adalah konstitusi dan sistem pemilihan. Pemain dalam pasar politik adalah para pemilih sebagai konsumen atau pembeli barang-barang publik dan wakil rakyat sebagai legislatif atau politikus, yang bertindak layaknya wirausahawan yang menginterpretasikan permintaan rakyat terhadap barang-barang publik dan mencari jalan sekaligus memperjuangkan agar barang-barang publik tersebut sampai pada pemilih yang memilih mereka dalam pemilihan. Dalam teori pilihan publik, motivasi para anggota legislatif tersebut disederhanakan menjadi memaksimalkan kesempatan dari pemilihan atau *vote maximizer* sama seperti perusahaan swasta yang diasumsikan *profit maximizer* (Deliarnov, 2006 : 140).

Oleh karena itu, cukup jelas bahwa kebijakan perencanaan toko modern diformulasikan dan diimplementasikan berdasarkan pilihan rasional elitis dengan perhitungan untung rugi atau *cost and benefit* dari pembuat dan pengimplementasi (implementor) kebijakan.

Perspektif pilihan publik (*public choice*) tidak membangun wujud politik dan proses politik secara eksklusif, tetapi lebih terbuka sebagai sebuah pertukaran kolektif antara pemegang kekuasaan (partai politik atau pemerintah) dengan masyarakat (pemilih). Pilihan publik juga tidak mengurangi makna institusi dan proses politik yang kompleks tersebut, tetapi dengan membangun paradigma dasar

pertukaran ini, maka permainan kekuasaan yang berlebihan dapat dikurangi. Institusi politik kemudian dapat digeser maknanya sebagai pertukaran konstitusional, yang juga bermakna sebagai suatu pertukaran kompleks, kontrak atau persetujuan (*agreement*). Jadi, perspektif *public choice* terhadap politik menjadi analog seperti perspektif kekuatan ekonomi didalam pasar (*economic-power in the market*). Jika cara pandang yang bersifat transformatif ini dipakai, maka secara otomatis menimbulkan implikasi normatif, yang diderivasi dari perspektif pilihan publik ini terhadap politik seperti ini. Implikasi tersebut adalah bahwa kelembagaan politik harus dibangun menuju kearah reformasi kelembagaan (*institutional reform*). Proses politik yang sehat, semisal pemilu dan lobi politik, dapat dibangun dengan perspektif pertukarann yang egaliter di antara pihak-pihak yang terlibat dalam hal ini partai politik dan pemerintah dengan rakyat. Pertukaran yang sehat tersebut harus dibangun berdasarkan aturan main yang konstitusional, yang disepakati mayoritas masyarakatnya.

Dengan demikian, perspektif para ekonom "*public choice*" lebih memusatkan kajiannya pada satu pendekatan yang lebih bermakna untuk kemudian bisa melakukan reformasi dalam memandang kekuasaan di dalam sistem politik. Kenyataanya, interaksi politik di antara orang-orang dapat dimodelkan sebagai sebuah pertukaran yang kompleks secara kolektif. *Input-nya* adalah evaluasi atau preferensi individu atas pertukaraan apa yang hendak ditawarkan. Misalnya pemerintah, menawarkan program di dalam pemilu, maka pemilih dapat menilai, mengevaluasi, dan menentukan preferensinya dalam pertukaran kolektif seperti pemilu tersebut. Proses pemilihan umum dalam

perspektif ini dapat disebut sebagai sebuah pasar politik (*political market*) yang bersifat konstitusional.

Proses pemilu itu sendiri selanjutnya dilihat sebagai instrumen yang memungkinkan penyebaran preferensi dikombinasikan ke dalam pola atau keluaran (*output*). Keluarannya tidak lain adalah realisasi janji-janji program dari partai politik yang memperoleh suara mayoritas.

5.3.2. Implementasi Kebijakan Top Down

Implementasi yang bersifat pilihan rasional tentunya berkaitan erat dengan pembuat kebijakan dan birokrasi/aparat yang mengimplementasikannya. Implementasi yang bersifat *top down* ditunjukkan dengan adanya bukti bahwa Lembaga Ombudsman Daerah (LOD) melakukan audiensi dengan Pemkab Sleman pada 6 Juli 2012 yang dihadiri oleh Wakil Bupati Sleman, Kepala Kantor Perijinan, dan sejumlah pejabat dari instansi terkait. Audiensi oleh LOD yang dilatarbelakangi laporan dari Gandhul (Gerakan Pedagang Peduli Pasar Godean) pada tanggal 8 Maret 2012 ke Lembaga Ombudsman Daerah Yogyakarta tentang keresahan pedagang Pasar Godean yang merasakan adanya penurunan omset akibat beberapa toko modern yang berjarak kurang 30-40 m dari pasar tradisional. menunjukkan bahwa pihak LOD dan pedagang tradisional sebagai pemangku kebijakan (*stakeholder*) kurang dilibatkan dalam formulasi dan implementasi kebijakan.

Selanjutnya dilakukan koordinasi antara Disperindagkop, Dinas Pasar, Satpol PP dengan pedagang pasar tradisional serta pengusaha toko modern. Untuk meningkatkan daya jual pasar tradisional, Dinas Pasar bekerjasama dengan

Kecamatan Godean telah melakukan penertiban pedagang pasar Godean sehingga tidak mengganggu badan jalan. Persaingan harga ditanggulangi dengan melakukan kerjasama dengan toko modern untuk kulakan bersama sehingga dapat diperoleh harga dasar termurah dari distributor. Pengendalian jumlah pasar modern juga dilakukan dengan penataan ruang. Kepala Bappeda Sleman menyampaikan bahwa pusat perbelanjaan besar hanya diijinkan untuk didirikan di pusat wilayah sistem perkotaan sehingga tidak mengganggu omset pasar tradisional.

Sedangkan untuk wilayah lain di Kabupaten Sleman dimana jarak toko modern cukup dekat dengan pasar tradisional, cukup mendapat toleransi terbukti dengan munculnya SK Dispensasi pada akhir tahun 2011 yang mengatur dispensasi bagi 91 toko modern yang telah mengajukan ijin pendirian toko modern sebelum adanya Perbup No. 13/2010 dan 45/2010. Sedangkan 82 toko modern yang lain belum mendapat ijin dikarenakan jarak yang terlalu dekat dengan pasar tradisional. Sehingga dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan belum berhasil. Jika kebijakan ditegakkan sesuai Perbup tentunya toko modern yang melanggar aturan perizinan dan penataan lokasi segera ditutup atau direlokasi dengan berbagai resiko kerugian yang harus dihadapi oleh pemerintah lokal karyawan toko modern berjaringan nasional dan pemilik waralaba toko modern. Kerugian waralaba toko modern berjaringan nasional sebenarnya bisa diatasi dengan menjadikan toko modern lokal yang tidak terkait dengan modal atau saham toko modern jaringan nasional. Oleh karena itu *political will* dari birokrasi sangat menentukan keberhasilan kebijakan.

Menurut Parsons (2006), model implementasi *top down* merupakan model rasional yang berisi gagasan bahwa implementasi adalah menjadikan orang melakukan apa-apa yang diperintahkan dan mengontrol urutan tahapan dalam sebuah sistem. Mazmanian dan Sabatier (1983) dalam Ratmono (2008), berpendapat bahwa implementasi top down adalah proses pelaksanaan keputusan kebijakan mendasar. Beberapa ahli yang mengembangkan model implementasi kebijakan dengan perspektif top down adalah sebagai berikut :

1. Van Meter dan Van Horn

Menurut Meter dan Horn (1975) dalam Nugroho (2008), implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variable yang mempengaruhi kebijakan public adalah sebagai berikut :

1. Aktifitas implementasi dan komunikasi antar organisasi
2. Karakteristik agen pelaksana/implementor
3. Kondisi ekonomi, social dan politik
4. Kecendrungan (dispotition) pelaksana/implementor

2. George Edward III

Menurut Edward III (1980) dalam Yousa (2007), salah satu pendekatan studi implementasi adalah harus dimulai dengan pernyataan abstrak, seperti yang dikemukakan sebagai berikut, yaitu :

1. Apakah yang menjadi prasyarat bagi implementasi kebijakan ?
 2. Apakah yang menjadi faktor penghambat utama bagi keberhasilan implementasi kebijakan?
- Sehingga untuk menjawab pertanyaan tersebut di atas, Edward III, mengusulkan 4 (empat) variable yang sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi

kebijakan, yaitu : 1. Communication (komunikasi) ; komunikasi merupakan sarana untuk menyebarluaskan informasi, baik dari atas ke bawah maupun dari bawah ke atas. Untuk menghindari terjadinya distorsi informasi yang disampaikan atasan ke bawahan, perlu adanya ketetapan waktu dalam penyampaian informasi, harus jelas serta memerlukan ketelitian dan konsistensi dalam menyampaikan informasi

2. Resourcess (sumber-sumber) ; sumber-sumber dalam implementasi kebijakan memegang peranan penting, karena implementasi kebijakan tidak akan efektif bilamana sumber-sumber pendukungnya tidak tersedia. Yang termasuk sumber-sumber dimaksud adalah :

a. staf yang relatif cukup jumlahnya dan mempunyai keahlian dan keterampilan untuk melaksanakan kebijakan b. informasi yang memadai atau relevan untuk keperluan implementasi c. dukungan dari lingkungan untuk mensukseskan implementasi kebijakan d. wewenang yang dimiliki implementor untuk melaksanakan kebijakan.

3. Dispotition or Attitude (sikap) ; berkaitan dengan bagaimana sikap implementor dalam mendukung suatu implementasi kebijakan. Seringkali para implementor bersedia untuk mengambil inisiatif dalam rangka mencapai kebijakan, tergantung dengan sejauh mana wewenang yang dimilikinya

4. Bureaucratic structure (struktur birokrasi) ; suatu kebijakan seringkali melibatkan beberapa lembaga atau organisasi dalam proses implementasinya, sehingga diperlukan koordinasi yang efektif antar lembaga-lembaga terkait dalam mendukung keberhasilan implementasi.

3. Mazmanian dan Sabatier

Mazmanian dan Sabatier (1983), mendefinisikan implementasi sebagai upaya melaksanakan keputusan kebijakan, sebagaimana pendapat mereka :

“Implementation is the carrying out of basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executives orders or court decision. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be pursued, and, in a variety of ways, „structures“ the implementation process”.

Menurut model ini, implementasi kebijakan dapat diklasifikasikan ke dalam tiga variable, yaitu (Nugroho, 2008) : a. Variabel independen : yaitu mudah-tidaknya masalah dikendalikan berkaitan berkenaan dengan indicator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek dan perubahan seperti apa yang dikehendaki. b. Variabel *intervening* : yaitu variable kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indicator kejelasan dan konsistensi tujuan c. Variabel dependen : yaitu variabel-variabel yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indicator kondisi sosial ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

5. Model Grindle

Menurut Grindle (1980) dalam Wibawa (1994), implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut.

Isi kebijakan, mencakup hal-hal sebagai berikut: 1. Kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan 2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan 3. Derajat

perubahan yang diinginkan 4. Kedudukan pembuat kebijakan 5. Pelaksana program 6. Sumber daya yang dikerahkan

Sementara itu, konteks implementasinya adalah :

1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat 2. Karakteristik lembaga dan penguasa 3. Kepatuhan dan daya tanggap

Model Grindle ini lebih menitik beratkan pada konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, sasaran dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

Secara garis besar, tahapan-tahapan kerja dalam kebijakan *top down* yaitu:

1. Memilih kebijakan yang akan dikaji;
2. Mempelajari dokumen kebijakan yang ada untuk mengidentifikasi tujuan dan sasaran kebijakan yang secara formal tercantum dalam dokumen kebijakan;
3. Mengidentifikasi bentuk-bentuk keluaran (*outcome*) kebijakan yang digunakan sebagai instrumen untuk mencapai tujuan dan sasaran kebijakan;
4. Mengidentifikasi apakah keluaran kebijakan telah diterima oleh kelompok sasaran dengan baik (sesuai dengan SOP yang ada);
5. Mengidentifikasi apakah keluaran kebijakan tersebut bermanfaat bagi kelompok sasaran;
6. Mengidentifikasi apakah muncul dampak setelah kelompok sasaran memanfaatkan keluaran kebijakan yang mereka terima (Purwanto dan Sulistiyastuti, 2012 : 38)

Parsons (2006), mengemukakan bahwa yang benar-benar penting dalam implementasi adalah hubungan antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan. Model *bottom up* adalah model yang memandang proses sebagai sebuah negosiasi dan pembentukan konsensus. Masih menurut Parsons (2006), model pendekatan *bottom up* menekankan pada fakta bahwa implementasi di lapangan memberikan keleluasaan dalam penerapan kebijakan.

Menurut Smith (1973) dalam Islamy (2001), implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu proses atau alur. Model Smith ini memandang proses implementasi kebijakan dari proses kebijakan dari perspektif perubahan social dan politik, dimana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran.

Menurut Smith dalam Islamy (2001), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yaitu : 1. *Idealized policy* : yaitu pola interaksi yang digagas oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang target group untuk melaksanakannya 2. *Target groups* : yaitu bagian dari policy stake holders yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan. Karena kelompok ini menjadi sasaran dari implementasi kebijakan, maka diharapkan dapat menyesuaikan pola-pola perilaku dengan kebijakan yang telah dirumuskan 3. *Implementing organization* : yaitu badan-badan pelaksana yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan. 4. *Environmental factors* : unsur-unsur di

dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan seperti aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik.

Sedangkan langkah-langkah dalam pendekatan *bottom up* yaitu:

1. Memetakan *stakeholder* (aktor dan organisasi) yang terlibat dalam implementasi kebijakan dalam level terbawah;
2. Mencari informasi dari para aktor tersebut tentang pemahaman terhadap kepentingan dan kebijakan yang diimplementasikan;
3. Memetakan keterkaitan (jaringan) para aktor pada level terbawah dan aktor-aktor pada level di atasnya
4. Memetakan aktor pada level yang lebih tinggi dengan mencari informasi yang sama
5. Pemetaan dilakukan sampai pada level tertinggi yaitu *policy maker*.

Schoefield (2004: 288) menyatakan “*bottom up approaches tend to focus more closely on policy network, often in multi-agency setting*”

Tabel 5.7. Perbandingan Pendekatan Top Down dan Bottom Up

| | Top Down | Bottom Up |
|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fokus Awal | Kebijakan Pemerintah (pusat) | Jaringan implementasi pada level paling bawah |
| Identifikasi aktor utama yang terlibat dalam proses | Dari pusat (atas) dilanjutkan ke bawah sebagai konsekuensi implementasi | Dari bawah yaitu para implementor dari level terendah ke atas |
| Kriteria evaluasi | Berfokus pada tujuan formal yang dinyatakan dalam dokumen kebijakan | Kurang begitu jelas, apa saja yang dianggap penting oleh peneliti dan punya relevansi dengan kebijakan |
| Fokus secara keseluruhan | Bagaimana mekanisme implementasi bekerja untuk mencapai tujuan kebijakan | Interaksi strategis antar berbagai aktor yang terlibat dalam implementasi |

Sumber: Purwanto dan Sulistiyati, 2011

Instansi yang terlibat dalam kebijakan perencanaan toko modern yaitu sesuai Perda No.9 Tahun 2009 tentang Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Kabupaten Sleman yaitu:

1. Disperindagkop yang bertugas melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang perindustrian, perdagangan, koperasi, dan usaha kecil dan menengah. Disperindagkop menyelenggarakan fungsi:
 - a. perumusan kebijakan teknis bidang perindustrian, perdagangan, koperasi, dan usaha kecil dan menengah;
 - b. pelaksanaan tugas bidang perindustrian, perdagangan, koperasi, dan usaha kecil dan menengah;
 - c. penyelenggaraan pelayanan umum bidang perindustrian, perdagangan, koperasi, dan usaha kecil dan menengah;
 - d. pembinaan dan pengembangan perindustrian, perdagangan, koperasi, dan usaha kecil dan menengah; dan
 - e. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya.
2. Dinas Pasar mempunyai tugas melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang pengelolaan pasar. Dinas Pasar menyelenggarakan fungsi:
 - a. perumusan kebijakan teknis bidang pengelolaan pasar;
 - b. pelaksanaan tugas bidang pengelolaan pasar;
 - c. penyelenggaraan pelayanan umum bidang pengelolaan pasar;
 - d. pembinaan dan pengembangan pengelolaan pasar; dan

e. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya.

3. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah mempunyai tugas melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang perencanaan pembangunan daerah. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah menyelenggarakan fungsi:

a. perumusan kebijakan teknis bidang perencanaan pembangunan daerah;

b. pelaksanaan tugas bidang perencanaan pembangunan daerah;

c. pembinaan perencanaan pembangunan daerah;

d. pengoordinasian perencanaan pembangunan daerah; dan

e. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya.

4. Kantor Pelayanan Perizinan mempunyai tugas melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang pelayanan perizinan.

Kantor Pelayanan Perizinan menyelenggarakan fungsi:

a. perumusan kebijakan teknis bidang pelayanan perizinan;

b. pelaksanaan tugas bidang pelayanan perizinan;

c. pengoordinasian pelaksanaan pelayanan perizinan; dan

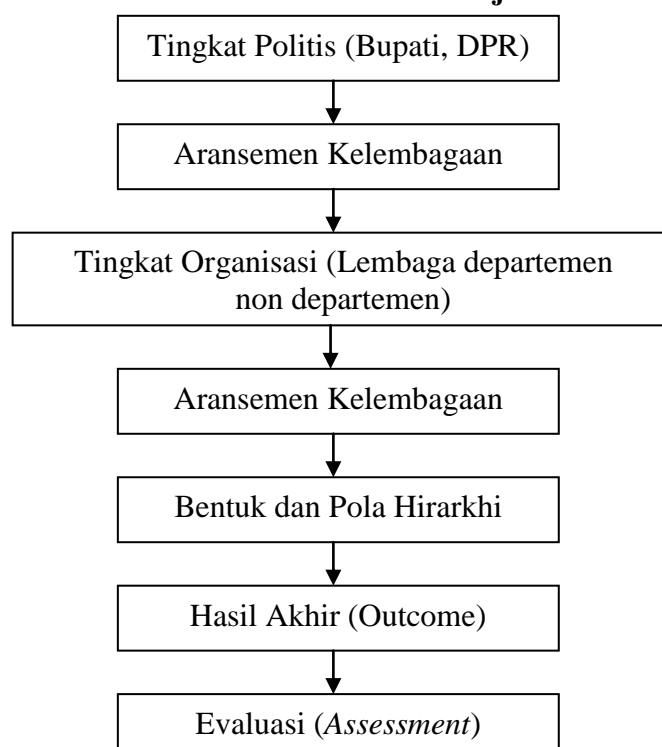
d. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya.

5. Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai tugas melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang ketentraman, ketertiban umum, dan penegakan peraturan perundang-undangan. Satpol PP menyelenggarakan fungsi:

- a. perumusan kebijakan teknis bidang ketentraman, ketertiban umum, dan penegakan peraturan perundang-undangan;
- b. pelaksanaan tugas ketentraman, ketertiban umum, dan penegakan peraturan perundang-undangan;
- c. penyelenggaraan pelayanan umum bidang ketentraman, ketertiban umum, dan penegakan peraturan perundang-undangan;
- d. pengoordinasian penyelenggaraan ketentraman, ketertiban umum, dan penegakan peraturan perundang-undangan;
- e. pembinaan ketentraman, ketertiban umum, dan penegakan peraturan perundang-undangan; dan
- f. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Kebijakan publik yang bersifat *top down* tentunya menunjukkan adanya tingkatan atau hirarkhi kebijakan yaitu:

Gambar 5.6. Model Hirarkhi Kebijakan Publik



Sumber: Bromley (1989: 33)

Menurut Peraturan Bupati No 45 tahun 2010, pusat perbelanjaan dan toko modern wajib memiliki beberapa jenis perizinan. Jenis perizinan tersebut adalah Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP), Izin Peruntukan Penggunaan Tanah (IPPT), Izin Mendirikan Bangunan (IMB), Tanda Daftar Perusahaan (TDP), dan Izin Gangguan (HO). Di Kabupaten Sleman sendiri, dari data yang diperoleh di Kantor Pelayanan Perizinan (KPP) dan Disperindagkop, belum ada satupun toko modern yang memiliki izin yang lengkap. Sebagian besar baru mengantongi HO bahkan masih banyak yang belum mengurus izin usaha perdagangan.

Menurut Peraturan Bupati No 13 tahun 2010, aspek jarak toko modern dan pusat perbelanjaan dengan pasar: a) minimarket, 500 meter dari toko tradisional dan 1000 meter dari pasar tradisional; b) *department store* dan perkulakan, 500 meter dari toko tradisional dan 1500 meter dari pasar tradisional; c) *hypermarket* dan pusat perbelanjaan, 500 meter dari toko tradisional dan 2000 meter dari pasar tradisional. Berdasarkan data disperindagkop, cukup banyak toko modern berjaringan nasional yang melanggar aturan penataan lokasi yang hingga saat ini bertambah, bukan berkurang, karena banyak yang berdiri tanpa izin dan tanpa memperhatikan penataan lokasi. Berdasarkan pengamatan di lapangan, hampir di setiap pasar tradisional, akan dijumpai pasar modern (toko modern berjaringan nasional), apabila dalam Perbup tidak disebutkan dengan jelas berkaitan toko modern yang melanggar penataan lokasi dan perizinan dan mendapatkan SK Dispensasi, dalam peraturan terbaru Perda No. 18 tahun 2013 cenderung masih

toleran dengan keberadaan toko modern berjangkauan nasional dan segi konten dan konteks kebijakan untuk diimplementasikan tergolong kurang jelas.

Sedangkan kejelasan konten dan konteks baru ditemui dalam Perda No. 18

Tahun 2012 pasal 27 yang secara jelas menyebutkan:

- (a) *Surat Izin Usaha Perdagangan yang telah dimiliki oleh pusat perbelanjaan, supermarket, department store, hypermarket, dan perkulakan sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini dinyatakan masih tetap berlaku untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun, dan pada saat permohonan daftar ulang Surat Izin Usaha Perdagangan kegiatan usaha tersebut dianggap telah memenuhi aspek pemberian IUPP atau IUTM.*
- (b) *Surat Izin Usaha Perdagangan yang telah dimiliki minimarket waralaba dan minimarket cabang yang berjarak lebih dari 1000 m (seribu meter) dari pasar tradisional pada saat daftar ulang surat izin usaha perdagangan telah memiliki izin peruntukan penggunaan tanah, izin mendirikan bangunan, izin gangguan, dan Surat Izin Usaha Perdagangan dengan fungsi sebagai pertokoan atau minimarket, dianggap telah memenuhi aspek pemberian IUTM.*
- (c) *Minimarket waralaba dan minimarket cabang yang berjarak lebih dari 1000 m (seribu meter) dari pasar tradisional pada saat daftar ulang izin usaha telah memiliki izin peruntukan penggunaan tanah, atau izin mendirikan bangunan, atau izin gangguan, atau surat izin usaha perdagangan berlaku ketentuan sebagai berikut:*
 - 1. melengkapi izin yang belum lengkap, dan terhadap minimarket waralaba dan minimarket cabang tersebut dinyatakan telah memenuhi aspek pemberian IUTM;*
 - 2. pemenuhan kelengkapan izin sebagaimana dimaksud pada angka 1 paling lambat 1 (satu) tahun.*
- (d) *Minimarket waralaba dan minimarket cabang yang berjarak kurang dari 1000 (seribu) meter dari pasar tradisional dan telah memiliki izin gangguan atau surat izin usaha perdagangan tetap dapat beroperasi sampai habis masa berlaku izin gangguan atau surat izin usaha perdagangan, dan setelah itu wajib mengikuti ketentuan dalam Peraturan Daerah ini.*
- (e) *Minimarket waralaba dan minimarket cabang yang berjarak kurang dari 1000 m (seribu meter) dari pasar tradisional dan telah memiliki izin peruntukan penggunaan tanah atau izin mendirikan bangunan wajib mengikuti ketentuan dalam Peraturan Daerah ini.*

5.3.3. Implementasi Kebijakan dari Aspek Peran Pemerintah Lokal

Secara bahasa, regulator berarti pembuat peraturan, fasilitator bermakna pemberi/penyedia fasilitas dan pelayanan publik bisa difahami sebagai pemberi layanan kepada publik/masyarakat.

Menurut Osborne dalam *Reinventing Governance*, perlu mendudukan peran pemerintah lebih sebagai katalisator, regulator, fasilitator, pengarah, pembina, dan pengawas penyelenggaraan urusan pemerintahan. Keberadaan berbagai fungsi tersebut dapat diarahkan juga bahwa pemerintah lokal berfungsi sebagai pelayan publik dengan menjalankan berbagai fungsi tersebut, tidak hanya sebagai regulator atau pembuat, pengawas dan pelaksana aturan saja tetapi adanya peraturan harus berpihak pada masyarakat (pro publik) dan *pro poor*.

Berdasarkan pernyataan Kepala Disperindagkop, "Kendati sering mendapat tentangan khususnya dari kalangan pedagang pasar tradisional, pihak Pemkab mengaku tidak dapat berbuat banyak. "Toko modern memang menimbulkan pro-kontra di tengah masyarakat. Dalam persoalan ini kami coba merespon kepentingan semua pelaku ekonomi."

Disperindagkop tidak memungkiri bahwa daerah butuh investasi. Jika mengacu peraturan, masih ada peluang bagi investor untuk menanamkan modal di usaha ini. Kesempatan mendirikan toko modern terbuka di sejumlah daerah pinggiran seperti Kecamatan Prambanan, Moyudan, Minggir, Cangkringan, dan Turi. Pasalnya secara kuota, lima kecamatan itu masih memungkinkan. "Kuota kami keseluruhan 106 toko jejaring, dan dihitung per kecamatan. Sampai sekarang

hanya wilayah itu yang masih mungkin ditambah bangunan toko modern, lainnya sudah penuh," ujar Pranowo. (Suara Merdeka, 4 Mei 2012).

Pernyataan disperidagkop dan keleluasaan di kabupaten Sleman untuk membangun pusat perbelanjaan seperti mall semakin memperkuat bahwa kebijakan bersifat pilihan rasional dari birokrat dan *top down*. Peran pemerintah dapat dikatakan sebagai regulator atau pembuat aturan, belum sampai pada level katalisator, fasilitator, pengarah, pembina dan pengawas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bermuara pada fungsi pelayanan publik. Meskipun pemerintah sudah mulai meninjau kembali keberadaan toko modern dari aspek Perda Miras dan toko modern yang berfasilitas meja kursi ala restoran atau kafetaria. Padahal keberadaan restoran dan kafetaria juga memerlukan izin khusus terpisah dari IUTM.

"Warung (makanan) di dalam toko modern itu sudah menyalahi perizinan, tidak bisa dibiarkan begitu saja, " ujar Ketua Komisi A DPRD Kabupaten Sleman

Ketua Komisi A DPRD Kabupaten Sleman menyebut ada 11 toko modern yang bermasalah dengan perizinan. Dari jumlah itu, sekitar tujuh toko modern sudah disegel. "Mereka sudah disegel tetapi masih beroperasi."

Penindakan dari Disperindagkop dan Satpol PP Sleman terhadap toko modern dinilai masih lemah. Ketua Komisi A DPRD Sleman mempertanyakan mengapa toko tradisional tidak berizin belum ditindak. "Toko modern yang belum berizin tetapi bisa beroperasi, sebenarnya ada apa dengan pemerintah Sleman. Kalau perlu bawa saja ke pengadilan untuk kasus seperti ini," Ia pun menekankan tidak ada larangan bagi toko modern di Sleman. Akan tetapi, pendirian mereka harus sesuai dengan aturan serta memberdayakan usaha kecil dan menengah.

"Kewajiban untuk menampung produk UKM lokal harus diperkuat dan ditetapkan dalam Perda," kata Huda Tri Yudiana, anggota Pansus Raperda Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern DPRD Sleman, Selasa, 28 Agustus 2012.

Huda menjelaskan, bahwa akomodasi tersebut sebenarnya telah diatur dalam Perda Nomor 7 Tahun 2006 tentang Kemitraan antara Pasar Modern dan Toko Modern dengan Usaha Kecil. Hanya saja, perda tersebut mengandung beberapa kelemahan, antara lain tidak mencantumkan sanksi bagi toko modern maupun pasar modern yang tidak mengakomodasi produk UKM lokal, meskipun akomodasi tersebut bersifat wajib. Sehingga tidak ada sanksi bagi toko modern dan pasar modern yang tidak mematuhi aturan tersebut.

"Jadi perlu pencantuman ulang kewajiban menampung produk UKM lokal itu dalam raperda baru sekaligus sebagai syarat perizinan," kata Huda. Detail lain yang diperlukan adalah pencantuman kuota produk lokal yang ditampung dalam toko modern atau pasar modern tersebut. Semisal, minimal 10 persen barang yang dijual di toko atau pasar modern adalah produk UKM lokal. Konsekuensinya, jika ada toko atau pasar modern yang tidak menampung produk UKM lokal sesuai kuota, akan ditinjau ulang izinnya. Bahkan, izin dimungkinkan tidak diberikan bagi yang baru akan mendirikan perbelanjaan modern itu.

Implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2006 dinilai Huda masih jauh dari harapan. Biasanya produk lokal usaha kecil terkendala masalah standar kualitas dan sistem pembayaran yang diterapkan toko modern atau pasar modern, sehingga daya tawar mereka sangat rendah. Sangat sedikit produk lokal yang bisa

ditampung di toko modern dan pasar modern. Pada sisi lain, keberadaan toko modern waralaba yang menjamur hampir di setiap pelosok kecamatan dinilai sangat mengurangi pangsa para pedagang di pasar maupun toko tradisional.

Koordinator Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM), Prasetyo Atmosutedjo, mendukung keberadaan perda tersebut. Hanya saja perlu ada pengawasan atas implementasi aturan tersebut. "Jangan sampai toko dan pasar modern hanya mengakomodir produk-produk UKM lokal saat pembukaan saja. Setelah itu tidak ada kelanjutannya," kata Prasetyo

Poin-poin yang perlu diatur menurut Prasetyo adalah ada pembatasan persentase penyerapan produk lokal. Juga ada sistem pembayaran yang melibatkan pihak ketiga yang merupakan lembaga keuangan, seperti perbankan. "Karena selama ini produk kami dibayar kalau sudah laku. Itu menunggu lama dan memberatkan kami," kata Prasetyo.

Prasetyo mengingatkan, bahwa 98 persen usaha yang ada di wilayah DIY berbentuk UMKM. Sisanya adalah perusahaan-perusahaan besar. Menurut Prasetyo, semestinya keberadaan UMKM mendapat perhatian lebih dan diunggulkan.

Huda juga tidak menyangkal jika produk-produk UKM kesulitan untuk memenuhi syarat untuk bisa masuk dan dipasarkan melalui toko modern dan pasar modern. Langkah yang perlu dilakukan pemerintah daerah adalah melakukan pembinaan dan advokasi standar bagi produk lokal.

Persyaratan sering menjadi alasan toko modern dan pasar modern untuk menolak, dianggap tidak memenuhi kualifikasi. Advokasi standar tersebut bisa

berupa penerapan standar umum yang berlaku bagi sebuah produk. Misal, produk makanan harus sudah mendapatkan izin dari Balai Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM) atau dinas kesehatan kabupaten.

Beberapa teori tentang peran negara telah dibahas oleh para ekonom dan teori-teori tersebut jauh melewati seluruh aneka warna politik (political spectrum). Berbagai upaya telah dilakukan dalam rangka mengklasifikasikan teori-teori negara. Douglas C. North (1979) berpendapat bahwa semua teori negara dapat dikategorikan ke dalam 2 (dua) kelompok, yaitu: 1) teori kontrak (a contract theory) dan 2) teori negara pemangsa atau eksploitatif (a predatory or exploitation theory). Teori kontraktarian negara melihat kondisi rasionalitas individu-individu yang masuk ke dalam kontrak sosial bersama individu-individu lain yang membentuk sebuah masyarakat komunal (communal society). Buchanan (1994) mengamati bahwa dalam kesepakatan untuk diperintah (agreeing to be governed)

Teori negara eksploitatif atau pemangsa senantiasa melihat peluang memperoleh keuntungan dan memfokuskan pada pergulatan transfer-transfer kekayaan yang dibuat serba mungkin oleh eksistensi kewenangan yang terpusat. Negara pemangsa akan menetapkan seperangkat hak milik yang memaksimalkan pendapatan kelompok di dalam kekuasaan tanpa memperhatikan dampaknya pada kemakmuran masyarakat secara keseluruhan. Sehubungan dengan hal tersebut, menarik kiranya pernyataan Alt dan Chrystal yaitu bahwa negara bisa mempunyai peranan protektif atau netral, bisa produktif dan positif tapi bisa juga eksploitatif atau negatif bagi ekonomi.

Dalam teori liberal klasik, negara netral merupakan negara minimalis dengan fungsi yang terbatas pada ketertiban masyarakat, pertahanan dan keamanan. Negara produktif adalah welfare state yang menjalankan kebijakan publik sebagai upaya memperbaiki market failure. Sedangkan negara eksploitatif merupakan bentuk negara yang justru menciptakan kegagalan birokrasi karena pasar kemauan politik bertentangan dengan pasar ekonomi yang sebenarnya.

Masih sejalan dengan pemikiran ini, Chang (1994) mengusulkan sebuah klasifikasi tiga pihak (a tripartite of classification) dalam teori negara, yaitu: 1) the autonomous-state approach, 2) the interest group approach, dan 3) the self-seeking bureaucrats approach. The autonomous-state approach memandang negara sebagai kekuatan yang terpisah dan independen dalam masyarakat. Kedua, the interest group approach memandang negara hanya sebagai medium bagi kelompok-kelompok kepentingan ekonomi dan pergerakan sosial yang memperebutkan porsi kebijakan publik dan alokasi yang dihasilkan fiscal reward di antara yang lain. Ketiga, the self-seeking bureaucrats approach secara langsung menyerang konsepsi 'benevolent state' dari paradigma kegagalan pasar dengan asumsi bahwa pegawai-pegawai pemerintah berperilaku dalam kerangka asumsi homo economicus. Dengan kata lain birokrat mencari pemenuhan kebutuhan mereka sendiri secara maksimal daripada kesejahteraan sosial pada umumnya.

Wallis & Dollery (1999) menyatakan bahwa kegagalan pemerintah dapat diidentifikasi ke dalam 3 (tiga) bentuk utama. Ketiga bentuk tersebut diuraikan sebagai berikut: pertama, kegagalan legislatif (*legislative failure*) mengacu pada inefisiensi dalam pengalokasian yang muncul dari banyaknya persyaratan barang

publik karena politisi mengejar strategi yang dirancang untuk memaksimalkan kesempatan dalam pemilihan mereka kembali ketimbang merumuskan kebijakan yang akan menghasilkan kebaikan bersama pada masa yang akan datang. Kondisi ini sedang marak terjadi di Indonesia di mana kalangan anggota DPR termasuk tingkat daerah atau lokal mencoba mencari peluang untuk mencapai kepentingan mereka sendiri. Kedua, bahkan jika kebijakan-kebijakan yang bermanfaat secara sosial dapat diterapkan, kegagalan birokrasi (*bureaucratic failure*) akan menjamin bahwa kebijakan-kebijakan tersebut tidak dapat diimplementasikan secara efisien karena pegawai negeri kurang cukup insentif untuk melaksanakan kebijakan secara efisien. Bentuk ketiga kegagalan pemerintah terletak pada pemburu rente (*rent-seeking*) karena sebenarnya intervensi pemerintah selalu menciptakan transfer kemakmuran dan orang-orang yang menjadi penyedia sumberdaya terbatas tersebut dipekerjakan dalam penciptaan kemakmuran sampai pada pendistribusian kembali kemakmuran yang ada berdasarkan selera mereka. Kondisi semacam ini, para birokrat dan para pengambil keputusan bukan lagi sebagai pihak-pihak yang bebas dari kepentingan pribadi, mereka bukan pihak netral yang berpihak pada kepentingan publik. Sebaliknya para birokrat dan para pengambil keputusan bertindak sebagai pelaku-pelaku tersendiri dengan tujuan-tujuan untuk melayani kepentingan mereka. Dalam kaitannya dengan pemburu rente ekonomi di Indonesia, Arief (1998) menengaskan bahwa perbuatan pencarian dan pemupukan rente ekonomi pemerintah bukan disebabkan oleh rendahnya pendapatan mereka, tetapi lebih berakar pada sikap budaya feodal yang telah dimanifestasikan dalam bentuk sikap

budaya sang penguasa dan golongan priyayi yang mendukungnya. Sebagian kelompok birokrat dan priyayi menjalankan kekuasaan atas nama sang penguasa melalui suatu sistem pemerintahan yang sangat bersifat patrimonial.

5.3.4. Implementasi Kebijakan dari Aspek Sistem Organisasi

Secara konseptual, sistem dapat diartikan “cara” dan dapat pula dipahami sebagai komponen-komponen dalam suatu keseluruhan. Hal itu dapat diartikan dalam dua sisi yaitu dalam artian yang statis dan dalam artian yang dinamis. Jika pemahaman diarahkan pada sisi yang statis maka sistem diartikan totalitas dari sejumlah komponen yang saling berinterdependensi, saling interkoneksi. Pada sisi yang kedua, sistem diarahkan pada pengertian proses, dimana setidaknya ada tiga komponen yang berlangsung dalam suatu proses.

Untuk tataran pemerintahan daerah, Nasrun (1999) membagi ke dalam 3 sub komponen utama, yaitu : (1) Suprastruktur; (2) Infra; dan (3) Sub struktur. Suprastruktur berkaitan dengan kelembagaan pemerintah daerah, infra berkaitan dengan kekuatan-kekuatan politik dan sub adalah masyarakat lokal pada umumnya.

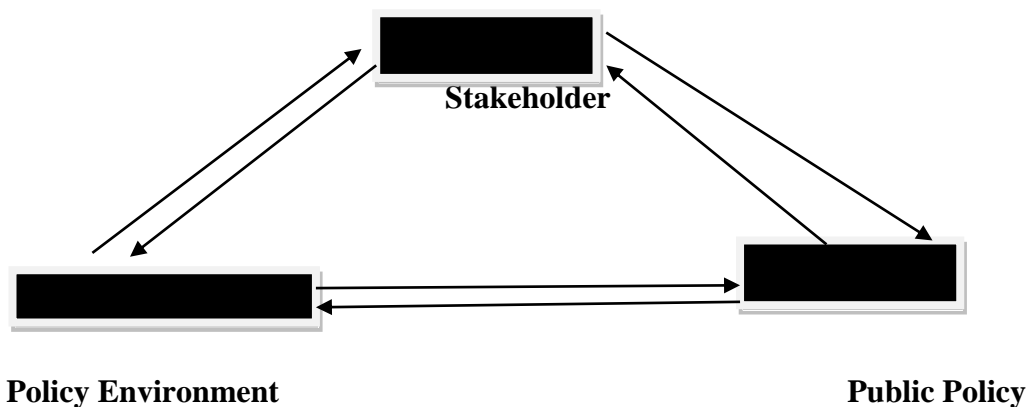
Khusus pada sistem kebijakan (pemerintah) dalam konteks yang saling berinteraksi, yaitu: (1) Kebijakan itu sendiri; (2) Pelaku kebijakan; dan (3) Lingkungan.

Kebijakan adalah isi yang menjadi komitmen dari kebijakan, sedangkan pelaku kebijakan yang disebut pula sebagai *stakeholder*. Adapun yang dimaksudkan dengan lingkungan adalah keadaan sosial, politik, sosial budaya,

sosial ekonomi, pertahanan dan keamanan, kehidupan lokal, nasional, regional, dan internasional.

Menurut Dye (Dunn, 1981), suatu sistem kebijakan dapat diperlihatkan dalam pola sebagaimana pada gambar berikut :

Gambar 5.7. Sistem kebijakan



Sumber: Dye dalam Dunn (1981)

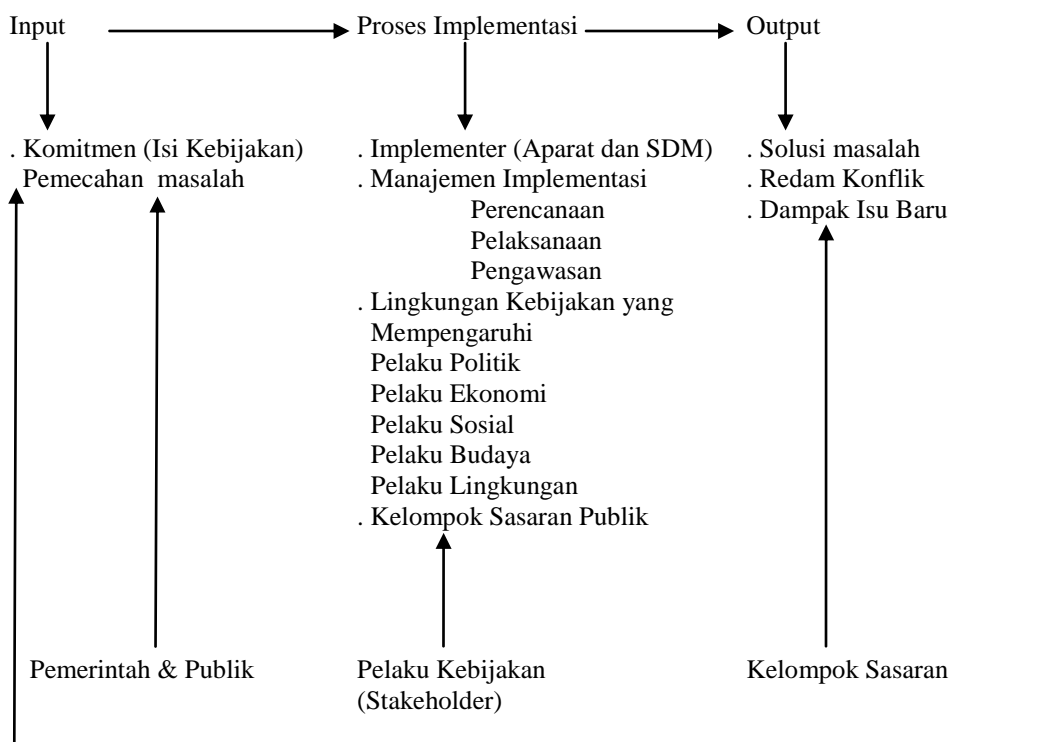
Pola yang diperlihatkan oleh sistem kebijakan menunjukkan bahwa ada 3 sub sistem yang saling berinteraksi dalam satu kesatuan sistem tindakan.

Di dalam implementasi kebijakan akan terjadi sejumlah faktor yang berinteraksi satu dengan yang lain dan faktor yang berinteraksi satu dengan yang lain dan faktor yang dimaksud terdiri dari: (1) Isi kebijakan; (2) Lingkungan politik; (3) Kelompok sasaran; (4) Lingkungan. Pada sistem implementasi kebijakan, sub sistem komitmen tidak lagi sekadar dipahami sebagai sub sistem yang mempengaruhi dan dipengaruhi akan tetapi keberlakuan komitmen sebagai suatu sub sistem akan ditentukan oleh 3 (tiga) faktor, yaitu aparat yang mengimplementasikan komitmen, sumber daya sebagai faktor pendukung dalam implementasi serta manajemen sebagai faktor yang melakukan pengelolaan atas

komitmen yang diimplementasikan, mulai dari kegiatan perencanaan dalam pelaksanaan kegiatan, pelaksanaan itu sendiri hingga pada kegiatan pengawasan atas kegiatan yang berlangsung.

Jika ketiga sub sistem dalam sistem implementasi kebijakan diilustrasikan ke dalam suatu uraian yang sederhana sesuai alur pikir *input* proses *output* sistem, maka dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 5.8. Konsep Aktual Kebijakan Pemerintah



Sumber: Ali dan Alam (2012 : 45)

Menurut Goggin et. al. (1990), kebijakan diasumsikan sebagai pesan pemerintah pusat ke pemerintahan daerah/lokal. Keberhasilan implementasi pesan sangat dipengaruhi oleh isi kebijakan, format kebijakan dan reputasi aktor. Isi kebijakan meliputi sumber daya, manfaat kebijakan, keterlibatan publik. Format kebijakan terdiri dari kejelasan kebijakan, konsistensi kebijakan, frekuensi

kebijakan serta penerimaan isi kebijakan. Reputasi aktor terdiri dari legitimasi dan kredibilitas aktor-aktor pemerintah daerah.

Secara teoritis ada tiga hal pendekatan untuk membentuk struktur organisasi, yaitu horizontal, vertikal dan spasial. ketiganya mencerminkan adanya deferensiasi pembagian tugas. Struktur horizontal dibentuk dengan menggunakan dasar pembagian kerja menurut spesialisasi masing-masing unit organisasi. Struktur vertikal adalah struktur yang pembagian kerjanya didasarkan pada hirarki, otoritas, atau rantai komando. Sementara itu, struktur spasial menggunakan pembagian pekerjaan berdasarkan pada wilayah geografis atau wilayah administratif. sejalan dengan pendekatan itu Goggin et.al. (1990:123) mengemukakan bahwa penyusunan struktur organisasi implementasi juga dipengaruhi pendekatan yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan. Secara umum pendekatan implementasi yang dipakai ada dua jenis, yaitu *top down* dan *bottom up*. Pendekatan *top down* adalah pendekatan implementasi yang memandang proses implementasi bergerak dari 'atas' ke 'bawah'. Implementasi merupakan proses bagaimana tujuan suatu kebijakan dipahami dan diimplementasikan oleh para implementer yang strukturnya berjenjang dari pusat sampai daerah. Pendekatan *bottom up* memahami proses implementasi dari arah sebaliknya. Dalam pendekatan ini kegagalan atau keberhasilan implementasi akan sangat dipengaruhi bagaimanainteraksi antar para aktor yang berada pada level 'paling bawah' dalam hierarki implementasi dan bagaimana mereka dapat mempengaruhi dan mendapatkan dukungan dari aktor-aktor yang berada pada hierarki lebih tinggi.

Pendekatan *top down* memberikan pengaruh terhadap struktur organisasi yang bersifat multi-level dan hirarkis. Sedangkan pendekatan *bottom up* menjadi dasar terhadap pemahaman hubungan jaringan (yang bersifat horizontal) antar unit kerja dalam struktur organisasi implementasi. Meskipun seolah-olah bersifat dikhotomis, kenyatannya antara pendekatan *top down* dan *bottom up* tidak bisa dipisahkan dalam proses implementasi karena realitas bahwa organisasi implementasi melibatkan hubungan hirarkis antara pemerintah pusat, pemerintah propinsi, dan pemerintah daerah. Pada saat yang bersamaan implementasi kebijakan juga melibatkan kerjasama antar dinas dalam suatu area pemerintah kabupaten / kota.

Sebaliknya kondisi yang berbeda akan terjadi ketika implementasi dilakukan dengan *complexstructure*. Dengan strukturnya yang demikian, maka implementasi tidak hanya melibatkan *single agency* tetapi *multiple agencies*: banyak organisasi, misalnya departemen, dinas, atau lembaga terlibat dalam implementasi. Implikasinya komunikasi, koordinasi, komando, dan pengawasan tentu akan lebih sulit dilakukan.

Persoalannya, realitas yang ada menunjukkan bahwa dewasa ini sebagian besar implementasi kebijakan lebih banyak menggunakan struktur yang kompleks dengan melibatkan multi-organisasi seperti, LSM, maupun swasta (cf. Hjern & Porter, 1981; Kettl, 1990; 19931) dari pada implementasi yang menggunakan struktur yang sederhana. Kondisi yang demikian tidak dapat dipisahkan dari karakteristik persoalan kebijakan publik yang harus ditangani oleh pemerintah. Masalah-masalah publik yang harus dipecahkan saat ini memiliki karakteristik

yang kompleks pula, yaitu memiliki keterkaitan antara satu masalah dengan masalah yang lain. Karena kompleksitas masalah publik yang harus dipecahkan tersebut maka pemecahannya tidak bisa lagi bersifat uni sectoral saja (diserahkan pada satu departemen, lembaga, atau dinas) tetapi harus *multi sectoral* (melibatkan berbagai lembaga dan dipecahkan dari berbagai arah). Oleh karena itu tidak mengherankan apabila dari hari kehari struktur untuk implementasi kebijakan akan lebih bersifat kompleks daripada sederhana.

Rondinelli dan Cheema (1983:28) mengidentifikasi 4 faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi yaitu:

- a. Kondisi lingkungan
- b. Hubungan antar organisasi
- c. Sumber daya
- d. Karakter institusi implementor.

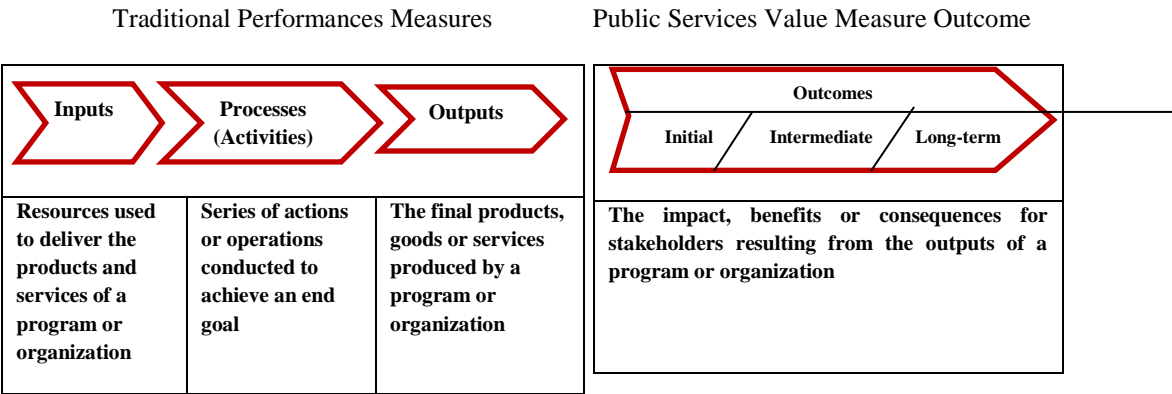
Kinerja implementasi suatu kebijakan paling tidak dipengaruhi oleh empat faktor fundamena, yaitu : (1) kebijakan itu sendiri yang berkaitan dengan kualitas dan tipologi kebijakan yang diimplementasikan; (2) kapasitas organisasi yang diberikan mandat untuk mengimplementasikan kebijakan; (3) kualitas SDM aparatur yang bertugas mengimplementasikan kebijakan; dan (4) kondisi lingkungan sosial, ekonomi, dan politik dimana kebijakan tersebut diimplementasikan (O'Toole, 1986).

Didalam menjalankan implementasi suatu kebijakan, seorang implementer tidak sekedar fokus pada delegasi tugas secara struktural saja tetapi ia juga harus memahami tujuan kebijakan dengan baik. Lebih dari itu, seorang *implementer*

juga harus menginterpretasikan tujuan kebijakan tersebut menjadi bahasa yang lebih operasional.

Kerangka pikir yang dapat digunakan untuk menilai kinerja implementasi suatu kebijakan dapat dilihat pada gambar berikut ini :

Gambar 5.9. Kerangka Logis Pengukuran Kinerja Implementasi



Tabel 5.8. Perkembangan Model Implementasi

| Penulis dan Tahun | Variabel-variabel yang bekerja dalam proses implementasi |
|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ackerman & Steinmann (1982) | <i>Resources, interorganizational structure</i> |
| Alexander (1985) | <i>Stimulus, policy, contextual, organizational, environmental, perceptual</i> |
| Edwards (1980) | <i>Communicatuon (transmission, clarity, consistency), resources (staff, information, authority, facilities), disposition or attitudes of implementer, bureaucratic structure (standard procedures, fragmentation), complexity</i> |
| Elmore (1976, 1977, 1978, 1979-80, 1985) | <i>Structure of power relationship and incentives, discretion, resources</i> |
| Grindle (1980) | <i>Content of policy (interests affected, types of benefits, extent of change envisioned, site of decision making, program implementors, resources) and context of implementations (power, interest, strategies of actor involved, institution and regime characteristics, compliance and responsiveness)</i> |
| Scheirer (1981) | <i>Decision and control processes, resources, relations with environment, supervisory expectations, routines, technical requirements, communication flow, work group norms, behavioral skills, incentives, cognitive support.</i> |
| Browne dan Wildavsky (1984) | <i>Formal policy (clarity of objectives and priorities, validity of theory of causality, sufficiency of financial resources of theory of causality, sufficiency of financial resources, sufficiency of power) ; learning/adaptation</i> |
| Gross et al. (1971) | <i>Implementers clarity about innovation, needed skills and knowledge, availability of materials, compatibility of organizational arrangements with innovation, degree of staff motivation</i> |
| Hambleton (1983) | <i>Policy message, multiplicity of agents, perspective, and ideologies, resources; politics of planning</i> |
| Larson (1980) | <i>Policy goals, implementation procedures, complexity, changes in economic environment</i> |
| Mazmanian dan Sabatier (1981, 1983) | <i>Tractability of the problem (four variables); ability of statute to structure implementation (seven variables); nonstatutory variables (five) ; initial implementation success</i> |
| Montjoy dan O'Toole (1979) | <i>Policy specificity, resources, agency goals, routines, world view</i> |
| Nakamura dan smallwood (1980) | <i>Pecificity of policy, technical limitations, actors, arenas, organizational structures, bureaucratic norms, resources, motivations, communication networks, compliance mechanisms</i> |
| Pressman dan Wildavsky (1984) | <i>Multiplicity of participants, prespectives, decision points, intensity of preferences, resources</i> |
| Ross (1984) | <i>Implementation strategy, tractability of policy problem, content of policy, structure of broader sociopolitical and policy systems, number of actor actors, extent of power diffusion, personal and institutional dispositions of actors, clarity, adequacy of resources, support of leaders, institutional routines</i> |
| Williams (1980) | <i>Bargaining and fixting, institutional arrangements, staff competence, marketlike pressures, information procces, resources</i> |

| | |
|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Weatherley dan Lipsky (1977) | <i>Resources, coping behaviors of street-level bureaucrats</i> |
| Smith (1973) | <i>Various tensions among idealized policy, implementing organization, target group, environmental factors</i> |
| Van Meter dan Van Horn (1975) | <i>Policy standards, resources, enforcement, communications, characteristics of implementing agencies, political conditions</i> |
| Thomas (1979) | <i>Local propensity to accept a program, blend of policy incentives with conditions, how the issue develops</i> |

Sumber: O'Toole, Laurence J., Jr. (1986)

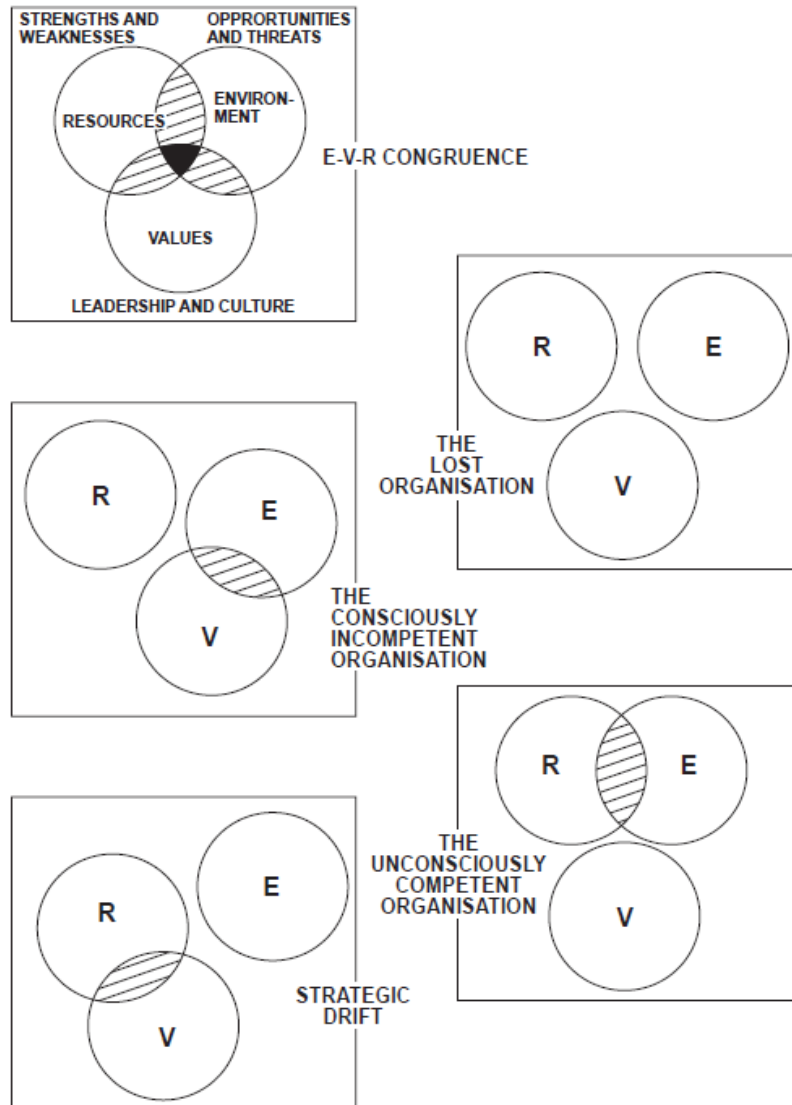
Teori manajemen strategis Thompson menggambarkan sistem organisasi terkait lingkungan (*environment*) - nilai (*value*) – sumber daya (*resource*) atau EVR, yang dapat dikaitkan dengan berbagai teori model implementasi kebijakan yang menyebutkan salah satu atau semua unsur EVR. Terdapat beberapa tipe sinergisitas sistem organisasi yang dapat diamati pada gambar 5.6.

EVR dikatakan kongruen ketika terjadi irisan antara lingkungan, nilai dan sumber daya (EVR) berdasarkan analisis SWOT serta kepemimpinan dan nilai yang baik. Dikatakan sebagai *lost organization* ketika tidak terjadi sinergi atau keterkaitan antara EVR. Organisasi dinyatakan tidak kompeten ketika yang beririsan yaitu EV. Organisasi dinyatakan kurang kompeten ketika yang beririsan ER dan dinyatakan penyimpangan strategis ketika yang beririsan VR saja.

Environment dalam kebijakan perencanaan penataan toko modern yaitu

- Ekonomi: mata pencaharian masyarakat baik yang bekerja di ritel modern maupun ritel tradisional, pemegang saham, retribusi pemerintahan lokal melalui IMB, HO, SIUP, IUTM, IUPP
- Politik: *political will* pemerintah lokal sebagai regulator atau pelayan rakyat
- Sosial budaya: perubahan pola gaya hidup masyarakat (modernisasi)

Gambar 5.110. EVR Analysis



Sumber: Thompson

Yang dimaksud *value* yaitu pemahaman dan relevansi teori dan praktek ekonomi politik kebijakan dan *good governance* oleh pemangku kebijakan khususnya pemimpin daerah dan birokrasi. Sedangkan resources dapat dikaitkan dengan pemangku kebijakan yang terdiri dari:

- Pedagang ritel kecil/tradisional

- Pihak ritel modern
- Pemerintah lokal: bupati, DPRD, disperindag, bappeda, dinas pasar
- KPPU dan KADIN
- Pusat Studi Kerakyatan dan LOS DIY

Dan pihak yang bertanggungjawab di lapangan (operator lapangan)

- Disperindagkop
- Satpol PP
- KPP

Lingkungan dalam kebijakan perencanaan toko modern berjaringan nasional yaitu lingkungan ekonomi setiap pihak yaitu pemerintah/negara (*state*) yang mendapatkan keuntungan dana dari perizinan toko modern, posisi untuk melayani kepentingan masyarakat/publik atau penjaga keseimbangan pasar tradisional-modern; kekuatan perusahaan (pemegang saham utama) yaitu memperluas jaringan bisnisnya; kepentingan pemilik toko modern waralaba untuk mendapatkan, kepentingan pemilik toko tradisional (usaha kecil menengah), karyawan toko modern yang berasal dari masyarakat yang memerlukan lapangan pekerjaan, masyarakat untuk mendapatkan layanan dan fasilitas yang baik dalam kegiatan jual beli. Politik berkaitan dengan *political will* dari birokrasi dan aparat sebagai penegak hukum apakah mau berpihak kepada kepentingan pemilik toko tradisional (usaha kecil menengah) atau kepentingan pengusaha besar (domestik-asing)?.

Sedangkan berkaitan dengan *value* atau nilai *good governance* dan ekonomi politik kebijakan publik, dalam pilihan rasional dan *top down* seringkali

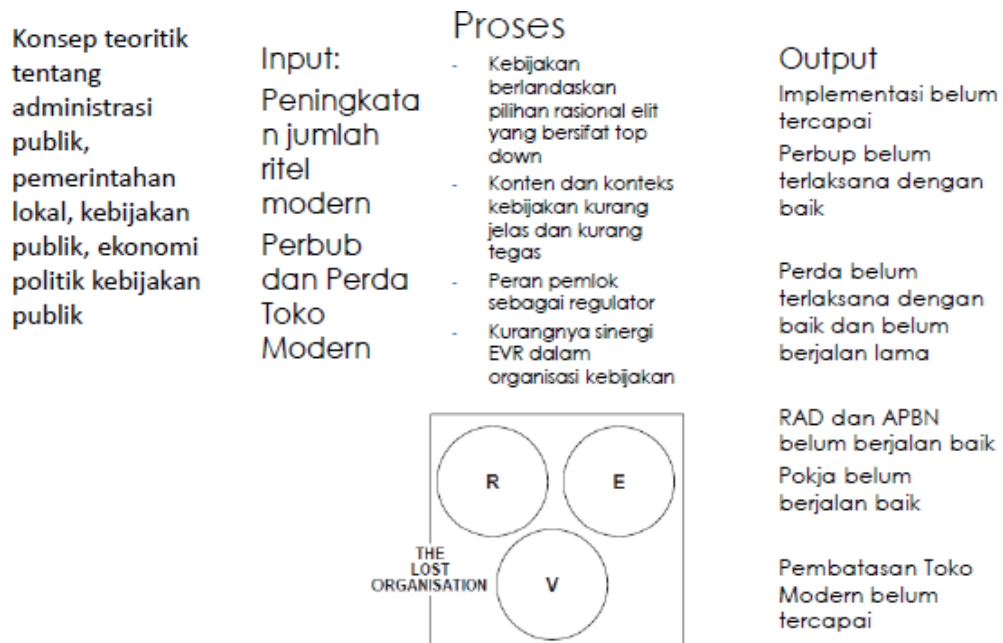
menjadikan pemerintah (birokrasi dan aparat) bertindak untuk kepentingan pribadi dan pengusaha besar (*market*)

Dalam level lapangan, menunjukkan kurangnya koordinasi antara disperindagkop, KPP dalam validitas data toko modern sehingga menyulitkan tindakan di lapangan. Seharusnya dinas pasar pun berperan aktif memantau dan menambahkan data berkaitan toko modern yang berada di sekitar pasar tradisional. Sedangkan dalam level birokrasi di atasnya pun memiliki pendapat yang berbeda, seperti dari disperindagkop yang masih membuka peluang berdirinya toko modern di kecamatan yang masih kurang keberadaan toko modern dan mendasarkan prinsip keseimbangan pasar, disisi lain berdasarkan pernyataan Komisi A DPRD dalam menyikapi 4 toko modern yang tidak memiliki izin “Buat apa kami membuat perda kalau nanti hanya untuk hiasan saja. Kalau memang melanggar perda baru ini mungkin masih bisa mendapatkan toleransi, namun ada dua peraturan lama yang sudah ada namun tetap tidak diindahkan,”. Hal ini harus menjadi catatan penting lemahnya kontrol hukum di Sleman. Artinya dari segi resources atau pemangku kebijakan masing-masing memiliki pendapat yang berbeda dan kurang atau tidak terjadi sinergi. Antara ketiga elemen EVR tidak terjadi sinergi.

Sebagian besar struktur organisasi untuk mengimplementasikan kebijakan memiliki karakteristik multi organisasi. Artinya dalam implementasi tersebut banyak organisasi dan aktor-aktor yang terlibat dalam implementasi. O’Toole dan Montjoy (1984) mengemukakan tiga faktor pendukung untuk terjadinya koordinasi yang baik dalam implementasi. Tiga faktor pendukung tersebut adalah:

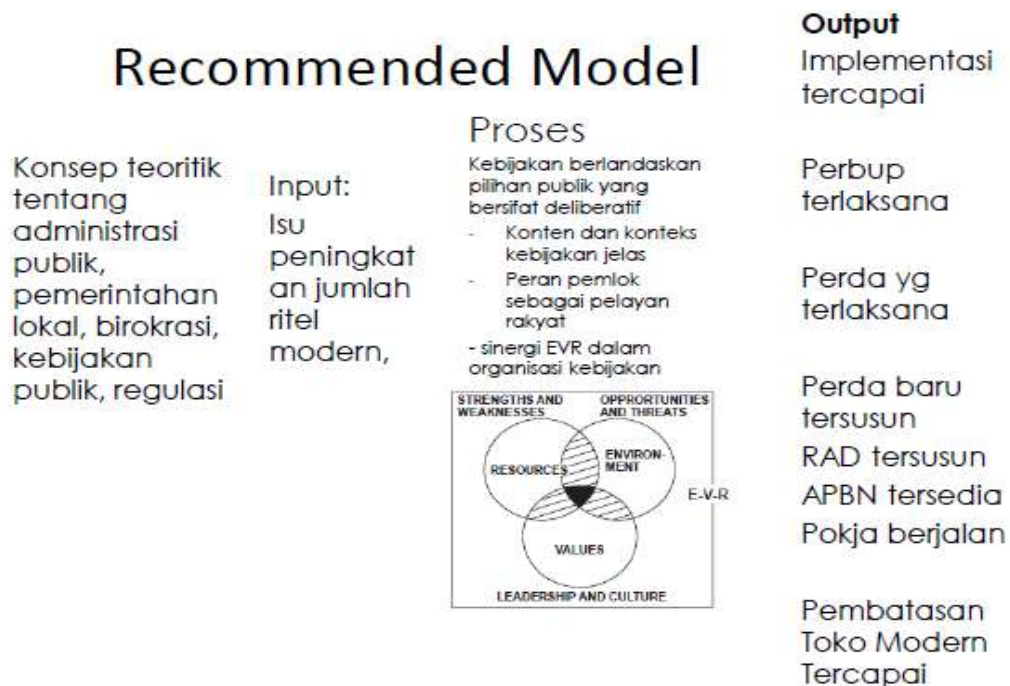
authority, common interest, dan exchange. Ketiga faktor tersebut diperlukan untuk mendukung proses memadukan berbagai kegiatan dari unit-unit kerja yang berlainan. Meskipun tiga faktor tersebut sangat penting bagi terjalinnnya koordinasi akan berbanding terbalik dengan jumlah unit kerja yang terlibat dalam implementasi. Jening (1998:418) mencatat bahwa koordinasi akan menjadi lebih sulit ketika unit kerja yang terlibat dalam implementasi suatu kebijakan semakin banyak.

Gambar 5.11. Model Kebijakan Perencanaan Penataan Toko Modern



Sedangkan sinergi dapat tercapai dengan kongruensi antara EVR maupun elemen-elemen yang ada dalam EVR tersebut.

Gambar 5.12. Rekomendasi Model Kebijakan Penataan Toko Modern



Sebagai tulang punggung dalam mengimplementasikan kebijakan, keberhasilan birokrasi sangat dipengaruhi oleh kapasitas organisasi tersebut. Argumen ini dikemukakan oleh Amstrong (2009:226) sebagaimana dikutip dalam paragraf berikut :

“Organizational capacity is the capacity of an organization to function effectively. It is about its ability to guarantee high levels of performance, achieve its purpose (sustained competitive advantage in a commercial business), deliver result and, importantly, meet the needs of stakeholder”.

Demikian pula Goggin et.al (1990:120) mendefinisikan kapasitas organisasi sebagai suatu kesatuan unsur organisasi yang melibatkan : (a) struktur; (b) mekanisme kerja atau koordinasi antar unit yang terlibat dalam implementasi; (c) sumberdaya manusia yang ada dalam organisasi; dan (d) dukungan finansial serta sumber daya yang dibutuhkan organisasi tersebut untuk bekerja.

Crosby (1996: 23-24) mengidentifikasi unsur-unsur kapasitas organisasi, antara lain :

- Kemampuan untuk menjembatani berbagai kepentingan
- Kapasitas untuk menggalang dan menjaga dukungan
- Kemampuan untuk beradaptasi terhadap tugas-tugas yang baru dan memiliki suatu framework untuk melakukan proses pembelajaran
- Kemampuan untuk mengenali perubahan lingkungan
- Kemampuan untuk melakukan *lobby* dan advokasi
- Memiliki kemampuan untuk memonitor dan mengendalikan implementasi
- Memiliki mekanisme koordinasi yang baik
- Memiliki mekanisme untuk memonitor dampak dari kebijakan

Tentu saja masih banyak komponen atau unsur-unsur yang akan membentuk kapasitas organisasi . berbagai dimensi yang sudah dipaparkan tersebut hanyalah sedikit dari puluhan unsur yang akan membentuk kapasitas organisasi.

BAB VI

KESIMPULAN DAN SARAN

6.1. Kesimpulan

1. Implementasi Kebijakan Perencanaan Penataan Toko Modern Berjaringan Nasional kurang berjalan dengan baik disebabkan kurangnya sinergi *environment resources and value (EVR)* dalam sistem implementasi kebijakan yang cenderung dapat dikatakan sebagai *lost organization*, masing-masing EVR cenderung berdiri sendiri
2. Peran pemerintah dapat dikatakan sebagai regulator (pembuat aturan saja) yang ditunjukkan dengan formulasi dan implementasi yang kurang melibatkan partisipasi kelompok kepentingan seperti LSM, Kadin, KPPU dan masyarakat akhirnya kebijakan menjadi kurang pro poor dan pro publik
3. Implementasi Kebijakan Perencanaan Penataan Toko Modern Berjaringan Nasional akan berjalan dengan baik dengan sinergi *environment resources and value (EVR)* dalam sistem implementasi kebijakan sehingga peran pemerintah sebagai pelayan masyarakat yang ditunjukkan dengan formulasi dan implementasi yang melibatkan berbagai pemangku kebijakan termasuk partisipasi kelompok kepentingan seperti LSM dan masyarakat atau dengan kata lain kebijakan bersifat bottom up dan deliberatif, akhirnya kebijakan akan menjadi pro poor dan pro publik.

6.2. Saran

1. Bagi pihak pembuat kebijakan (*decision maker*) dan pengimplementasi kebijakan (level politis) untuk menegakkan aturan kebijakan perencanaan penataan toko modern berjaringan nasional berjaringan nasional dan meninjau kembali konten dan konteks kebijakan sesuai Perda agar lebih berpihak pada usaha kecil menengah dan agar lebih berpihak pada usaha kecil menengah dan masyarakat Bagi pihak level organisasi dalam implementasi kebijakan seperti Disperindag, Dinas pasar, Kantor Pelayanan Perizinan, Satpol PP untuk lebih mengkoordinasikan dan menyatukan langkah dalam menyelesaikan masalah implementasi di lapangan seperti meningkatkan data-data berkaitan keberadaan toko modern.
2. Bagi pemilik usaha cabang dan waralaba toko modern berjaringan nasional untuk lebih mematuhi peraturan yang ada
3. Bagi masyarakat, usaha kecil menengah dan lembaga swadaya masyarakat (LSM) untuk terus mengawal dan melakukan advokasi terhadap implementasi kebijakan

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Faried dan Andi Syamsu Alam (2012), *Studi Kebijakan Pemerintah*, Bandung: Refika Aditama
- Anonim (2006), *Penelitian dampak keberadaan pasar modern (supermarket dan hypermarket) Terhadap usaha ritel Koperasi/waserda dan pasar tradisional*, Jurnal Pengkajian Koperasi dan UKM Nomor 1 Tahun I – 2006
- Arief, Sritua. 1998. *Teori dan Kebijaksanaan Pembangunan*, PT. Pustaka CIDESINDO, Jakarta.
- Buchanan, James M. et al. (eds). 1980. *Toward a Theory of Rent-Seeking Society*, Texas: A & M University
- Deliarnov (2006), *Ekonomi Politik*. Jakarta: Erlangga
- Ekapribadi, Wildan (2007). *Pasar Modern: Ancaman Bagi Pasar Tradisional*. Wordpress. Jakarta
- Emzir. 2010. *Metode Penelitian Kualitatif*. Rajawali Press. Jakarta.
- Hill, Michael dan Peter Hupe (2009). *Implementing Public Policy*, London: Sage Publication
- Howlet, Michael dan Ramesh (1995), *Studying Public Policy*, Oxford: Oxford University Press
- Kaliappan, et.al. (2008), *Liberalization of Retail Sector and the Economic Impact of the Entry of Foreign Hypermarkets on Local Retailers in Klang Valley, Malaysia*, International Journal of Economics and Management 2(2): 323 – 342 (2008)
- Maruyama & Trung (2011) *Modern Retailers in Transition Economies: The Case of Vietnam*
- Mulky, Avinash and Rajendra Nargundkar (2003), *Modernisation in Indian Retailing: Managerial and Policy Perspectives*, Udyog Pragati, vol. 27, no.2, April-June 2003, pp. 1- 8
- Nasution, S. (1996). *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*. Transito. Bandung.
- Olson, Mansur. 1982. *The Rise and Decline of Nations*, Yale University, New Haven, Connecticut.

- Pandin, Marina S. (2009), *The Portrait Of Retail Business In Indonesia: Modern Market*, Jakarta: Economics
- Purohit H.C. dan Kavita (2009), *Survival Strategy for Traditional Retailers in the Era of Modern Retailing*, Asia Pasific Journal of Social Sciences Vol.I (2), June-December 2009, pp.198-213
- Rachbini, Didik dan Bustanul Arifin (2001), *Ekonomi Politik dan Kebijakan Publik*, Jakarta: Gramedia
- Rachbini, Didik J. 1996. *Ekonomi Politik: Paradigma, Teori dan Perspektif Baru*, CIDES-INDEF, Jakarta.
- Saepaisan et. al . (2009), *The Transnational Retail Trade: Model of Management for Thai Isan Community Retail Trade Development*
- Santosa, Awan dan Puthut Indroyono (2011), *Pedagang Pasar Tradisional Terancam*, Jurnal Ekonomi Rakyat
- Sidin, Fahri Noor (2007), *Mengembangkan Pasar Modern dan Melindungi Pasar Tradisional Dilematika Kebijakan Pembangunan Ekonomi Lokal*, Padang: FE Unand
- Susetio, Wasis (2008), *The Role of KPPU in Protecting Business and Traditional Market in Indonesia During The Era of Market Liberalization*, Lex Jurnalica Vol.5 No.2, April 2008
- Suryadarma et al., (2007), *Impact of Supermarkets on Traditional Markets and Retailers in Indonesia's Urban Centers*, Jakarta: SMERU
- Suryono, Agus (2006), *Ekonomi Politik Pembangunan dalam Perspektif Teori Ilmu Sosial*, Malang: UM Press
- Wallis, Joe and Brian Dollery, (1999). *Market Failure, Government Failure, Leadership And Public Policy*, NY: St. Martin's Press, Inc.,

LAMPIRAN 1. INSTRUMEN PENELITIAN

| MASALAH PENELITIAN | PERTANYAAN PENELITIAN | TUJUAN | INDIKATOR | SUMBER DATA | INSTRUMEN |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|--------------------|-----------------------------------|
| 1. Bagaimana implementasi kebijakan penataan toko modern berjaringan nasional di Kabupaten Sleman | 1.1. Bagaimana mana relevansi kebijakan nasional dan kebijakan lokal di Kabupaten Sleman? | Menemukan relevansi kebijakan nasional dan kebijakan lokal di Kabupaten Sleman? | Relevansi isi Perpres No.112/2007 dengan Perda No. 18/2012 | Disperindag | Observasi, wawancara, dokumentasi |
| | 1.2. Bagaimana mana pandangan Pemerintah Kabupaten terhadap keberadaan toko modern berjaringan nasional? | Menemukan pandangan Pemerintah Kabupaten terhadap keberadaan toko modern berjaringan nasional | SWOT keberadaan toko modern berjaringan nasional di kabupaten Sleman | Disperindag | Observasi, wawancara, dokumentasi |
| | 1.3. Apakah latar belakang formulasi dan | Mengetahui latar belakang formulasi dan implementasi | SWOT keberadaan toko modern berjaringan | Disperindag | Observasi, wawancara, dokumentasi |

| | | | | | |
|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-----------------------------------|
| | implementasi kebijakan penataan toko modern berjaringan nasional? | kebijakan penataan toko modern berjaringan nasional | nasional di kabupaten Sleman | | |
| | 1.4. Bagaimana keterkaitan antara peraturan yang ada dari tahun 2006 – 2012? | Mengetahui keterkaitan antara peraturan yang ada dari tahun 2006 – 2012 | Relevansi isi Perda dan Perbup yang relevan dengan kebijakan penataan toko modern berjaringan nasional | Disperindag | Observasi, wawancara, dokumentasi |
| | 1.5. Bagaimana formulasi dan implementasi kebijakan penataan toko modern berjaringan nasional di Kabupaten Sleman? | Mengetahui formulasi dan implementasi kebijakan penataan toko modern berjaringan nasional di Kabupaten Sleman | Proses formulasi dan implementasi kebijakan penataan toko modern berjaringan nasional | Disperindag | Observasi, wawancara, dokumentasi |
| | 1.6. Bagaimana hambatan- | Mengetahui hambatan- | Hambatan-hambatan | Disperindag | Observasi, wawancara, |

| | | | | | |
|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------|
| | hambatan-hambatan yang dihadapi dalam formulasi dan implementasi? | hambatan yang dihadapi dalam formulasi dan implementasi? | formulasi dan implementasi kebijakan | | dokumentasi |
| 2. Peran Pemerintah Daerah dalam implementasi kebijakan | 2.1. Bagaimana peran pemerintah daerah dalam implementasi kebijakan? | Mengetahui peran pemerintah daerah dalam implementasi kebijakan | Peran pemerintah daerah dalam implementasi kebijakan | Disperindag, Dinas Pasar, Dinas Perizinan | Observasi, wawancara, dokumentasi |
| | 2.2. Bagaimana keterkaitan dan koordinasi antara berbagai lembaga dalam pemerintah daerah? | Mengetahui keterkaitan dan koordinasi antara berbagai lembaga dalam pemerintah daerah | Mengetahui keterkaitan dan koordinasi antara berbagai lembaga di pemerintah daerah | Disperindag, Dinas Pasar, Dinas Perizinan | Observasi, wawancara, dokumentasi |
| 3. Bagaimana rekomendasi model implementasi | Bagaimana rekomendasi model implementasi toko | Merumuskan rekomendasi model implementasi | Menelaah berbagai teori yang relevan dan mengembangkan | Literatur | Dokumentasi |

| | | | | | |
|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|--|--|
| kebijakan toko modern berjaringan nasional yang berpihak pada publik? | modern berjaringan nasional yang berpihak pada publik | kebijakan toko modern berjaringan nasional yang berpihak pada publik | rancangan rekomendasi model implementasi kebijakan | | |
|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|--|--|

PEDOMAN WAWANCARA

| NO | PERTANYAAN | HASIL |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| 1 | Bagaimana relevansi kebijakan nasional dan kebijakan lokal di Kabupaten Sleman? | |
| 2 | Bagaimana pandangan Pemerintah Kabupaten terhadap keberadaan toko modern berjaringan nasional? | |
| 3 | Apakah latar belakang formulasi dan implementasi kebijakan penataan toko modern berjaringan nasional? | |
| 4 | Bagaimana keterkaitan antara peraturan yang ada dari tahun 2006 – 2012? | |
| 5 | Bagaimana formulasi dan implementasi kebijakan penataan toko modern berjaringan nasional di Kabupaten Sleman? | |
| 6 | Bagaimana hambatan-hambatan yang dihadapi dalam formulasi dan implementasi? | |
| 7 | Bagaimana peran pemerintah daerah dalam implementasi kebijakan? | |
| 8 | Bagaimana keterkaitan dan koordinasi antara berbagai lembaga dalam pemerintah daerah? | |

Kesimpulan:

PEDOMAN DOKUMENTASI

| NO | DOKUMEN | ISI |
|-----------|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Keppres No. 118/2000 | Sektor ritel di Indonesia terbuka bagi investasi asing |
| 2 | Perpres No. 77 / 2007 | Sektor ritel terbuka bagi modal dalam negeri 100% |
| 3 | Perpres No. 36/2010 | Sektor ritel terbuka bagi modal dalam negeri 100% |
| 4 | Perpres No. 112/2007 | Penataan dan Pembinaan Pusat Perbelanjaan, Pasar Modern dan Pasar Tradisional |
| 5 | Permendag No. 53/2008 | Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern |
| 6 | Perda No. 7/2006 | Kemitraan Pasar dan Toko Modern dengan UMKM |
| 7 | Perbup No. 13/2010 | Penataan Lokasi Toko Modern dan Pusat Perbelanjaan |
| 8 | Perbup No. 45/2010 | Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. |
| 9 | Perda No. 28/2012 | Perizinan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. |

Kesimpulan:

LAMPIRAN 2. BIODATA PENELITI

A. Identitas Diri

| | | |
|------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Nama Lengkap (dengan gelar) | Ita Mutiara Dewi, M.Si. |
| 2 | Jenis Kelamin | Perempuan |
| 3 | Jabatan Fungsional | Lektor |
| 4 | NIP/NIK/Identitas lainnya | 19810321 200312 2 001 |
| 5 | NIDN | 0021038101 |
| 6 | Tempat dan Tanggal Lahir | Magelang, 21 Maret 1981 |
| 7 | E-mail | itamutiaradewi@gmail.com |
| 8 | Nomor Telepon / HP | 081578756370 |
| 9 | Alamat Kantor | Kampus FIS UNY Jl. Gejayan Gg. Guru No.1 Karangmalang, Yogyakarta 55281 |
| 10 | Nomor Telepon/Faks | (0274) 586168 |
| 11 | Lulusan yang Telah Dihilangkan | S-1 = ... orang; S-2 = ... orang; S-3 = ... orang |
| 13. Mata Kuliah yang Diampu | | 1. Ilmu Politik |
| | | 2. Bahasa Inggris |
| | | 3. Sejarah Politik dan HI |
| | | 4. Sejarah dan Perspektif Global |
| | | 5. Komunikasi Interpersonal |

B. Riwayat Pendidikan

| | S-1 | S-2 | S-3 |
|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nama Perguruan Tinggi | UGM | UGM | UB |
| Bidang Ilmu | Hubungan Internasional | Hubungan Internasional | Administrasi Publik |
| Tahun Masuk-Lulus | 1999 - 2003 | 2006 - 2008 | 2009 - |
| Judul Skripsi/Tesis/Disertasi | Tentara Anak dalam Perspektif Hukum Internasional: Studi Kasus LTTE Srilangka | Kebijakan Muslim World Outreach AS di Indonesia | Implementasi Kebijakan Pembatasan Toko Modern Berjaringan Nasional di Kabupaten Sleman dalam Kajian Ekonomi Politik |
| Nama Pembimbing / Promotor | Syamsu Rizal Panggabean, M.Sc. | Prof. Dr. Budi Winarno, MA. | Prof. Dr. Agus Suryono, MS. |

C. Pengalaman Penelitian Dalam 5 Tahun Terakhir (Bukan Skripsi, Tesis, Maupun Disertasi)

| No. | Tahun | Judul Penelitian | Pendanaan | |
|-----|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|--------------|
| | | | Sumber* | Jml(Juta Rp) |
| 1 | 2007 | Single Professional Women sebagai Fenomena Gaya Hidup Baru Masyarakat Yogyakarta (Studi Kasus Kabupaten Sleman) | Ditjen Dikti | 10.000.000 |
| 2 | 2008 | Gerakan Rakyat Palestina: Dari Deklarasi Negara Israel Sampai Terbentuknya Pemerintah Otoritas Palestina | DIPA FISE UNY | 3.000.000 |
| 3 | 2008 | Media Visual sebagai Penunjang Pembelajaran Kooperatif pada Mata Kuliah Dasar-Dasar Ilmu Politik, Program Studi Pendidikan Sejarah, Jurusan Pendidikan Sejarah FISE UNY | DIPA FISE UNY | 3.000.000 |
| 4 | 2013 | Pendidikan dan Perubahan Sosial di Vorstenlanden | DIPA FIS UNY | 10.000.000 |

* Tuliskan sumber pendanaan baik dari skema penelitian DIKTI maupun dari sumber lainnya

D. Pengalaman Pengabdian Kepada Masyarakat dalam 5 Tahun Terakhir

| No. | Tahun | Judul Penelitian | Pendanaan | |
|-----|-------|------------------|-----------|--------------|
| | | | Sumber* | Jml(Juta Rp) |
| | | | | |

**Tuliskan sumber pendanaan baik dari skema pengabdian kepada masyarakat DIKTI maupun dari sumber lainnya.*

E. Publikasi Artikel Ilmiah Dalam Jurnal dalam 5 Tahun Terakhir

| No | Judul Artikel Ilmiah | Nama Jurnal | Volume/Nomor/Tahun |
|----|------------------------------------------------|-------------------------------------------------|--------------------|
| 1 | Studi Kritis atas Perpolitikan Wanita di Dunia | MOZAIK: Jurnal Ilmu Sejarah dan Ilmu Sosial | II/2/2007 |
| 2 | Kelaparan dan Pembangunan: Studi Kasus India | IQTISHODUNA: Jurnal Ekonomi dan Bisnis Islam | III/3/2007 |
| 3 | Nasionalisme dan Kebangkitan dalam teropong | MOZAIK: Jurnal Ilmu Sejarah dan Ilmu Sosial | IV/4/2008 |
| 4 | Konflik dan Disintegrasi di Indonesia | MOZAIK: Jurnal Ilmu Sejarah dan Ilmu Sosial | VI/6/2012 |

F. Pemakalah Seminar Ilmiah (Oral Presentation) dalam 5 Tahun Terakhir

| No. | Nama Pertemuan Ilmiah/ Seminar | Judul Artikel Ilmiah | Waktu dan Tempat |
|-----|----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|------------------------------|
| 1 | Seminar Nasional Popularitas di Panggung Politik Bagi Semua Kalangan | Lelakon Politik di Panggung Indonesia | Yogyakarta, 12 Desember 2008 |
| 2 | Sekolah Kepemimpinan MIPA Untuk Indonesia | Jejak Perjalanan Kepemimpinan Indonesia | Yogyakarta, 9 Mei 2009 |

G. Karya Buku dalam 5 Tahun Terakhir

| No. | Judul Buku | Tahun | Jumlah Halaman | Penerbit |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------|--------------|-----------------------|-----------------|
| 1 | Kebangkitan Hadrami di Indonesia | 2008 | 100 | Akbar Jakarta |
| 2 | Indonesia dalam Pusaran Globalisasi Neoliberal: Memetakan NTB dalam Skala Global | 2010 | 100 | Mataram NTB |

H. Perolehan HKI dalam 5–10 Tahun Terakhir

| No. | Judul/Tema HKI | Tahun | Jenis | Nomor P/ID |
|------------|-----------------------|--------------|--------------|-------------------|
| | | | | |

I. Pengalaman Merumuskan Kebijakan Publik/Rekayasa Sosial Lainnya dalam 5 Tahun Terakhir

| No. | Judul/Tema/Jenis Rekayasa Sosial Lainnya yang Telah Diterapkan | Tahun | Tempat Penerapan | Respon Masyarakat |
|------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------|-------------------------|--------------------------|
| | | | | |

J. Penghargaan dalam 10 tahun Terakhir (dari pemerintah, asosiasi atau institusi lainnya)

| No. | Jenis Penghargaan | Institusi Pemberi Penghargaan | Tahun |
|-----|-------------------|-------------------------------|-------|
| | | | |

Semua data yang saya isikan dan tercantum dalam biodata ini adalah benar dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Apabila di kemudian hari ternyata dijumpai ketidak-sesuaian dengan kenyataan, saya sanggup menerima sanksi.

Demikian biodata ini saya buat dengan sebenarnya untuk memenuhi salah satu persyaratan dalam pengajuan Hibah Penelitian Disertasi Doktor

Yogyakarta, 22 Maret 2013

Pengusul,



(Ita Mutiara Dewi)