



## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Otonomi Daerah merupakan pemicu lahirnya banyak Peraturan Daerah di semua tingkat propinsi dan kabupaten kota di Indonesia. Kebijakan tersebut memunculkan bermacam-macam peraturan pendukung untuk mendukung konsep otonomi daerah antara lain : UU No.22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sejalan dengan konsep otonomi daerah tersebut yang memberikan porsi lebih besar kepada daerah untuk mengatur daerahnya masing-masing, maka salah satu factor untuk merealisasikan konsep otonomi daerah ialah dengan produk hukum yakni Peraturan Daerah.

Dewasa ini, dengan jumlah pertumbuhan penduduk Indonesia yang semakin meningkat tajam, maka meningkat pula jumlah permintaan barang dan jasa untuk memenuhi kebutuhan hidup. Semenjak Indonesia mengalami krisis moneter pada tahun 1998 yang mengharuskan diterapkannya segala program liberalism yang berujung pada ditandatanganinya *letter of intent* dengan IMF yang memberikan peluang besar kepada investasi asing untuk masuk di Indonesia. Salah satunya di bidang perdagangan ritel. Sejak penandatanganan itu, pengusaha ritel-ritel asing atau pasar modern mulai berdatangan dan meramaikan industri ritel Indonesia. Pengusaha pasar modern sangat aktif untuk melakukan investasi baik itu dalam skala Hypermarket, Supermarket dan Minimarket seperti Carrefour, Hero, Circle K, Sogo dan masih banyak lagi, begitupun dengan pengusaha local yang mulai membangun usaha minimarket, seperti Indomaret dan Alfamart serta masih



## PENDAHULUAN

banyak lagi. Memang benar, sector perdagangan merupakan penyumbang terbesar dalam pemutar roda perekonomian di Sidoarjo. Hal tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Jenis Investasi <i>Kinds of Investation</i> (1)	Nilai (juta Rupiah)	
	2012 (2)	2013 (3)
1. Industri Pengolahan	845.498.233.825	178.253.083.000
2. Jasa-jasa	167.460.627.518	
3. Perdagangan	9.919.109.052.705	5.461.039.199.054
4. Perumahan	2.531.406.368.624	868.493.301.090
5. Pariwisata	34.531.397.599	1.654.837.000.000
6. Pertanian	-	-
7. Perikanan	9.700.000.000	6.970.000.000
8. Kesehatan	135.947.000.000	75.115.000.000
9. Perhotelan/Losmen/Penginapar	-	111.903.209.979
10. Restoran/Rumah Makan & Caf	-	16.150.000.000
11. Gedung Perkantoran, Superma dan Supermall/Minimarket	-	883.309.369.595
12. Kontruksi Bangunan	-	59.408.157.755
13. Pergudangan	-	143.122.400.000
14. Transportasi darat dan laut	-	9.176.861.849
15. Koperasi	-	11.271.924.000
16. Lain-lain	-	710.400.000.000
17. PMA	-	580.710.830.821
18. PMDN	-	2.612.739.591.864
<b>Jumlah/Total</b>	<b>13.643.652.680.271</b>	<b>13.382.899.929.007</b>

Tabel I.1 Total Investasi menurut jenisnya di Kabupaten Sidoarjo  
*Sumber:* Sidoarjo Dalam Angka 2014

Namun, kehadiran perusahaan yang beroperasi di bidang ritel tersebut malah menimbulkan masalah, yakni membebani pedagang tradisional. Dengan kehadiran minimarket tersebut jelas mengurangi pendapatan yang selama ini menghidupi mereka. Pemerintah seolah tidak mau tahu dengan fenomena menjamurnya usaha ritel tersebut karena pemerintah dengan mudah memberikan izin pembangunannya. Akibatnya, pedagang tradisional yang menjadi korban. Pedagang tradisional beranggapan bahwa minimarket-minimarket sekarang ini



## PENDAHULUAN

---

telah merusak perekonomian mereka. Di dalam pertumbuhannya saat ini, minimarket telah sampai pada daerah pingiran-pinggiran kota atau pedesaan yang memang berpenduduk padat dan inilah yang menjadi sasaran utama para pengusaha ritel tersebut.

Di balik pertumbuhannya yang pesat tersebut, minimarket juga menimbulkan dampak baik dan buruk bagi masyarakat. Bagi masyarakat non pedagang, minimarket memberikan kemudahan dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari tanpa harus repot-repot untuk pergi ke pasar tradisional. Selain itu minimarket memberikan kenyamanan pelanggan atau masyarakat dalam berbelanja, berbeda dengan toko tradisional yang kurang mengutamakan kenyamanan bahkan kadang barang yang dibutuhkan juga kurang lengkap. Tetapi, jika dilihat dari kaca mata pedagang tradisional, menjamurnya minimarket hingga ke pedesaan ini sangat merugikan mereka karena pendapatan mereka menjadi menurun drastis. Keberadaan minimarket hingga di pedesaan dan pinggiran-pinggiran kota yang didukung oleh modal besar dapat membahayakan bagi toko dan pedagang tradisional yang tidak mampu menghadapi persaingan usaha, bahkan hal yang lebih buruk lagi adalah gulungtikarnya para pedagang tradisional karena dagangannya tidak laku.

Data dari Badan Pelayanan dan Perijinan Terpadu (BPPT) Sidoarjo, hingga 2013 jumlah minimarket di Sidoarjo yang memiliki Izin Usaha Toko Modern (IUTM) mencapai 192 outlet sedangkan yang tidak memiliki izin atau sedang dalam proses pengurusan berjumlah 42 outlet. Hal ini, salah satunya dikarenakan banyak minimarket yang baru mengurus ijin operasinya ke BPPT



## PENDAHULUAN

Kabupaten Sidoarjo justru setelah menjalankan usahanya. (<http://dprd-sidoarjokab.go.id/tambah-20-minimarket-baru.html> diakses pada 20 Oktober 2013)

No.	Nama Kecamatan	Tahun		
		2008	2011	2014
1.	Sidoarjo	15	31	39
2.	Buduran	4	7	11
3.	Candi	5	12	16
4.	Porong	2	5	8
5.	Kerembung	0	3	5
6.	Tulangan	0	3	5
7.	Tanggulangin	2	6	11
8.	Jabon	0	0	2
9.	Krian	5	11	12
10.	Balongsendo	0	0	1
11.	Wonoayu	0	4	3
12.	Tarik	0	2	4
13.	Prambon	0	2	4
14.	Taman	13	25	31
15.	Waru	15	27	41
16.	Gedangan	6	12	18
17.	Sedati	3	9	15
18.	Sukodono	0	8	15
Jumlah		70	168	241

Tabel I.2 Daftar Perkembangan Minimarket di Kabupaten Sidoarjo



## PENDAHULUAN

---

*Sumber : Diolah dari data Dinas Koperasi Perindustrian Perdagangan dan ESDM Kabupaten Sidoarjo*

Dari data di atas, dapat dilihat bahwa memang terjadi peningkatan jumlah minimarket yang ada di Kabupaten Sidoarjo terutama di daerah-daerah yang strategis. Oleh karenanya, perkembangan minimarket yang pesat tersebut apabila tidak dikendalikan maka dapat mengancam kelangsungan hidup toko-toko tradisional dan pedagang eceran yang bermodal kecil. Oleh sebab itu, untuk merespon dari keresahan pedagang tradisional tersebut, pemerintah kabupaten Sidoarjo mengeluarkan produk hukum untuk melindungi pedagang tradisional melalui Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Penataan Minimarket di Sidoarjo. Pertimbangan dikeluarkannya peraturan ini adalah karena semakin tumbuh dan berkembangnya jumlah usaha minimarket di Kabupaten Sidoarjo, sehingga perlu dilakukan penataan dan pembinaan, serta sebagai salah satu upaya perlindungan terhadap keberadaan pasar tradisional dan pedagang kecil eceran.

Lebih dari itu, Peraturan Bupati Nomor 20 Tahun 2011 tentang Penataan Minimarket, dibuat berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 53 Tahun 2008 tentang Pedoman, Penataan pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Pasar Modern, serta Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 3 Tahun 2008 tentang Perlindungan, Pemberdayaan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern di Provinsi Jawa Timur. Adapun tujuan dari ketiga kebijakan tersebut adalah memberikan pedoman bagi penyelenggaraan perdagangan tradisional,



## PENDAHULUAN

---

pusat perbelanjaan, dan toko modern; memberikan norma-norma keadilan, saling menguntungkan dan tanpa tekanan dalam hubungan antara pemasok barang dengan toko modern; pengembangan kemitraan dengan usaha kecil, sehingga tercipta ketertiban persaingan dan keseimbangan produsen, pemasok, toko modern dan konsumen. Selain itu, peraturan Provinsi Jawa Timur juga telah merinci mengenai zonasi dan perjanjian kemitraan perdagangan serta perizinan.

Adapun persyaratan yang harus dipenuhi oleh para pengusaha minimarket sesuai dengan Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 20 Tahun 2011 adalah sebagai berikut :

1. Jarak antara minimarket dan pasar tradisional minimal 300 meter dan jika berada pada kompleks perumahan harus pada kavling usaha.
2. Memperhatikan lokasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga tidak menimbulkan kemacetan lalu lintas serta menyediakan areal parkir paling sedikit 1 (satu) unit kendaraan roda empat.
3. Minimarket wajib melaksanakan kemitraan dengan UMKM dengan memasarkan barang produksi, menyediakan ruang usaha, melakukan pendampingan langsung, menjadi pemasok barang kepada pedagang kecil, dan mengutamakan penggunaan tenaga kerja setempat, serta wajib mensosialisasikan kepada pedagang kecil sampai radius 100 meter.



## PENDAHULUAN

4. Waktu pelayanan minimarket yang berada di jalan lokal dimulai pukul 08.00 sampai dengan pukul 22.00 kecuali di jalan arteri/protokol diperbolehkan buka selama 24 jam.

Bila dikaji lebih lanjut Peraturan Bupati dan Peraturan-peraturan di atasnya tersebut telah memuat berbagai hal mengenai kebijakan operasional usaha ritel termasuk minimarket dan diharapkan masalah-masalah yang ditimbulkan oleh tumbuh dan berkembangnya minimarket di Kabupaten Sidoarjo terselesaikan dengan baik. Namun, dalam pengimplementasiannya masih saja ada minimarket yang melanggar Peraturan Bupati tersebut. Adapun dari observasi peneliti, pelanggaran yang dilakukan adalah sebagai berikut:

No.	Nama Minimarket	Alamat	Jenis Pelanggaran
1.	Indomart	Jl. Raya Pasar Larangan	Pasal 2 ayat 2 point a
2.	Alfamidi	Jl. Raya Gedangan	Pasal 2 ayat 2 point b
3.	Indomart	Jl. Raya Sruni Gdngn	Pasal 2 ayat 2 point b
4.	Indomart	Jl. Raya Sukodono	Pasal 2 ayat 2 point a
5.	Indomart	Jl. Raya Ngaban Tgn	Pasal 3 ayat 2
6.	Toko Karunia	Jl. Raya Kludan Tgn	Pasal 1 ayat 4 dan pasal 5 ayat 1
7.	Toko Barokah	Jl. Raya Kludan Tgn	Pasal 1 ayat 4 dan pasal 5 ayat 1
8.	Toko Karunia	Jl. Raya Yos Sudarso	Pasal 1 ayat 4 dan pasal 5 ayat 1
9.	Indomart	Perum Bluru Permai	Pasal 2 ayat 2 point e

Tabel 1.3 Fakta Empiris Pelanggaran Minimarket di Kabupaten Sidoarjo



## PENDAHULUAN

---

Sumber: Data Primer

Keterangan :

1. Minimarket Indomart yang berada di depan pasar milik Kabupaten Sidoarjo (Pasar Larangan) dan pasar Sukodono (nomor 1 dan 4) tersebut melanggar Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 20 Tahun 2011 Pasal 2 ayat 2 poin A yang menyebutkan bahwa jarak antara minimarket dengan pasar tradisional minimal 300 meter. Penataan jarak ini sangatlah penting karena selama ini para pengusaha atau investor tidak mau tahu tentang hal tersebut yang terpenting adalah lokasi yang akan dibangun minimarket tersebut strategis dan berprospek baik dalam menjalankan usahanya, padahal diwilayah tersebut telah ada pasar tradisional.
2. Minimarket Alfa Midi yang berada di jalan raya Gedangan Sidoarjo dan jalan raya Sruni (no. 2 dan 3) tersebut pendiriannya tidak memperhatikan kondisi lingkungan jalan yang berdekatan dengan Perempatan jalan dan *traffic light*, seperti diketahui di daerah tersebut setiap harinya terjadi kemacetan yang sangat panjang karena lalu lintas kendaraan yang sangat padat karena daerah tersebut merupakan daerah industri. Sementara itu, jika melihat peraturan Bupati Sidoarjo pada Pasal 2 Ayat 2 poin B yang menyatakan bahwa pendirian minimarket wajib memperhatikan jarak antara persimpangan jalan dan atau *traffic light* sesuai ketentuan teknis dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga tidak menyebabkan kemacetan lalu lintas. Apabila melihat kenyataan yang ada dilapangan dan melihat peraturan yang ada maka minimarket tersebut





## PENDAHULUAN

---

seharusnya tidak beroperasi karena kondisi lingkungan jalan yang tidak mendukung.

3. Minimarket yang berada di jalan desa Ngaban kecamatan Tanggulangin tersebut melanggar peraturan jam buka/waktu pelayanan minimarket. Pada Pasal 3 ayat 2 menyatakan bahwa minimarket yang berada di jalan kolektor, jalan lokal dan jalan lingkungan dimulai pukul 08.00 sampai dengan pukul 22.00 waktu setempat atau hari libur nasional diperbolehkan buka sampai dengan pukul 24.00 waktu setempat. Hal ini sangatlah bertentangan dengan kenyataan yang ada di lapangan.
4. Toko Karunia dan Toko Barokah (no. 6, 7, dan 8) tersebut sudah memenuhi syarat-syarat sebuah minimarket, namun kenyataannya toko tersebut hanya mempunyai izin perdagangan saja tidak memiliki Izin Usaha Toko Modern, oleh sebab itu toko tersebut dalam Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 20 tahun 2011 melanggar pasal 1 ayat 4 dan pasal 5 ayat 1. Pada pasal 5 ayat 1 menyatakan bahwa untuk melakukan usaha minimarket harus memiliki Izin Usaha Toko Modern. Adapun syarat dikatakan minimarket adalah pelayanan yang diberikan secara mandiri seperti mengambil barang sendiri, ada komputer sebagai alat penghitung dan lain-lain.

5. Minimarket Indomart di Perumahan Bluru Permai tersebut melanggar pasal 2 ayat 2 point e yang menyatakan bahwa pendirian minimarket pada perumahan harus sesuai dengan kavling usaha yang telah



## PENDAHULUAN

---

ada pada site plan, namun kenyataan di lapangan banyak minimarket yang berdiri pada kavling yang tidak sesuai dengan site plan perumahan.

Selain permasalahan empiris diatas, adapun keluhan dari menjamurnya minimarket di Sidoarjo ini yang secara langsung disampaikan oleh salah seorang warga melalui rubrik surat kabar nasional, di dalam tulisannya penulis mengatakan bahwa sejak beroprasinya minimarket di daerah tempat tinggalnya penghasilan dari tokonya menurun drastis, sebab terdapat 3 minimarket yang beroperasinya dalam satu RT saja (Jawa Pos, 17 Febuari 2014). Dengan melihat berbagai permasalahan seperti ini seharusnya dengan mengimplementasikan secara benar dan terencana dengan baik masalah-masalah yang ada dapat terselesaikan bukan menjadikan masalah yang baru.

Menjamurnya minimarket memang bukan masalah bersama, tetapi masalah tersebut dapat menimbulkan masalah bersama jika banyak pedagang tradisional gulungtikar dan menjadi pengangguran yang mengakibatkan terganggunya roda perekonomian. Seperti yang diketahui, bahwa implementasi atau pelaksanaan Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 20 Tahun 2011 tidak dapat berjalan dengan efektif karena masih banyak pendirian minimarket yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku yang akhirnya menimbulkan masalah baru bagi pemerintah Sidoarjo.

Oleh sebab itu, dengan melihat permasalahan-permasalahan dalam implementasi peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 20 tahun 2011 ini, maka peneliti merasa tertarik untuk melakukan pengkajian dan penelitian pada tahap



## PENDAHULUAN

---

implementasi atau pelaksanaan peraturan yang menata keberadaan minimarket di kabupaten Sidoarjo.

Adapun penelitian sebelumnya, yang dilakukan oleh Erna Nur Laili Sari dari Universitas Surabaya yang berjudul “Pengaruh Keberadaan Mini Market Terhadap Kelangsungan Hidup Toko Kelontong di Kecamatan Sidoarjo Kabupaten Sidoarjo” dengan menggunakan metode penelitian *Deskriptif Kuantitatif* menghasilkan beberapa kesimpulan, diantaranya adalah pola persebaran minimarket di kecamatan Sidoarjo berbentuk mengelompok di pusat kota, sebanyak 17 minimarket tidak berizin lengkap, kenaikan jumlah minimarket diikuti dengan banyaknya toko kelontong yang mati/tidak beroperasi lagi.

### 1.2 Rumusan Masalah

Setelah melakukan pemaparan dari latar belakang masalah diatas, maka rumusan masalah yang akan diteliti adalah :

1. Bagaimana pelaksanaan Peraturan Bupati Kabupaten Sidoarjo Nomor 20 Tahun 2011 tentang Penataan Minimarket di Kabupaten Sidoarjo?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kegagalan dalam pelaksanaan Kebijakan Penataan Minimarket di Kabupaten Sidoarjo?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Sebuah penelitian tentu memiliki tujuan yang akan digunakan sebagai pedoman untuk pembahasan dalam penelitiannya dan juga digunakan untuk menjawab permasalahan dengan menerangkan fenomena-fenomena yang terjadi dimasyarakat. Adapun tujuan yang ingin dicapai dari penelitaian ini adalah



## PENDAHULUAN

---

1. Untuk mendeskripsikan bagaimana pelaksanaan Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 20 Tahun 2011 tentang Penataan Minimarket di kabupaten Sidoarjo.
2. Untuk mendeskripsikan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi Kegagalan dalam pelaksanaan Kebijakan Penataan Minimarket di Kabupaten Sidoarjo

### 1.4 Manfaat Penelitian

#### 1. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang bermanfaat kepada Pemkab Sidoarjo, Badan Pelayanan Perijinan Terpadu, Dinas Koperasi Perindustrian Perdagangan, Badan Pembangunan Daerah, dan instansi-instansi terkait dalam menyempurnakan perumusan kebijakan public, khususnya dalam Peraturan Bupati Sidoarjo nomor 20 Tahun 2011 tentang Kebijakan Penataan Minimarket di Kabupaten Sidoarjo. Serta diharapkan dapat meningkatkan kemampuan peneliti dalam melakukan penelitian selanjutnya.

#### 2. Manfaat Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan kajian Ilmu Administrasi Negara terutama pada bidang implementasi kebijakan publik. Penelitian ini berusaha melihat implementasi kebijakan publik dari segi sumberdaya, struktur birokrasi, komunikasi, disposisi, serta kepentingan



## PENDAHULUAN

---

yang mempengaruhi program/kebijakan yang merupakan elaborasi dari model implementasi dari Edward III dan Merile S. Grindle.





### 1.5 Tinjauan Pustaka

#### 1.5.1 KEBIJAKAN PENATAAN MINIMARKET

##### 1.5.1.1 Kebijakan Publik

Istilah kebijaksanaan atau yang biasa disebut kebijakan mempunyai banyak sekali pengertian hal ini dikarenakan kebijakan memiliki sifat yang terlalu luas, kabur (tidak spesifik), dan operasional. Selain itu, pengertian kebijakan juga dipengaruhi oleh masalah-masalah yang sedang dikaji. Dibawah ini beberapa definisi kebijakan yang mempunyai maksud dan arti yang sama dalam penelitian ini.

Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda ( Dwijowijoto, 2003:3). Sementara itu, pakar Inggris W.I. Jenkins mendefinisikan kebijakan publik sebagai :

“Serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor, berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam situasi. Dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut”(Wahab, 2012:15)

Dari definisi yang dikemukakan oleh W.I. Jenkins diatas dapat dikatakan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang saling berkaitan satu sama lain dan diambil oleh seorang atau sekelompok aktor politik (Pemerintah) untuk mencapai tujuan atau situasi dan keadaan tertentu yang membutuhkan penanganan serta masih berada dalam kewenangan aktor-aktor tersebut.

Lebih lanjut, Van Meter dan Van Horn mendefinisikan implementasi sebagai:



## PENDAHULUAN

“Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”(Winarno, 2007:146)

Pakar Prancis, Lemieux merumuskan kebijakan publik sebagai :

“Produk aktivitas-aktivitas yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah-masalah publik yang terjadi di lingkungan tertentu yang dilakukan oleh aktor-aktor politik yang hubungannya terstruktur. Keseluruhan proses aktivitas itu berlangsung sepanjang waktu”(Wahab, 2012:15)

Apabila dihubungkan dengan definisi dari Lemieux diatas, maka definisi kebijakan menurut Carles O. Jones (1991:48-49) adalah tindakan pemerintah atas permasalahan publik yang di dalamnya terkandung komponen-komponen :

1. Niat atau tujuan-tujuan sebenarnya dari sebuah tindakan.
2. Goals atau keadaan akhir yang hendak dicapai.
3. Rencana atau usulan adalah cara yang ditetapkan untuk mencapai tujuan.
4. Program adalah cara yang disahkan untuk mencapai tujuan.
5. Keputusan atau pilihan adalah tindakan-tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan, mengembangkan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.
6. Efek atau pengaruh adalah dampak program yang dapat diukur(yang diharapkan dan yang tidak diharapkan; bersifat primer atau yang bersifat skunder)

Melihat definisi-definisi yang telah disebutkan diatas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian keputusan terstruktur yang telah dibuat oleh seorang atau sekelompok aktor politik (pemerintah) sebagai alat pedoman untuk bertindak yang mempunyai tujuan untuk memecahkan masalah-masalah yang memerlukan penanganan atau penyelesaian yang ada di masyarakat.



### 1.5.1.2 Minimarket

Pasar modern tidak banyak berbeda dari pasar tradisional, namun pasar jenis ini penjual dan pembeli tidak bertransaksi secara langsung melainkan pembeli melihat label harga yang tercantum dalam barang (*barcode*), berada dalam bangunan yang bersih dan nyaman serta pelayanannya dilakukan secara mandiri atau dilayani oleh pramuniaga. Barang-barang yang dijual di pasar modern, selain bahan makanan seperti : buah, sayuran, daging, adapula barang lainnya yang dijual adalah barang yang dapat bertahan lama. Selain itu, terdapat beberapa jenis pasar modern diantaranya adalah : supermarket, hypermarket, dan minimarket. Adapun pada penelitian ini, yang akan menjadi fokus pembahasan utama adalah pasar modern berjenis minimarket. Berikut ini dikemukakan beberapa definisi minimarket yang dimaksud dalam penelitian ini.

Minimarket dalam peraturan perundang-undangan termasuk dalam pengertian "TokoModern". Pengertian toko modern menurut Pasal 1 angka 5 Perpres 112/2007 adalah toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk Minimarket, Supermarket, Department Store, Hypermarket atau pun grosir yang berbentuk perkulakan.

Menurut Hendri Ma'ruf (2005) Minimarket adalah toko yang mengisi kebutuhan akan warung yang berformat modern yang dekat dengan pemukiman penduduk sehingga dapat mengungguli warung atau toko dan biasanya luas ruangnya adalah 50m<sup>2</sup> sampai 200m<sup>2</sup>.

Sementara itu menurut wikipedia, sebuah minimarket sebenarnya adalah semacam "toko kelontong" atau yang menjual segala macam barang dan makanan, perbedaannya disini biasanya minimarket menerapkan sebuah sistem mesin kasir





## PENDAHULUAN

---

*point of sale* untuk penjualannya, namun tidak selengkap dan sebesar sebuah supermarket. Berbeda dengan toko kelontong, minimarket menerapkan sistem swalayan, dimana pembeli mengambil sendiri barang yang ia butuhkan dari rak-rak minimarket dan membayarnya di meja mesin kasir. Sistem ini juga membantu agar pembeli tidak berhutang. Sebuah minimarket jam bukanya juga lain dari sebuah supermarket, contohnya adalah minimarket circle K yang jam bukanya hingga 24 jam. Adapun minimarket yang banyak membuka cabang di hampir seluruh wilayah Indonesia adalah Alfamart, Indomaret, Ceriamart, Starmart, Circle K, dan banyak lagi minimarket yang dikelola individu perorangan lainnya. (<http://id.wikipedia.org/wiki/Supermarket>, diakses pada 28-10-2014)

Dalam Pasal 3 Perpres 112 tahun 2007, disebutkan bahwa luas bangunan untuk minimarket adalah kurang dari 400m<sup>2</sup>. Lokasi pendirian Toko Modern wajib mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota dan Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten/Kota. Tetapi selama ini ketentuan yang menyebut untuk memperhatikan jarak diatur untuk toko modern kategori Hypermarket saja, sedangkan pengaturan lokasi untuk minimarket tidak disebutkan. Pengaturan lokasi minimarket dalam Pasal 5 ayat (4) Perpres 112 tahun 2007 disebutkan bahwa minimarket boleh berlokasi pada setiap sistem jaringan jalan, termasuk sistem jaringan jalan lingkungan pada kawasan pelayanan lingkungan (perumahan) di dalam kota/perkotaan. Artinya, minimarket bisa membukai gerai hingga ke wilayah pemukiman warga.

Kemudian, Pasal 3 ayat (9) Permendag 53 tahun 2008 menyebutkan kewajiban bagi minimarket yaitu Pendirian Minimarket baik yang berdiri sendiri maupun yang terintegrasi dengan Pusat Perbelanjaan atau bangunan lain wajib memperhatikan:



1. Kepadatan penduduk.
2. Perkembangan pemukiman baru.
3. Aksesibilitas wilayah (arus lalu lintas).
4. Dukungan/ketersediaan infrastruktur. Dan,
5. Keberadaan Pasar Tradisional dan warung/toko di wilayah sekitar yang lebih kecil dari pada Minimarket tersebut.

### **1.5.1.3 Kebijakan Penataan Minimarket : Peraturan Bupati Sidoarjo No. 20 tahun 2011**

Perkembangan pembangunan serta ekonomi Kabupaten Sidoarjo saat ini mengalami peningkatan yang sangat pesat. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya investor yang melirik Sidoarjo sebagai tempat untuk berinvestasi. Salah satu contohnya adalah meningkatnya pembangunan toko-toko modern yang berjenis *Departemen Store*, *Supermarket*, *Hypermart*, dan terutama *Minimarket*. Oleh sebab itu, pada penelitian ini akan dibahas mengenai menjamurnya minimarket di Kabupaten Sidoarjo yang mulai membahayakan keberadaan pasar-pasar tradisional dan pedagang kelontong.

Minimarket adalah sebuah jenis usaha yang menggabungkan antara konsep swalayan dalam skala kecil dengan target pasar yang sama dengan target pasar tradisional. Selain itu, minimarket pada dasarnya adalah sebuah bidang usaha yang dilakukan oleh pengusaha-pengusaha yang tidak dapat dikategorikan sebagai bentuk usaha mikro atau kecil. Hal ini dikarenakan kategori modalnya yang masuk dalam kategori industry menengah-keatas. Oleh sebab itu, diperlukan



## PENDAHULUAN

---

sebuah kebijakan publik untuk menata minimarket-minimarket tersebut agar tidak menjadi pembunuh pasar-pasar tradisional dan pedagang kelontong.

Sebuah kebijakan publik dibuat pada dasarnya untuk memecahkan masalah-masalah publik yang membutuhkan intervensi dan campur tangan pemerintah. Oleh sebab itu, untuk melindungi pasar tradisional dan pedagang kelontong terhadap menjamurnya minimarket yang ada di Kabupaten Sidoarjo, maka dibuatlah Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 20 tahun 2011 tentang Penataan Minimarket di Kabupaten Sidoarjo sebagai bentuk intervensi pemerintah daerah dalam melakukan penataan minimarket di Sidoarjo.

Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 20 tahun 2011 tentang Penataan Minimarket di Kabupaten Sidoarjo merupakan salah satu kebijakan yang diambil Pemerintah kabupaten Sidoarjo yang bertujuan untuk :

1. Mengatur dan menata keberadaan dan pendirian pasar modern (dalam penelitian ini minimarket) agar tidak merugikan dan mematikan pasar tradisional, usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi yang ada.
2. Mengatur jam kerja atau waktu pelayanan minimarket.
3. Mengatur kemitraan atau kerjasama usaha antara usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi dengan usaha skala besar disertai dengan pembinaan dan pengembangan yang dilakukan oleh penyelenggara usaha skala besar dengan memperhatikan prinsip saling memerlukan, saling memperkuat dan saling menguntungkan.
4. Membina dan mengawasi kegiatan penyelenggaraan minimarket dilakukan oleh Dinas yang bertanggungjawab di bidang perdagangan.



## PENDAHULUAN

---

Toko Modern dalam Perbup No. 20 Tahun 2011 diartikan sebagai toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk *Minimarket*, *Supermarket*, *Department Store*, *Hypermarket* ataupun grosir yang berbentuk perkulakan. Sedangkan *Minimarket* dalam Perbup No. 20 tahun 2011 serta yang dimaksud dalam penelitian ini diartikan sebagai sarana atau tempat usaha untuk melakukan penjualan barang-barang kebutuhan sehari-hari secara eceran langsung kepada konsumen dengan cara pelayanan mandiri. Sementara itu, dalam menjalankan usahanya para investor harus memiliki IUTM (Ijin Usaha Toko Modern) yang diartikan sebagai ijin untuk dapat melaksanakan usaha pengelolaan dan toko modern yang diterbitkan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota setempat melalui dinas-dinas yang telah ditunjuk.

Sesuai dengan Perbup No. 20 Tahun 2011 tentang Penataan Minimarket di Kabupaten Sidoarjo, maka penataan disini diartikan sebagai segala upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk mengatur dan menata keberadaan dan pendirian pasar modern di suatu daerah, agar tidak merugikan dan mematikan pasar tradisional, usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi yang ada. Dalam penataan ini disebutkan bahwa pendirian minimarket harus mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) serta zonasinya. Salah satunya adalah pendirian minimarket harus memperhatikan jarak dengan pasar tradisional minimal 300m serta harus memperhatikan persimpangan atau *traffic light* agar tidak menimbulkan kemacetan lalu lintas.

Selain melakukan penataan, Perbup No. 20 tahun 2011 ini juga mengatur tentang jam kerja atau jam buka pelayanan minimarket. Sesuai dengan peraturan



## PENDAHULUAN

---

dias, maka diputuskan bahwa minimarket yang berada di jalan arteri atau protokol diperbolehkan buka selama 24 jam. Dalam hal ini yang dimaksud dengan jalan arteri atau protokol adalah jalan umum yang berfungsi melayani angkutan utama dengan ciri perjalanan jarak jauh, kecepatan rata-rata tinggi dan jumlah jalan masuk dibatasi secara berdaya guna. Sementara itu, minimarket yang berada di jalan kolektor, jalan lokal dan jalan lingkungan dimulai pukul 09.00 sampai dengan pukul 22.00 waktu setempat. Tetapi jika hari libur nasional diperbolehkan buka sampai dengan pukul 24.00 waktu setempat.

Kebijakan jam kerja atau pelayanan ini memiliki tujuan agar minimarket yang berada terutama di jalan kolektor, jalan lokal, dan jalan lingkungan tidak mematikan pedagang tradisional atau pedagang kelontong yang berada di sekitarnya.

Selain mengatur tentang penataan minimarket dan juga jam kerja atau pelayanan dalam Perbup Sidoarjo No. 20 Tahun 2011 ini juga mengatur tentang kemitraan antara minimarket dengan UMKM khususnya pedagang kecil eceran yang beradius 100m dari lokasi minimarket. Kemitraan disini diartikan sebagai kerjasama antara usaha mikro, kecil, menengah dan koperasi dengan skala besar disertai dengan pembinaan dan pengembangan yang dilakukan oleh penyelenggara usaha skala besar dengan memperhatikan prinsip saling memerlukan, saling memperkuat dan saling menguntungkan.



### 1.5.2 IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Setelah melalui proses yang sangat panjang dalam memutuskan sebuah kebijakan publik, maka hal selanjutnya adalah mengimplementasikan atau melaksanakan kebijakan tersebut. Melaksanakan kebijakan atau implementasi kebijakan merupakan hal yang sangat penting dalam keseluruhan proses kebijakan, bahkan lebih penting dari formulasi kebijakan. Hal ini dikarenakan sebuah kebijakan tidak akan berguna atau tidak akan memberikan dampak apapun kepada kelompok sasaran apabila sebuah kebijakan tersebut tidak diimplementasikan. Selain itu pada proses inilah sebuah kebijakan secara menyeluruh dapat dilihat tingkat keberhasilan atau kegagalannya untuk mencapai tujuan. Hal ini didukung pernyataan dari Chief J. O. Udoji yaitu :

“Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.” (Agustino, 2006:140)

Sementara itu, implementasi kebijakan menurut Daniel Mazmanian dan

Paul Sabatier dalam Agustino (2006:139) adalah :

“Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan dan sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasi.”



## PENDAHULUAN

---

Sedangkan Van Meter dan Van Horn mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai :

“Tindakan-tindakan yang dilakukan baik individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.” (Agustino, 2006:139)

Dengan melihat beberapa definisi dari para ahli diatas, maka dapat dikatakan bahwa fungsi dari implementasi adalah mentransformasikan tujuan dan sasaran dari kebijakan-kebijakan yang telah diformulasikan oleh pemerintah untuk mencapai hasil yang ingin dicapai guna memecahkan masalah yang ada sehingga memberikan dampak perubahan.

Dari beberapa pengertian implementasi di atas maka dapat disimpulkan bahwa :

1. Implementasi merupakan serangkaian kegiatan sebagai tindak lanjut dari kebijakan yang telah ditetapkan guna mewujudkannya menjadi kenyataan sehingga dapat mencapai tujuan dan sasaran dari program atau kebijakan yang telah ditetapkan.
2. Didalam implementasi kebijakan, tidak dapat dipungkiri bahwa sebuah kebijakan akan berhasil, kurang berhasil atau bahkan gagal sama sekali dalam pengimplementasiannya dilihat dari hasil yang diperoleh “*Outcomes*”, karena dalam proses tersebut terdapat banyak sekali aktor yang bermain, baik yang ingin menghendaki berhasilnya sebuah kebijakan maupun yang ingin menghambat sebuah kebijakan.



## PENDAHULUAN

---

3. Dalam implementasi terdapat tiga unsur penting yakni adanya sebuah kebijakan yang akan dilaksanakan, target grup atau kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dari kebijakan yang diharapkan dapat menerima manfaat dari kebijakan tersebut, dan aktor pelaksana (implementor) yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan, dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Dalam penelitian ini, implementasi kebijakan diartikan sebagai serangkaian kegiatan tindak lanjut dari sebuah kebijakan yang dilaksanakan oleh badan atau lembaga tertentu yang telah ditunjuk untuk melaksanakan atau menterjemahkan kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah guna mencapai tujuan dan sasaran yang telah digariskan dalam kebijakan publik.

### **1.5.2.1 Implementasi Kebijakan Penataan Minimarket di Kabupaten Sidoarjo**

Seperti yang telah dijelaskan diatas, dalam implementasi kebijakan penataan minimarket di kabupaten Sidoarjo ini terdapat 2 aktor kebijakan utama yakni pemerintah dan investor. Pemerintah disini diartikan sebagai badan-badan atau lembaga yang telah ditunjuk di dalam kebijakan publik. Sedangkan investor adalah para penanam modal yang menginvestasikan modalnya di wilayah Sidoarjo dengan cara membangun toko modern (dalam hal ini minimarket).

Dengan bersumber pada uraian-uraian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan penataan minimarket di Kabupaten Sidoarjo merupakan serangkaian kegiatan tindak lanjut yang dilakukan pemerintah untuk menjalankan kebijakan dan keputusan yang telah dibuat, dengan cara melaksanakan kebijakan





## PENDAHULUAN

---

penataan tersebut. Hal ini bertujuan agar minimarket di Sidoarjo tumbuh dan berkembang sesuai dengan peraturan dan tidak mematikan pasar tradisional serta pedagang kelontong dengan cara melakukan penataan lokasi, jarak, dan membatasi jam pelayanan serta kemitraan yang harus dilaksanakan oleh minimarket.

Dalam setiap pemerintah selalu mempunyai sejumlah kebijakan dengan tujuan dan sasaran yang berbeda-beda, namun didalam pengimplementasiannya seringkali muncul hambatan-hambatan dalam penjabaran atau pelaksanaannya. Hal ini disebabkan karena pada tahap implementasi sebuah kebijakan bersifat terbuka dan memiliki kemungkinan untuk diintervensi oleh para aktor lain diluar implementor (pelaksana kebijakan) agar apa yang diharapkan dan direncanakan oleh formulator (pembuat kebijakan) berbeda dengan apa yang terjadi di lapangan. Hal inilah yang oleh Andre Dunsire dalam Triana (2011:26) disebut sebagai *implementation gap*, yaitu suatu kondisi dimana terjadi perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan hasil implementasinya. Begitu juga dengan kebijakan penataan minimarket di Kabupaten Sidoarjo yang juga menghadapi perbedaan dalam pelaksanaannya sehingga menyebabkan kesenjangan dalam pengimplementasiannya. Untuk memperjelas “*gap*” tersebut, Winardi (2000) mengatakan bahwa “*gap*” adalah penyimpangan antara *Das Solleh* (standart) dengan *Das Sein* (situasi) kenyataan yang diperoleh. Besar kecilnya perbedaan tersebut menurut Goggin dalam Triana (2011:26) sangat dipengaruhi oleh *implementation capacity* dari organisasi pelaksana, namun tidak hanya *implementation capacity* saja yang mempengaruhi implementasi kebijakan,



## PENDAHULUAN

tetapi terdapat bermacam-macam penyebabnya. Salah satunya adalah aktor-aktor yang terlibat didalam pelaksanaan kebijakan tersebut semakin banyak aktor maka semakin sulit untuk dilaksanakan. Hal ini sejalan dengan apa yang dikatakan R. Wahyuni Triana dalam bukunya Implementasi dan Evaluasi Kebijakan (2011:43).

“Semakin banyak aktor yang terlibat dalam implementasi sebuah kebijakan, maka akan semakin sulit pula kebijakan tersebut diimplementasikan dan mencari tujuan yang diharapkan. Hal ini mudah dipahami karena semakin banyak aktor yang terlibat, maka akan semakin banyak pula biaya koordinasi yang dibutuhkan, semakin banyak pula kepentingan yang bersaing untuk didahulukan, belum lagi masalah kewenangan dan tanggung-jawab antar aktor yang mesti diperjelas terlebih dahulu.”

Adapun aktor-aktor tersebut menurut R. Wahyuni Triana (2011:44-45) dibagi menjadi dua kategori besar, yakni :

1. Aktor inside government
  - a. Eksekutif (semua yang memiliki jabatan politis seperti Presiden, kepala daerah)
  - b. Anggota-anggota dari badan perwakilan rakyat
  - c. Badan dan orang-orang yudikatif secara parsial
  - d. Birokrasi dari sekwilda, kepala kanwil sampai level terbawah
2. Aktor outside government
  - a. Kelompok-kelompok kepentingan
  - b. Akademisi, peneliti dan konsultan serta pihak swasta
  - c. Politisi
  - d. Media massa
  - e. Opini publik
  - f. Kelompok sasaran kebijakan
  - g. Lembaga-lembaga donor.

Dengan melihat banyaknya aktor yang akan berperan mengintervensi pelaksanaan kebijakan, maka pada pelaksanaan kebijakan penataan minimarket di daerah Sidoarjo ini terdapat 3 aktor pelaksana yang berasal dari birokrasi pada *street level bureaucrat*. Ketiga aktor tersebut adalah :



## PENDAHULUAN

No.	Instansi / Dinas	Tugas / Wewenang
1.	Dinas Koperasi Perindustrian Perdagangan dan ESDM Kabupaten Sidoarjo	Memberikan Rekomendasi, pembinaan, pengawasan dan sanksi kepada minimarket.
2.	Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Kabupaten Sidoarjo	Penerbit Ijin (IUTM, HO, P2R, dan IMB).
3.	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Sidoarjo	Menentukan lokasi agar sesuai dengan RTRW dan zonasinya sesuai peraturan Kabupaten Sidoarjo.
4.	Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Sidoarjo	Penegak Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo.

**Tabel I.4 Pelaksana Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 20 Tahun 2011**

Sumber : Data Primer

Keterangan :

1. Dinas koperasi Perindustrian, Perdagangan dan ESDM Kabupaten Sidoarjo bertindak sebagai pemberi rekomendasi serta melaksanakan pembina, pengawas, dan pemberian sanksi terhadap kegiatan penyelenggaraan minimarket sesuai dengan pasal
2. Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Kabupaten Sidoarjo bertindak sebagai pemberi izin lokasi, persetujuan pemanfaatan ruang (P2R), izin mendirikan bangunan (IMB), izin gangguan (HO), serta pemberi izin usaha toko modern (IUTM).



## PENDAHULUAN

3. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Sidoarjo bertindak sebagai penentu lokasi minimarket agar sesuai dengan RTRW dan zonasinya sesuai dengan peraturan Kabupaten Sidoarjo.
4. Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Sidoarjo berindak sebagai penegak peraturan Bupati.

Dengan banyaknya aktor lintas sektor/dinas yang terlibat di dalam implementasi kebijakan penataan minimarket ini, maka kemungkinan besar kebijakan ini akan mengalami kesulitan pada pelaksanaannya, hal ini dikarenakan setiap kebijakan yang melibatkan banyak aktor akan membutuhkan biaya koordinasinya lebih sulit. Oleh karenanya, mekanisme kontrol dari atas juga harus lebih kuat agar kebijakan ini dapat mencapai tujuannya.

Selain banyaknya aktor pelaksana yang terlibat dalam kebijakan penataan minimarket ini, adapula faktor lain yang juga mempengaruhi tingkat keberhasilan sebuah kebijakan. Faktor tersebut adalah tipe dari kebijakan.

“Pengkategorian tipe kebijakan ini dibuat untuk kepentingan analisis kebijakan publik, khususnya bagi studi implementasinya, karena tidak ada kaitan langsung antara tipe kebijakan dengan manfaat praktis dalam praktek kebijakan. Bagi studi implementasi kategorisasi kebijakan berguna untuk membantu pemahaman tingkat kesulitan implementasi tiap tipe kebijakan, yang ada pada akhirnya mungkin bisa menghasilkan rekomendasi yang berguna bagi proses implementasi (Triana, 2011:35).

Adapun tipe-tipe kebijakan yang dikategorikan berdasarkan pada dampak sosial dan hubungannya dengan formuasi kebijakan menurut Ripley and Franklin adalah

1. Kebijakan Distributif (*Distributive Policy*)  
Kebijakan distributif adalah kebijakan atau program yang diarahkan untuk mendorong sektor privat untuk melakukan aktifitas yang tidak akan dilakukan apabila tidak disubsidi oleh pemerintah. Kebijakan



## PENDAHULUAN

tipe ini relatif lebih mudah dalam pengimplementasiannya, karena hubungan antar aktor yang terlibat tidak rawan timbul konflik kepentingan.

2. Kebijakan Pengaturan Persaingan (*Competitive Regulatory Policy*)  
Kebijakan regulator adalah kebijakan yang dibuat untuk membatasi aktifitas sektor privat untuk memproduksi jasa-jasa dan barang-barang tertentu dengan menetapkan kriteria-kriteria yang harus dipenuhi karena banyaknya peminat. Kebijakan tipe ini memiliki tingkat kesulitan yang relatif sedang karena meski akan ada intervensi kepentingan dari pihak yang terkena akibat kebijakan, namun tingkat konflik yang ditimbulkan tidak begitu besar.
3. Kebijakan Peraturan Perlindungan (*Protective Regulatory Policy*)  
Kebijakan peraturan perlindungan adalah kebijakan yang didesain untuk membatasi aktifitas-aktifitas sektor privat yang bisa membahayakan atau merugikan sebagian masyarakat yang lain. Kebijakan tipe ini relatif sulit dalam pengimplementasi. Benturan kepentingan antara pelaku bisnis dan keamanan masyarakat yang dilindungi melalui kebijakan ini rawan menimbulkan konflik dalam skala yang cukup tinggi, demikian juga kemungkinan benturan kepentingan antar aktor pelaksana yang terlibat.
4. Kebijakan Pendistribusian Ulang (*Redistributive Policy*)  
Kebijakan pendistribusian ulang adalah kebijakan yang diasumsikan dapat menghasilkan perkembangan kesejahteraan, kepemilikan, hak, dan nilai-nilai di antara kelas-kelas sosial. Tipe kebijakan ini relatif sulit dilaksanakan, karena tingkat konfliknya bisa sangat tinggi, terutama dari yang merasa dirugikan oleh kebijakan ini (R. Wahyuni Triana, 2011:36-37).

Dengan melihat tipe-tipe kebijakan menurut Ripley dan Franklin diatas, maka dalam penelitian kebijakan penataan minimarket di Kabupaten Sidoarjo ini menggunakan tipe kebijakan pengaturan persaingan (*Competitive Regulatory Policy*). Hal ini dikarenakan kebijakan penataan minimarket ini berusaha untuk membatasi, melarang dan mengatur keberadaan minimarket yang berada di kawasan Sidoarjo. Dapat dikatakan bahwa kebijakan ini berusaha mengatur persaingan antara minimarket dan pasar tradisional karena keberadaan minimarket yang mulai mengancam pasar tradisional dan pedagang kelontong.



## PENDAHULUAN

---

Apabila dilihat dari tipe kebijakannya, pengimplementasian kebijakan ini cukup sulit dilaksanakan dibandingkan dengan kebijakan yang bertipe distributif, hal ini dikarenakan banyaknya kepentingan yang akan mempengaruhi dalam proses pelaksanaan kebijakan tersebut. Terlebih lagi, kebijakan ini mengatur beberapa persyaratan yang harus dipenuhi oleh pengusaha minimarket agar dapat menjalankan usahanya, serta adanya sanksi administratif bagi pengusaha yang tidak mematuhi. Oleh sebab itu, kebijakan ini harus mendapatkan kontrol yang kuat agar dapat terlaksana dengan baik.

### 1.5.3 Model-model dan Variabel dalam Implementasi Kebijakan

Dalam sebuah sistem politik, sebuah kebijakan publik diimplementasikan oleh institusi-institusi pemerintah. Di dalam pelaksanaannya terkadang sebuah kebijakan melibatkan banyak aktor yang mengakibatkan kerumitan. Namun, tidak hanya banyak aktor saja yang mengakibatkan kerumitan tersebut, variabel-variabel di dalam sebuah kebijakan juga sangat mempengaruhi berhasil tidaknya sebuah kebijakan diimplementasikan. Begitu pula dengan kebijakan penataan minimarket di Kabupaten Sidoarjo yang juga dipengaruhi oleh beberapa variabel. Adapun model-model implementasi yang didalamnya terdapat variabel adalah sebagai berikut:

George C. Edward III menamakan model implementasi kebijakannya dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation* (Agustino, 2006:149) mengemukakan dua pertanyaan pokok tentang proses implementasi yaitu hal-hal apa saja yang merupakan pra syarat bagi suatu implementasi kebijakan yang



## PENDAHULUAN

---

berhasil dan apa saja yang merupakan penghambat utama dalam implementasi kebijakan.

Dari kedua pertanyaan tersebut, maka Edward merumuskan empat faktor atau variable yang merupakan pra syarat untuk keberhasilan proses implementasi. Keempat faktor tersebut adalah : (1) komunikasi; (2) sumberdaya; (3) disposisi; dan (4) struktur birokrasi.

1. Komuikasi (*communication*)

Menurut Edward komunikasi merupakan salah satu variabel yang sangat penting dalam menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Hal ini dikarnakan implementasi sebuah kebijakan dapat berjalan efektif apabila implementor mengetahui apa yang akan mereka kerjakan.

2. Sumberdaya (*resources*)

Sumber daya merupakan variable penting lainnya dalam mengimplementasikan kebijakan. Adapun indikator sumberdaya terdiri dari; 1) Staf, 2) Informasi, 3) Wewenang, 4) Fasilitas.

3. Disposisi (*disposition*)

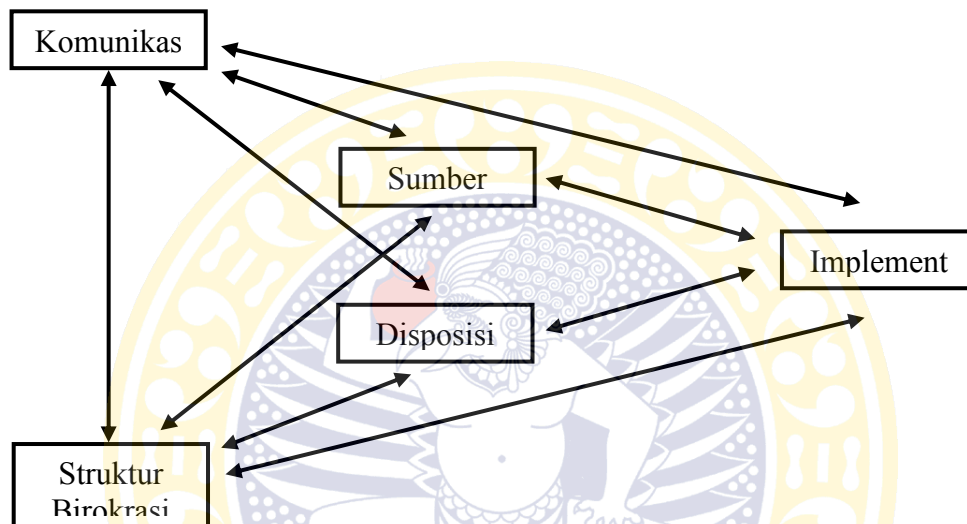
Jika pelaksanaan kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya (kewenangan), sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias.



## PENDAHULUAN

### 4. Struktur Birokrasi (*bureaucratic structura*)

Menurut Edward yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi kearah yang lebih baik adalah melakukan *Standar Operating Prosedures* (SOPs) dan melakukan *Fregmentasi*. (Agustino, 2006:150-153)



I.1 Gambar model Implementasi Kebijakan G.C. Edward III  
(sumber: Budi Winarno, 2012:211)

Sementara itu, Donald Van Metter dan Carl Van Horn di dalam bukunya yang berjudul *A Model of The Policy Implementation* mengatakan bahwa ada enam variabel yang dapat mempengaruhi kinerja kebijakan publik, diantaranya adalah :

1. Ukuran dan Tujuan kebijakan
2. Sumberdaya
3. Karakteristik agen pelaksana
4. Sikap/kecenderungan para pelaksana
5. Komunikasi antarorganisasi dan aktivitas pelaksana





## PENDAHULUAN

### 6. Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik.

Donald P. Warwick menggunakan pendekatan transaksional untuk memahami masalah-masalah yang ada di tahap pelaksanaan kebijakan. Donald dalam Triana (2011:103-104) mengatakan bahwa pada tahap implementasi berbagai kekuatan akan saling berebut berpengaruh, baik kekuatan yang mendorong atau memperlancar (*facilitating condition*), maupun kekuatan yang menghambat (*impeding condition*) pelaksanaan program atau proyek. Faktor-faktor tersebut adalah :

- a. Faktor pendukung (*facilitating condition*), terdiri dari :
  1. Komitmen pimpinan politik
  2. Kemampuan organisasi
  3. Komitmen para pelaksana
  4. Dukungan kelompok kepentingan
- b. Faktor penghambat (*impeding conditions*), terdiri dari ;
  1. Banyaknya aktor yang terlibat
  2. Terdapat komitmen atau loyalitas ganda
  3. Kerumitan yang melekat pada proyek-proyek itu sendiri
  4. Jenjang pengambilan keputusan yang terlalu banyak
  5. Faktor lain, yaitu waktu dan perubahan pimpinan.

Lebih lanjut, Proses implementasi kebijakan akan berhasil mencapai *output* dan *outcome*-nya menurut Merilee S. Grindle dengan pendekatan *Implementation as A Political and Administration Process*, dipengaruhi oleh dua variable besar



## PENDAHULUAN

---

yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*) yang akan dipaparkan sebagai berikut:

Variabel isi (*content*) kebijakan menyangkut :

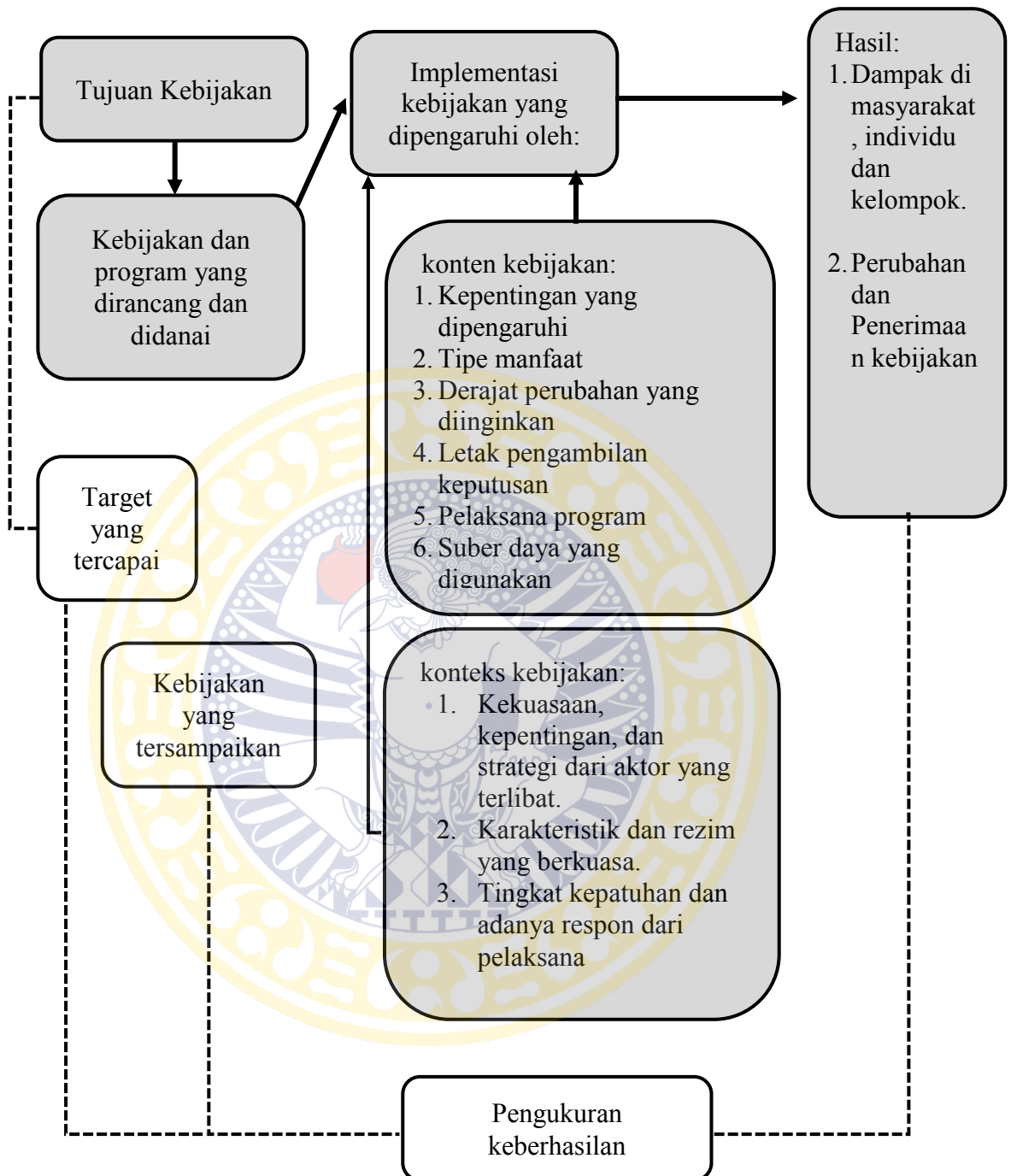
1. Kepentingan yang mempengaruhi kebijakan (*interest affected*) menyangkut sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau *target groups* termuat dalam isi kebijakan
2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan (*extent of envisioned*)
3. Derajat perubahan yang diinginkan
4. Kedudukan pembuat kebijakan (*site of decision making*). Apakah letak sebuah kebijakan sudah tepat.
5. Siapa pelaksana program (program implementor)
6. Sumber daya yang digunakan (*resources committed*). Apakah kebijakan telah didukung oleh sumber daya yang memadai

Variabel lingkungan (*context*) kebijakan menyangkut :

1. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan (*power, interest and strategies of actor involved*)
2. Karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa (*institution of regime characteristics*)
3. Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran (*compliance and responsiveness*) (Leo Agustino, 2006:154-156)



## PENDAHULUAN



**Gambar 1.2 Model implementasi kebijakan oleh Marilee Grindle**

Sumber: Grindle, 1980:11

Implementasi kebijakan publik dapat dilihat dari berbagai sudut pandang terutama dari variabel-variabel yang telah dipaparkan oleh masing-masing tokoh diatas. Variabel-variabel tersebut juga memiliki sifat yang berbeda. Menurut Riant



## PENDAHULUAN

Nugroho D. (2003:194) sifat variabel tersebut ada yang berjenis variabel alami/variabel lain yang tidak dapat dirubah dan *actionable variable* / variabel yang dapat dirubah. Jika pada penelitian ini ingin menganalisis implementasi dari sebuah kebijakan dan juga memberikan masukan bagi pelaksana kebijakan, maka tugas peneliti adalah memilih variabel yang dapat diubah dan variabel alami tidak perlu dimasukkan.

### 1.5.4 Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Penataan Minimarket di Kabupaten Sidoarjo

Sabatier & Mazmanian sebagaimana dikutip oleh R. Wahyuni Triana (2011:22) menegaskan bahwa implementasi kebijakan berarti mewujudkan suatu keputusan kebijakan yang memiliki legalitas hukum – bisa berbentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan eksekutif, dan lain-lain dalam bentuk program-program kerja yang merujuk pada masalah yang akan ditangani oleh kebijakan. Program-program inilah yang kemudian disusun struktur pengimplementasiannya agar selanjutnya menghasilkan perubahan sebagaimana yang diinginkan oleh kebijakan yang dimaksud.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kebijakan seperti ini bersifat *non-self executing* yang artinya kebijakan publik tersebut perlu untuk diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak sehingga akan nampak dampaknya. Meskipun ada juga kebijakan yang bersifat *self executed* yakni kebijakan yang dapat langsung dilaksanakan, tidaklah mengurangi makna penting dari kecermatan dalam menyusun proses implementasi, sebab dari hasil implementasi tersebut kinerja pemerintah dapat dinilai. (Triana, 2011:22)



## PENDAHULUAN

Tetapi, di dalam setiap proses implementasi kebijakan publik baik yang bersifat *self executed* maupun *non-self executed* mengandung resiko untuk gagal. Hal ini dikarenakan adanya variabel-variabel yang mempengaruhinya. Adapun pengertian dari kegagalan tersebut menurut Hogwood dan Gun dalam Wahab (2012:128-129) menjadi dua kategori besar, yaitu ;

1. *Non-implementation* (tidak terimplementasikan)

Suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati, atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan.

2. *Unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil)

Suatu kebijakan telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan (pergantian kekuasaan, bencana alam, dll) maka, kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak datau hasil akhir yang dikehendaki.

Selain itu, menurut Wahab (2012:129) biasanya kebijakan yang memiliki resiko gagal itu disebabkan oleh faktor berikut : pelaksanaanya jelek, kebijakaknya sendiri memang jelek, kebijakan itu memang bernasib jelek.

Dengan demikian, terlihat jelas bahwa untuk mewujudkan apa yang menjadi tujuan dari sebuah kebijakan publik diperlukan variabel-variabel atau yang memengaruhi implementasi kebijakan itu sendiri. Dari beberapa model variabel yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan publik, maka dalam



## PENDAHULUAN

penelitian ini peneliti melakukan elaborasi teori. Adapun elaborasi teori tersebut berasal dari Edward III, dimana menurut Edward terdapat empat variabel yang dapat mempengaruhi proses implementasi, yakni :

1. Struktur birokrasi,
2. Sumberdaya,
3. Komunikasi, dan
4. Disposisi/Sikap pelaksana.

Selain model dari Edward penelitian ini juga menggunakan model implementasi dari Merile S. Grindle. Menurut Grindle sebuah kebijakan akan dipengaruhi oleh dua variabel besar yakni isi kebijakan dan lingkungan kebijakan yang akan dipaparkan sebagai berikut:

Variabel isi kebijakan menyangkut :

- 1.. Kepentingan yang mempengaruhi kebijakan
- 2.. Jenis manfaat yang akan dihasilkan
3. Derajat perubahan yang diinginkan
4. Kedudukan pembuat kebijakan
5. Siapa pelaksana program
6. Sumber daya yang digunakan

Variabel lingkungan kebijakan menyangkut :

1. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan
2. Karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa
3. Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok

Dengan mempertimbangkan bahwa dalam implementasi kebijakan penataan minimarket ini mengandung unsur banyaknya aparat yang terlibat dan adanya



## PENDAHULUAN

---

faktor isi kebijakan yang mempengaruhi kepentingan maka dalam penelitian ini mengelaborasi pendapat dari Edward III dan Grindle dengan faktor-faktor sebagai berikut:

1. Struktur Birokrasi
2. Sumberdaya
3. Komunikasi
4. Disposisi
5. Kepentingan yang Mempengaruhi Kebijakan.

Adapun penjelasan dari kelima faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan penataan minimarket adalah sebagai berikut:

### **1.5.4.1 Sumber Daya**

Sumber daya merupakan variabel yang juga berpengaruh secara langsung terhadap efektif tidaknya pelaksanaan kebijakan publik. Hal ini dikarenakan meskipun sebuah kebijakan publik telah dirumuskan dengan sebaik-baiknya dan didukung oleh pelaksana dan aturan atau hukum yang kuat, namun jika kebijakan tersebut tidak mendapatkan dukungan atau ketersediaan sumber daya yang mencukupi, maka dapat dipastikan kebijakan tersebut akan sulit diimplementasikan atau bahkan gagal dalam pengimplementasiannya. Sementara itu, Leo Agustino (2006:142) mengatakan bahwa keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumberdaya manusia yang



## PENDAHULUAN

---

berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumberdaya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit diharapkan.

George Edward III mengatakan bahwa indikator sumber-sumberdaya yang mempengaruhi keberhasilan dari proses implementasi kebijakan publik adalah :

### 1. Staff

Sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian/kompetensi dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri (Agustino, 2006:151). Kompetensi sendiri dapat dipandang dari dua segi keahlian, yakni keahlian teknis dan keahlian manajerial yang harus dimiliki agar implementasi berjalan efektif.

Oleh sebab itu, dalam menunjang pelaksanaan kebijakan penataan minimarket di Kabupaten Sidoarjo, maka pemerintah harus memiliki jumlah staf yang memadai untuk melaksanakan kebijakan tersebut, namun tidak terbatas pada jumlah saja tetapi setiap staf harus memiliki keahlian dan kemampuan baik di bidang manajerial maupun di bidang teknis yang sesuai dengan bidangnya. Sementara itu yang tidak kalah penting adalah





## PENDAHULUAN

---

pengalaman yang pernah dilakukan agar nantinya tidak mengalami kesulitan dalam pelaksanaannya.

### 2. Informasi

Sumber daya kedua adalah informasi. Informasi sangat dibutuhkan dalam pengambilan keputusan yang berhubungan dengan bagaimana aparat menyelenggarakan kebijakan dan tingkat kepatuhan yang dimiliki. Selain itu, informasi dilakukan untuk memberitahukan kepada pelaksana mengenai penunjuk pelaksanaan (juklak) dan penunjuk teknis (juknis) guna mempermudah dalam perencanaan dan pelaksanaan kebijakan.

Leo Agustino (2006:53) mengatakan dalam implementasi kebijakan, informasi memiliki dua bentuk, yaitu ;

- Informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Dalam hal ini, berarti implementor harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan tindakan.
- Informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Dalam hal ini, implementor harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat di dalam pelaksanaan kebijakntersebut patuh terhadap hukum.

Oleh sebab itu, dalam implementasi kebijakan penataan minimarket di Kabupaten Sidoarjo, sumberdaya informasi sangat dibutuhkan demi menunjang keberhasilan kebijakan tersebut. Terutama untuk menginformasikan juklak dan juknis.



## PENDAHULUAN

---

### 3. Kewenangan

Sumber daya yang ketiga adalah kewenangan. Kewenangan sangat dibutuhkan aparat pelaksana untuk mendukung kompetensinya. Hal ini dikarenakan hakekat dari implementasi adalah memberikan tanggung jawab kepada lembaga/organisasi/institusi untuk melaksanakan tugas dan kewajiban yang telah dibebankan kepadanya dalam hal ini melaksanakan kebijakan. Selain itu, dengan memiliki kewenangan maka pelaksana dapat menciptakan modifikasi atau inovasi dalam proses pelaksanaannya mengingat para implementor inilah yang secara langsung mengetahui kondisi yang ada di lapangan dan berhadapan langsung dengan kelompok sasaran kebijakan. Sementara itu, Leo Agustino (2006:152) mengatakan bahwa :

“Pada umumnya kewenangan bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu tidak ada, maka kekuatan para implementor dimata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Namun, terkadang ketika wewenang itu ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektivitas kewenangan. Di satu pihak, efektivitas kewenangan diperlukan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan; tetapi di sisi lain, efektivitas akan menyurut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingan sendiri atau demi kepentingan kelompoknya”.

Oleh sebab itu, dalam implementasi kebijakan penataan minimarket di Kabupaten Sidoarjo, pemerintah harus memberikan kewenangan yang luas kepada para implementor agar kebijakan dapat terlaksana sesuai dengan tujuannya, tetapi kewenangan tersebut juga harus mendapatkan



## PENDAHULUAN

---

pengawasan yang ketat dari pemerintah agar kewenangan tersebut tidak disalah gunakan.

#### 4. Fasilitas

Fasilitas atau yang bisa juga disebut dengan sumberdaya fisik/fasilitas fisik ini merupakan tersediannya fasilitas serta barang-barang yang dapat mendukung dan dipergunakan dalam implementasi kebijakan penataan minimarket dikabupaten sidoarjo, fasilitas fisik ini dapat berupa tersediannya surat-surat ijin dalam memberikan ijin, memberikan sanksi, formulir-formulir surat perjanjian, kemitraan, dokumen-dokumen minimarket, maupun dokumen-dokumen lain yang berhubungan dengan kebijakan penataan minimarket di Kabupaten Sidoarjo. Apabila fasilitas ini jumlahnya terbatas atau bahkan tidak tersedia, maka hal tersebut akan mengakibatkan gagalnya pelaksanaan kebijakan. Hal ini dikarnakan dengan terbatasnya fasilitas maka sulit untuk mendapatkan informasi yang akurat, tepat, andal, dan dapat dipercaya. Terbatasnya fasilitas yang tersedia juga kurang menunjangefisiensi dan tidak mendorong motivasi para pelaksana kebijakan (Joko Widodo, 2007:102).

#### 5. Dana

Sumber daya yang terakhir adalah dana. Menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Wibowo (1994:74) mengatakan bahwa :

“Secara umum tersediannya dana pada tingkat batas ambang tertentu amat diperlukan agar terbuka peluang untuk mencapai tujuan-



## PENDAHULUAN

---

tujuan formal, dan tersedianya dana di atas tingkat ambang ini akan sebanding dengan peluang tercapainya tujuan tersebut.”

Dengan merujuk pada Mazmanian dan Sabatier diatas, maka tidak dapat disangkal bahwa dana adalah salah satu faktor penentu dalam implementasi kebijakan termasuk dalam implementasi kebijakan penataan minimarket di Kabupaten Sidoarjo. Selain itu ketersediaan dana yang belum memadai merupakan faktor kritis sebagai penunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Sebaliknya jika tingkat ambang batas pendanaan memadai maka hal tersebut dapat menunjang berjalannya implementasi kebijakan.

Bagaimanapun juga, dalam pelaksanaan implementasi kebijakan pasti akan membutuhkan dana dalam mengoprasionalkan kegiatan-kegiatannya. Oleh sebab itu, dalam implementasi kebijakan penataan minimarket di Kabupaten Sidoarjo juga diperlukan dana sebagai biaya operasional aparat pelaksana dalam melaksanakan kebijakan tersebut.

### 1.5.4.2 Struktur Birokrasi

Dalam setiap proses implementasi kebijakan publik dapat dipastikan akan membutuhkan peran lembaga/organisasi/institusi sebagai pihak yang melaksanakan kebijakan tersebut. Hal ini dikarnakan ketika sebuah formulasi kebijakan diputuskan menjadi sebuah kebijakan, maka akan membutuhkan sebuah sistem untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Sistem inilah yang oleh Victor Thompson disebut sebagai birokrasi.



## PENDAHULUAN

---

Birokrasi dapat diartikan sebagai tipe organisasi yang kuat yang dipergunakan pemerintah modern untuk melaksanakan berbagai tugas yang bersifat spesialisasi, dilaksanakan dalam sistem administrasi, khususnya oleh aparatur pemerintah. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer dalam Wahab (2012:29) bahwa birokrasi adalah sebuah lembaga yang sangat kuat dengan kemampuan untuk meningkatkan kapasitas-kapasitas potensial terhadap hal-hal yang baik maupun buruk dalam keberadaannya sebagai instrumen administrasi nasional yang netral pada skala yang besar. Di dalam masyarakat modern dimana terdapat begitu banyak urusan yang terus-menerus dan ajeg, hanya organisasi birokrasi yang mampu menjawabnya. Sementara itu, struktur birokrasi sendiri yang dimaksud dalam penelitian ini mengacu pada pendapat Edward, dimana menurut Edward struktur birokrasi adalah mekanisme kerja yang berbentuk untuk mengelola pelaksanaan sebuah kebijakan. Edward menekankan perlu adanya *Standart Operating Procedure* (SOP) yang mengatur tata aliran pekerjaan diantara para pelaksana, terlebih jika pelaksana program melibatkan lebih dari satu institusi. Ia juga mengingatkan adakalanya fragmentasi diperlukan manakala implementasi kebijakan memerlukan banyak program dan melibatkan banyak institusi untuk mencapai tujuannya. (Triana, 2011:84)

Fragmentasi dapat terjadi jika masing-masing lembaga pelaksana memiliki tujuan dan kepentingan organisasi sendiri-sendiri dan begitu kuat untuk mempertahankannya. Fragmentasi birokrasi ini akan membatasi kemampuan para pejabat puncak untuk mengkoordinasikan semua sumber daya yang relevan dalam



## PENDAHULUAN

---

suatu yuridiksi tertentu, akibatnya adalah terjadinya ketidakefisienan dan pemborosan sumber daya langka (Joko Widodo, 2007:107).

Dengan melihat fenomena-fenomena empiris yang terjadi, maka instansi yang terlibat dalam implementasi kebijakan penataan minimarket di Kabupaten Sidoarjo yaitu Badan Pelayanan Perijinan Terpadu, Dinas Koperasi Perindustrian Perdagangan dan ESDM, serta Badan Pembangunan Daerah. Dimana ketiga instansi tersebut mempunyai pandangan organisasi yang berbeda sehingga rentan adanya fragmentasi.

Oleh sebab itu, peran struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan sangat besar hal ini dikarenakan struktur birokrasilah yang menentukan berhasil tidaknya suatu program atau kebijakan dilaksanakan. Begitu juga dengan kebijakan penataan minimarket di Kabupaten Sidoarjo, peran organisasi atau struktur birokrasi pelaksanaannya sangat menentukan berhasil atau tidaknya kebijakan ini dilaksanakan.

### 1.5.4.3 Komunikasi

Dengan adanya dukungan dari struktur birokrasi serta memiliki sumber daya yang kompeten dan memiliki kewenangan serta sikap pelaksana yang baik, belum dapat menjamin pelaksanaan kebijakan dapat berjalan dengan lancar dan mencapai tujuannya. Hal ini dikarenakan masih ada variabel lain untuk mendukung keberhasilan implementasi tersebut salah satunya adalah komunikasi. Dalam lingkup implementasi kebijakan publik, Joko Widodo (2007:97) mengemukakan bahwa komunikasi kebijakan merupakan proses penyampaian



## PENDAHULUAN

---

informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*).

Dengan adanya komunikasi antara pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan diharapkan mampu menciptakan dan meningkatkan kepatuhan para pelaksana terhadap arahan-arahan yang telah ada dalam kebijakan. Selain fungsi tersebut, dengan adanya komunikasi yang intens diharapkan para pelaksana mengetahui dan memahami apa yang harus mereka kerjakan untuk mencapai tujuan yang diinginkan pembuat kebijakan, serta agar semua pelaksana memahami apa yang menjadi tanggung jawabnya sehingga pelaksanaan kebijakan dapat berjalan secara efektif.

Menurut Edward terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi, yaitu; transmisi (*transmission*), kejelasan (*clarity*), dan konsistensi (*consistency*).

1. Transmisi

Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian (*miskomunikasi*), hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan.

2. Kejelasan

Komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan (*street-level-bureuacrats*) haruslah jelas dan tidak membingungkan (tidak



## PENDAHULUAN

---

ambigu/mendua). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran lain hal tersebut justru akan meyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.

### 3. Konsistensi

Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas (untuk diterapkan atau dijalankan). Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana kebijakan. (Leo Agustino, 2006:150-151)

Dengan melihat ketiga indikator diatas, maka dapat dikatakan bahwa dalam proses implementasi yang menginginkan efektifitas tinggi mengharuskan semua pelaksana memahami dan mengerti apa yang menjadi standar, sasaran dan tujuan dari suatu kebijakan. Dengan mengetahui dan memahaminya dengan jelas, maka mereka akan mengetahui tanggung jawabnya masing-masing. Oleh sebab itu, perlunya pemahaman secara mendasar bagi para pelaksana agar mereka mengerti dengan jelas dan memahami apa yang telah ditetapkan dalam kebijakan. Selain itu, konsistensi dalam komunikasi juga sangat diperlukan, karena jika informasi yang dikomunikasikan sering berubah-ubah maka hal ini akan mengakibatkan kegagalan dalam proses pelaksanaan kebijakan.

Lebih dari itu, yang tidak kalah pentingnya adalah komunikasi antar lapisan organisasi/institusi pelaksana yang sangat berguna untuk mengkoordinasikan





## PENDAHULUAN

---

ukuran, tugas, fungsi dan standar dalam sebuah kebijakan apabila dalam proses implementasinya nanti ditemukan kesulitan-kesulitan. Oleh sebab itu, koordinasi sangat dibutuhkan dalam setiap pelaksanaan kebijakan terutama kebijakan yang membutuhkan banyak pelaksana. Menurut Pfifner dan Presthus, definisi dari koordinasi adalah

“Koordinasi merupakan suatu teknik untuk mempersatukan sejumlah keahlian dan perhatian (*skills and interest*) yang saling bertentangan dan memimpinya ke arah tujuan bersama (Sugandha, 1988:21-22)

Berdasarkan pengertian diatas, maka dapat disimpulkan bahwa koordinasi merupakan suatu teknik untuk menyatukan dan menyerasikan kegiatan, pemikiran, dan instansi yang berbeda-beda dalam mencapai tujuan yang sama yakni keberhasilan dari implementasi kebijakan. Selain itu, koordinasi diperlukan dalam setiap kebijakan supaya sikap dan perilaku dari para aktor pelaksana menjadi terarah pada tujuan, sasaran dan terutama standar yang telah ditetapkan. Dalam implementasi kebijakan penataan minimarket di Kabupaten Sidoarjo, diperlukan koordinasi yang efektif antar instansi yakni, Badan Pelayanan Perijinan terpadu, Dinas Koperasi Perindustrian Perdagangan ESDM, dan Badan Pembangunan Daerah Kota Sidoarjo. Melalui koordinasi yang baik antar instansi yang terlibat tersebut maka akan ada kesatuan, sinkronasi, dan keselarasan dalam pelaksanaan kebijakan penataan minimarket di Kabupaten Sidoarjo. Begitu juga sebaliknya jika koordinasi tidak dapat terselenggara dengan baik, maka implementasi kebijakan akan tersendat dan akan sulit untuk mencapai tujuannya.



#### **1.5.4.4 Disposisi atau Sikap Pelaksana**

Salah satu variabel yang memberikan penilaian secara subyektif adalah disposisi. Disposisi atau biasa juga disebut dengan sikap atau kemauan para pelaksana juga dapat mempengaruhi proses pelaksanaan sebuah kebijakan. Disposisi ini merupakan kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh (Joko Widodo, 2007:104). Setiap implementasi kebijakan pasti membutuhkan pelaksana yang memiliki komitmen yang tinggi untuk mencapai tujuan yang diharapkan. Apalagi jika kebijakan tersebut mendapatkan penolakan dari pihak kelompok sasaran kebijakan, maka para aparat pelaksana atau implementorlah yang langsung berhadapan. Hal inilah yang dapat menimbulkan berbagai sikap dari aktor pelaksana. Selain itu, tidak dapat dipungkiri bahwa dalam realitanya pelaksana atau implementorlah yang memiliki kekuasaan besar untuk melaksanakan kebijakan sesuai dengan cara-cara atau modelnya sendiri. Lebih dari itu, terkadang aktor-aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan seringkali memiliki beban tugas yang cukup banyak atau lebih dari satu program dan harus selesai dalam waktu yang bersamaan. Hal inilah yang terkadang membuat komitmen pelaksana terhadap sebuah program berkurang yang mengakibatkan dikesampingkannya sebuah program dan akhirnya mengalami penundaan.

Komitmen dari pelaksana inilah yang menjadikan pelaksana memiliki kekuatan yang besar, hal ini dikarenakan komitmen dari pelaksana merupakan faktor yang amat mempengaruhi proses pelaksanaan kebijakan. Mengingat aktor yang terlibat dalam kebijakan minimarket ini dari beberapa dinas, badan, dan



## PENDAHULUAN

---

instansi yang masing-masing memiliki fungsi dan tugas yang berbeda dan juga memiliki kepentingan dan prioritas tersendiri, maka jika tidak ada kesepakatan dan satu komitmen yang kuat akan berdampak dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Oleh sebab itu, komitmen yang sama dalam melaksanakan kebijaksanaan dari para pelaksana akan memperlancar arus kerja dan mempermudah dalam mengatasi masalah atau konflik yang mungkin muncul selama pelaksanaan berlangsung. Sebaliknya jika tidak adanya komitmen bersama antar para aktor akan menimbulkan kelambatan, penundaan dan kemacetan dalam pelaksanaan kebijakan yang menimbulkan terbengkalainya atau gagalnya pelaksanaan sebuah kebijakan.

Dalam implementasi kebijakan penataan minimarket di Kabupaten Sidoarjo ini pastinya tidak akan mengabaikan aspek sikap dan kecenderungan dari pelaksana yang ada. Kecenderungan dan sikap pelaksana yang positif terhadap kebijakan ini pasti akan menerima dan tidak menolak tujuan yang terkandung dalam kebijakan tersebut. Namun sebaliknya, jika kecenderungan dan sikap pelaksanaan negatif atau menolak tujuan dan manfaat kebijakan tersebut, maka dapat dipastikan pelaksanaan kebijakan akan mengalami kegagalan. Di dalam penelitian ini juga akan di bahas tentang sikap pelaksana yang mencakup pengetahuan dan penilaian para pelaksana terhadap kebijakan penataan minimarket di Kabupaten Sidoarjo.

Kegagalan suatu program atau kebijakan biasanya bukan karena jeleknya kebijakan atau program yang akan dilaksanakan melainkan karena adanya



## PENDAHULUAN

---

ketidakmampuan dalam menanggapi kebutuhan dan harapan yang disampaikan oleh rakyat, hal ini seperti yang diungkapkan oleh Bryant dan White:

“Ketidakmampuan dalam menanggapi kebutuhan-kebutuhan yang disampaikan oleh rakyat. Cirinya adalah birokrasi yang membengkak dan dipersulit dengan prosedur formalistik yang menunda dan bukannya mempercepat pemberian pelayanan serta pelaksanaan program.” (Bryant and White, 1989:37)

Oleh karenanya, pelaksana kebijakan harus memberikan pelayanan yang cepat dalam pelaksanaan sebuah program bukan malah memperlambat dan mempersulit dengan menggunakan prosedur yang terlalu formal. Selain itu, sebuah kebijakan haruslah memperhatikan aspirasi dari masyarakat atau kelompok sasaran, karena sebuah kebijakan akan lebih berhasil jika mendapat dukungan dan partisipasi dari kelompok sasaran.

### 1.5.4.5 Kepentingan Yang Mempengaruhi Kebijakan

Setiap implementasi kebijakan publik dapat berhasil mencapai tujuannya bila mendapat dukungan dari kelompok-kelompok kepentingan yang ada dalam masyarakat, khususnya yang berkaitan langsung dengan kebijakan tersebut. Kelompok kepentingan (*interest groups*) adalah setiap organisasi yang berusaha mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah, tanpa berkehendak memperoleh jabatan publik. Atau dapat juga dikatakan bahwa kelompok kepentingan adalah individu, kelompok atau organisasi yang memiliki kesamaan sikap, sifat, kepercayaan yang bersatu membentuk sebuah organisasi untuk mencapai tujuan yang sama.

Leo Agustino (2006:154-155) mengatakan bahwa;

“Kepentingan yang mempengaruhi kebijakan (*interest affected*) berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi



## PENDAHULUAN

---

kebijakan. Indikator ini beragumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan dan sejauhmana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya”.

Adapun kelompok kepentingan dalam penelitian ini dapat dikelompokkan sebagai berikut, pertama adalah pengusaha atau investor yang menggunakan modalnya untuk berinvestasi di wilayah Kabupaten Sidoarjo (dalam penelitian ini investor adalah pemilik minimarket). Investor atau pengusaha memiliki kepentingan untuk membuat usahanya semakin maju dan mendapatkan laba yang sebesar-besarnya. Oleh sebab itu, investor selalu mencari lahan-lahan yang strategis untuk dijadikan lahan bisnisnya yang baru, sekalipun harus mengorbankan lingkungan yang ada disekitarnya. Seperti pendirian minimarket tepat di depan pasar tradisional yang jelas-jelas hal tersebut melanggar peraturan yang ada. Hal ini senada dengan apa yang diungkapkan Theodore Lowi ( dalam Grindle, 1980) mengungkapkan bahwa jenis kebijakan publik yang dibuat akan membawa dampak tertentu terhadap macam kegiatan politik. Dengan demikian, apabila kebijakan publik dimaksud untuk menimbulkan perubahan-perubahan dalam hubungan sosial, politik, ekonomi, dan sebagainya, akan dapat merangsang munculnya perlawanan dari pihak-pihak yang kepentingannya terancam oleh kebijakan publik tersebut (Suwitri 2008: 86)

Kedua adalah pemerintah yang memiliki kepentingan untuk menata keberadaan minimarket serta melindungi keberadaan pasar tradisional dan pedagang kelontong yang ada di Kabupaten Sidoarjo. Hal ini dilakukan dengan upaya menata kembali keberadaan minimarket, menata kembali jam pelayanan minimarket serta menjalin kemitraan minimarket dengan pedagang dan UMKM



## PENDAHULUAN

---

yang ada disekitarnya yang sesuai dengan perturan yang berlaku. Sehingga investor juga tetap dapat memperoleh laba yang diharapkan dan pedagang pasar tradisional dan pedagang kelontong tetap dapat berdagang seperti sebelumnya tanpa ada yang harus gulung tikar.

Kedua aktor diatas mempunyai kepentingan masing-masing dalam kebijakan penataan minimarket di Kabupaten Sidoarjo ini, dan masing-masing akan berusaha untuk mencapainya. Bahkan seringkali tujuan dan kepentingan-kepentingan dari para aktor diatas bertentangan satu sama lain terutama dengan kebijakan penataan minimarket di Kabupaten Sidoarjo.

### 1.6 Definisi konsep

- a. Implementasi kebijakan merupakan suatu kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dengan harapan akan memperoleh suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran dari suatu kebijakan itu sendiri.
- b. Peraturan Bupati Sidoarjo No. 20 Tahun 2011 adalah sebuah peraturan yang dibuat untuk mengatur keberadaan minimarket serta melindungi keberadaan pasar tradisional dan pedagang kelontong
- c. Struktur birokrasi adalah kondisi yang dimiliki organisasi pelaksana yang terdiri dari struktur birokrasi, pembagian wewenang, pola hubungan dan *Standart Operating Procedure* (SOP) yang dilakukan para pelaksana kebijakan dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan.



## PENDAHULUAN

---

- d. Sumberdaya adalah potensi-potensi baik fisik maupun non fisik yang dimiliki oleh suatu instansi dalam melaksanakan dan mengantar kebijakan untuk mencapai tujuannya. Adapun sumberdaya tersebut adalah sumberdaya staf, sumberdaya informasi, wewenang, fasilitas fisik, dan sumberdaya dana.
- e. Disposisi adalah sikap atau komitmen dari pelaksana untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan sebuah kebijakan.
- f. Komunikasi adalah proses peyampaian informasi yang disampaikan baik secara langsung maupun tidak langsung kepada individu ke individu atau kelompok lainnya. Adapun tiga indikator yang dipakai dalam mengukur keberhasilan komunikasi, yaitu transmisi, kejelasan, dan konsistensi.
- g. Kepentingan yang mempengaruhi kebijakan adalah sebuah kepentingan yang akan mempengaruhi dari jalannya implementasi kebijakan.

### 1.6.1 Rincian Data yang Diperoleh

Penelitian ini berawal dengan mencari data dan informasi mengenai kebijakan penataan minimarket di Kabupaten Sidoarjo. Adapun data yang dicari adalah sebagai berikut:

- a. Pelaksanaan kebijakan penataan minimarket di Sidoarjo.
- b. Struktur Birokrasi :
  - Tata aliran yang mendukung dalam proses implementasi kebijakan penataan minimarket di Kabupaten Sidoarjo.



## PENDAHULUAN

---

- *Standart Operating Procedure* (SOP).
  - Pembagian wewenang dan hubungan antar pelaksana.
- c. Sumberdaya
- Kecukupan jumlah dan kemampuan sumberdaya staf
  - Kecukupan sumberdaya fasilitas
  - Kecukupan sumberdaya informasi dan wewenang
  - Kecukupan sumberdaya dana
- d. Komunikasi
- Kejelasan komunikasi dan koordinasi antar instansi
  - Proses komunikasi
  - Kejelasan dan konsistensi perintah dan arahan
- e. Disposisi
- Pemahaman dan pengetahuan para pelaksana kebijakan
  - Respon dari para pelaksana kebijakan.
- f. Kepentingan yang mempengaruhi kebijakan
- Aktor yang berkepentingan
  - Mempengaruhi pelaksanaan kebijakan





### **1.7 Metodologi Penelitian**

Metode penelitian adalah sekumpulan langkah, prosedur, atau strategi yang digunakan dalam proses pengumpulan data atau informasi guna memecahkan permasalahan ilmiah untuk memperoleh suatu pengetahuan yang berkebenaran ilmiah.

Pada tahap ini, penulis berusaha mengkaji bagaimana masalah penelitian diatas dapat ditemukan jawabannya. Oleh sebab itu, metodologi penelitian yang digunakan adalah metodologi penelitian kualitatif, karena didalam metodologi penelitian kualitatif peneliti berusaha untuk melihat, mengamati, dan menilai suatu fenomena sosial, sehingga yang akan menjadi titik fokus utama dalam penelitian ini adalah memperoleh pemahaman atas tindakan dan makna gejala sosial dalam sudut pandang peneliti. Bogdan dan Taylor dalam Moleong (2012:4) mendefinisikan *metodologi kualitatif* sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Sejalan dengan devinisi tersebut, Kirk dan Miller dalam Moleong (2012:4) mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung dari pengamatan pada manusia baik dalam kawasannya maupun dalam peristilahannya. Sementara itu, Moleong (2012:6) juga menjelaskan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menghasilkan prosedur analisis yang tidak menggunakan prosedur analisis statistik atau cara kuantifikasi lainnya serta penelitian kualitatif didasarkan pada upaya membangun pandangan mereka yang



## PENDAHULUAN

---

diteliti dengan rinci, dibentuk dengan kata-kata, gambaran holistik dan rumit. Hal ini senada dengan pendapat Creswell (1994:4-7) bahwa penelitian kualitatif lebih mengutamakan penggunaan logika induktif dimana kategorisasi dilahirkan dari perjumpaan peneliti dengan informan di lapangan atau data-data yang ditemukan. Sehingga penelitian kualitatif dapat menghasilkan informasi berupa ikatan konteks yang akan menggiring pada pola-pola atau teori yang menjelaskan fenomena sosial.

Oleh sebab itu, alasan peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif adalah sifat dari masalah yang akan diteliti, selain itu peneliti juga berupaya memahami sesuatu dibalik fenomena yang terjadi dan berupaya untuk mendapatkan gambaran yang lebih mendalam tentang implementasi Perbup Kab. Sidoarjo No. 20 Tahun 2011 tentang penataan Minimarket yang ada di Sidoarjo.

### **1.7.1 Tipe Penelitaian**

Jika melihat dari sudut pandang peneliti serta merujuk pada perumusan masalah dan tujuan dari penelitian ini dilakukan, maka tipe penelitian yang akan digunakan peneliti adalah deskriptif, sedangkan berdasarkan pada analisa data, maka tipe penelitian adalah kualitatif. Melalui penelitian kualitatif deskriptif peneliti berusaha menjelaskan apa yang terjadi dalam Implementasi Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 20 Tahun 2011 tentang Penataan Minimarket di Kabupaten Sidoarjo.



## PENDAHULUAN

---

Sementara itu jika menilik teori, Moleong (1012:11) dalam bukunya mengatakan bahwa data yang dikumpulkan adalah berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka. Hal itu disebabkan oleh adanya penerapan metode kualitatif. Selain itu, semua yang dikumpulkan berkemungkinan menjadi kunci terhadap apa yang sudah diteliti. Oleh sebab itu, laporan dari penelitian ini nantinya akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberi gambaran penyajian laporan penelitian.

### 1.7.2 Lokasi penelitian

Lokasi penelitian adalah tempat dimana peneliti dapat meneliti keadaan yang sesungguhnya dari obyek yang akan diteliti sehingga mendapatkan informasi yang akurat dan mendapatkan data yang relevan untuk penelitian ini.

Penelitian ini sendiri dilaksanakan di Kabupaten Sidoarjo Provinsi Jawa Timur dengan pertimbangan berikut :

1. Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Sidoarjo yang selalu naik dan stabil dari tahun ke tahun serta mudahnya berinvestasi di Kabupaten Sidoarjo serta kondisi penduduk Sidoarjo yang semakin padat terbukti dengan mudahnya mendapatkan perijinan di Kabupaten Sidoarjo dengan pelayanan satu atap.
2. Pertumbuhan minimarket di Kabupaten Sidoarjo yang cukup pesat yakni hampir 300% dari tahun 2008-2014



## PENDAHULUAN

---

3. Banyak minimarket yang melanggar Peraturan Bupati Sidoarjo Nomor 20 Tahun 2011 tentang Penataan Minimarket di Kabupaten Sidoarjo. Adapun pelanggaran tersebut adalah:
  - a. Pelanggaran jarak antara minimarket dengan pasar tradisional
  - b. Pelanggaran lokasi pendirian minimarket yang tidak sesuai dengan RTRW dan zonasi di Kabupaten Sidoarjo
  - c. Pelanggaran jam pelayanan minimarket
  - d. Pelanggaran kemitraan yang seharusnya dilaksanakan.
4. Minimnya *research* dan penelitian yang terkait dengan kebijakan penataan minimarket di Kabupaten Sidoarjo sehingga dengan penelitian ini diharapkan menambah referensi dan pengetahuan bagi masyarakat luas.

Adapun instansi atau organisasi yang dijadikan lokasi penelitian yaitu Dinas Koperasi UKM Perindustrian Perdagangan dan ESDM Kabupaten Sidoarjo, Badan Pelayanan dan Perijinan terpadu, Badan Pembangunan Daerah, dan Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Sidoarjo. Dalam penentuan ini didasarkan pada beberapa pertimbangan antara lain karena instansi di atas merupakan instansi pemerintah yang terkait langsung dengan permasalahan penelitian yakni pelaksanaan kebijakan penataan minimarket dan ketersediaan informasi yang dibutuhkan dalam penelitian.



### 1.7.3 Teknik Penentuan Informan

Didalam penelitian kualitatif dikenal dengan istilah informan yakni orang yang secara sengaja dimanfaatkan untuk memberikan informasi secara relevan tentang situasi dan kondisi penelitian.

Dalam penelitian ini, teknik yang digunakan untuk menentukan informan adalah teknik *Snowball* dan *Purpose Sampling*. *Snowball* adalah teknik pengambilan sampel dengan bantuan *key-informan*, dan dari *key-informan* inilah akan berkembang sesuai petunjuknya. Dalam hal ini peneliti hanya mengungkapkan kriteria sebagai persyaratan untuk dijadikan sampel (Subagyo, 2006:31). Sementara itu, teknik penentuan informan secara *Purpose Sampling* adalah teknik dimana informan yang akan dipilih adalah pihak-pihak yang dianggap paling mengetahui dan memahami tentang permasalahan dalam penelitian ini. Adapun informan dalam penelitian ini adalah :

1. Ibu Listyaningsih selaku Kepala Seksi Perdagangan Dalam Dan Luar Negeri Dinas Perindustrian Perdagangan dan ESDM Kabupaten Sidoarjo. Ibu Listyaningsih ini merupakan satu-satunya informan yang dalam teknik penentuan informannya menggunakan *Snowball*. Hal ini dikarenakan Ibu Listyaningsih merupakan informan kunci dan merupakan pihak yang paling mengetahui tentang kebijakan penataan minimarket di Kabupaten Sidoarjo ini karena beliau bertanggung jawab mengenai pemberian rekomendasi pendirian minimarket.



## PENDAHULUAN

Kemudian, setelah mendapatkan informasi dari Ibu Listyaningsih, teknik penentuan informan berubah menjadi *Purpose Sampling*. Hal ini dikarenakan dari Ibu Listyaningsih didapatkan informasi bahwa ada pihak-pihak yang juga dianggap mengetahui tentang masalah dalam penelitian ini, adapun pihak-pihak yang dijadikan informan tersebut adalah:

- a. Bapak Rizha P.P. selaku Staf Perencanaan Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Kabupaten Sidoarjo
- b. Bapak Reddy Kusuma selaku Sekretaris Badan Pelayanan Perijinan Terpadu Kabupaten Sidoarjo
- c. Bapak Alie Muzzaki selaku Kepala Sub Bagian Perekonomian Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Sidoarjo
- d. Bapak Willy selaku Kepala seksi Operasi dan Pengendalian Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Sidoarjo

### 1.7.4 Teknik Pengumpulan Data

Menurut Lofland dan Lofland dalam Moleong (2012:157) sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata, dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lainnya. Sementara itu, menurut Moleong sendiri (2012:157) kata-kata dan tindakan orang-orang yang diamati atau diwawancarai merupakan sumber data utama. Sumber data utama dicatat melalui catatan tertulis atau perekaman *video/audio tapes*, pengambilan foto, atau film. Oleh sebab itu, dalam penelitian ini, teknik yang digunakan peneliti dalam pengumpulan data adalah dengan menggunakan metode wawancara dan dokumentasi.



## PENDAHULUAN

---

### 1. Wawancara

Menurut Moleong (2012:186) wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu, yang percakapan tersebut dilaksanakan oleh dua pihak yakni pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu. Adapun tujuan utama dalam wawancara ini adalah untuk memahami sudut pandang subyek penelitian tentang masalah didalam penelitian dan diungkap dengan bahasanya sendiri. Selain itu, dalam metode wawancara ini, peneliti mengajukan beberapa pertanyaan secara langsung dengan menggunakan pedoman wawancara kepada informan yang dapat memberikan informasi, pendapat, serta sikap mengenai hal-hal yang relevan dalam penelitian.

### 2. Observasi

Observasi atau yang biasa disebut dengan pengamatan adalah suatu kegiatan manusia yang dilakukan menggunakan panca indra sebagai alat bantu utamanya. Menurut Moleong (2012:175) alasan secara metodologis menggunakan pengamatan adalah mengoptimalkan kemampuan peneliti dari segi motif, kepercayaan, perhatian, perilaku tak sadar, kebiasaan: pengamata memungkinkan pengamat untuk melihat dunia sebagaimana dilihat oleh subjek penelitian, menangkap arti fenomena dari segi subjek, pengamatan memungkinkan peneliti merasakan apa yang dirasakan dan dihayati oleh subjek sehingga memungkinkan peneliti menjadi sumber



## PENDAHULUAN

---

data. Apabila observasi itu dilakukan pada sejumlah orang, maka hasil observasi itu akan digunakan untuk mengadakan perbandingan antara orang-orang tersebut.

### 3. Dokumentasi

Selain menggunakan teknik wawancara dan observasi secara langsung, informasi juga dapat diperoleh dengan melihat fakta yang tersimpan, baik dalam bentuk surat, catatan, arsip, foto kegiatan, hasil rapat, jurnal kegiatan dan sebagainya. Adapun tujuan utama melihat fakta-fakta dan dokumen yang tersimpan tersebut adalah untuk menggali informasi yang telah terjadi di masa lalu. Tidak hanya itu, peneliti juga harus memiliki rasa kepekaan teoritik untuk memaknai semua dokumen-dokumen tersebut.

#### 1.7.5 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Teknik pemeriksaan keabsahan data merupakan faktor yang sangat menentukan dalam sebuah penelitian kualitatif. Sama halnya dengan penelitian kuantitatif untuk menetapkan keabsahan (*trustworthines*) data dalam penelitian kualitatif juga diperlukan teknik pemeriksaan dengan tertentu. Adapun teknik uji keabsahan data dalam penelitian ini adalah menggunakan teknik triangulasi. Menurut Moleong (2012:330) triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai perbandingan terhadap data itu, atau dapat dikatakan





## PENDAHULUAN

teknik triangulasi adalah pengecekan data dilihat dari berbagai sumber dengan data diluar data yang ada. Adapun macam-macam jenis triangulasi menurut Denzin dalam Moleong (2012:330) adalah 1). triangulasi sumber, 2). triangulasi metode, 3). triangulasi penyidik dan, 4). triangulasi teori. Didalam penelitian ini teknik yang dipilih untuk menentukan uji keabsahan data adalah teknik triangulasi sumber yang berarti membandingkan derajat kepercayaan suatu informasi yang dilakukan dengan membandingkan :

- Membandingkan apa yang dikatakan oleh informan ketika berada didepan umum dengan apa yang dikatakan saat wawancara secara pribadi.
- Membandingkan keadaan dan pandangan informan dengan pandangan umum.
- Membandingkan apa yang dikatakan informan ketika memakai alat perekam suara dan ketika alat perekam suara dimatikan.
- Membandingkan hasil wawancara yang diperoleh dengan data atau dokumen yang terkait dengan penelitian.

### 1.7.6 Teknik Analisis Data

Setelah melakukan pengumpulan data dengan teknik diatas, maka langkah selanjutnya adalah melakukan analisis data. Analisis data bertujuan agar data yang telah diperoleh dari hasil penelitian dilapangan dapat dengan mudah dibaca dan



## PENDAHULUAN

---

dipahami sebagai upaya untuk menemukan jawaban atas permasalahan dalam penelitian. Selanjutnya, Moleong (2012:247) mengatakan bahwa proses analisis data dimulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber, yaitu dari wawancara, pengamatan yang sudah dituliskan dalam catatan lapangan, dokumen pribadi, dokumen resmi, gambar, foto, dan sebagainya yang selanjutnya dilakukan proses reduksi data yang dilakukan dengan jalan melakukan abstraksi. Abstraksi merupakan usaha membuat rangkuman proses dan pernyataan-pernyataan yang perlu dijaga sehingga tetap berada di dalamnya. Selanjutnya adalah menyederhanakan data agar mudah untuk dipahami, dibaca dan diinterpretasikan sebagai upaya mencari jawaban atas permasalahan dalam penelitian.

Pada penelitian ini merujuk teknik analisis data Miles dan Huberman sebagaimana dikutip oleh Sugiyono (2010:246) yang mengatakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Adapun langkah-langkah dalam analisis data yaitu *data reduction*, *data display*, dan *conclusion drawing/verification*, ketiga langkah tersebut saling berkaitan satu sama lainnya yaitu meliputi :

### 1. Reduksi Data

Menurut Sugiyono (2010:247) mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya. Dengan demikian data yang telah direduksi akan



## PENDAHULUAN

---

memberikan gambaran yang lebih jelas, dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya, dan mencarinya bila diperlukan. Hal ini dapat diartikan bahwa pada tahap ini peneliti melakukan pemilihan data dan sekaligus memusatkan perhatian untuk menyederhanakan, megabstraksi, dan mentransformasikan data kasar yang diperoleh sehingga memberikan gambaran informasi yang lebih jelas.

### 2. Penyajian Data

Pada tahap ini, peneliti harus mengembangkan data menjadi sebuah deskripsi informasi yang tersusun yang berguna pada saat pengambilan kesimpulan dan tindakan. Penyajian ini menuntun penulis agar dapat mentransformasikan data kasar menjadi sebuah tulisan yang biasanya berbentuk naratif. Hal ini senada dengan apa yang dikatakan Miles dan Huberman dalam Sugiyono (2010:249) yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif. Selain itu Miles dan Huberman mengatakan bahwa dengan mendisplaykan data, maka akan memudahkan peneliti untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah difahami tersebut.

### 3. Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi data

Langkah terakhir dari analisis data menurut Miles dan Huberman yakni penarikan kesimpulan dan verifikasi data. Penarikan kesimpulan dan



## PENDAHULUAN

---

verifikasi merupakan sebagian dari seluruh konfigurasi kegiatan penelitian yang utuh dan dapat dilakukan selama penelitian berlangsung. Hal ini sesuai dengan apa yang ditulis oleh Sugiyono (2010:252) kesimpulan awal yang dikemukakan dalam proses penelitian masih bersifat sementara, dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Tetapi apabila kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal didukung oleh bukti-bukti yang valid dan konsisten saat peneliti kembali ke lapangan mengumpulkan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredible.

