

**BAB I****PENDAHULUAN****I.1. Latar Belakang Masalah**

Peran pasar tidak dapat dilepaskan pada kehidupan masyarakat. Sebagai salah satu fasilitas yang menyediakan segala kebutuhan sehari – hari. Secara sederhana, pasar didefinisikan sebagai sebuah tempat terjadinya transaksi jual beli antara penjual dan pembeli. Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 112 tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, definisi pasar adalah area tempat jual beli barang dengan jumlah penjual lebih dari satu baik yang disebut dengan pusat perbelanjaan, pasar tradisional, pertokoan mall, plasa, pusat perdagangan maupun sebutan lainnya. Secara umum, pasar bisa dikatakan merupakan tulang punggung perekonomian masyarakat, baik masyarakat yang berada dikalangan kelas bawah ataupun masyarakat yang berada di kalangan kelas atas. Disamping itu, pasar juga salah satu lembaga perekonomian terbuka, dalam arti setiap orang bisa masuk didalamnya mengambil peran dalam kehidupan pasar karena tidak adanya persyaratan dan keahlian khusus sehingga bisa dengan berdagang, memberikan jasa layanan, dan sebagainya.

Masyarakat atau penduduk merupakan salah satu komponen dalam sistem wilayah atau kawasan. Dimana dalam kawasan tersebut terdapat kegiatan sosial ekonomi penduduknya. Dan kegiatan tersebut ditentukan oleh permintaan barang



## PENDAHULUAN

---

dan jasa penduduk, yang jika kegiatan tersebut berlangsung terus akan mengembangkan wilayah tersebut. Sehingga kegiatan ekonomi erat kaitannya untuk mempertemukan permintaan dan penawaran, dan tempat kegiatannya dapat dijumpai dalam bentuk fisik yang disebut pasar (Djumantri dalam [http://penataanruang.pu.go.id/bulletin/index.asp?mod=\\_fullart&idart=266](http://penataanruang.pu.go.id/bulletin/index.asp?mod=_fullart&idart=266) diakses pada 22 Desember 2013).

Berdasarkan Peraturan presiden 112/2007, lokasi untuk pendirian pasar wajib mengacu pada rencana tata ruang wilayah Kabupaten/Kota dan rencana detail tata ruang wilayah kabupaten/kota termasuk peraturan zonasinya, selain itu juga harus menganalisa kondisi sosial ekonomi masyarakat. Pasar merupakan salah satu unsur pembentuk ruang dari pemanfaatan ruang, jadi dalam proses pembangunannya harus mengacu pada rencana tata ruangnya. Pembangunan pasar diorientasikan dalam rangka mendukung struktur ruang dan pola ruang yang direncanakan. Maka dari itu sebelum melakukan penilaian (*asesment*) dan persetujuan (*approval*) terhadap usulan pembangunan pasar, terlebih dahulu harus dilakukan identifikasi rencana pola ruang yang termuat di dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Rinci Tata Ruangnya atau rencana Detail Tata Ruangnya (RDTR-nya).

Perkembangan suatu wilayah ditentukan pada kondisi sosial ekonomi penduduknya. Jika suatu wilayah/kawasan yang kondisi sosial ekonomi penduduknya baik, maka akan semakin banyak pasar dan membawa



## PENDAHULUAN

---

perkembangan, dan tentunya akan menarik penduduk baru. Jadi dengan adanya mekanisme pasar bisa menguntungkan suatu kawasan yang menjadi tempat pengelompokan kegiatan perdagangan tertentu, karena bila prosesnya berlangsung terus dapat menyebabkan kawasan menjadi berkembang.

Pada umumnya pasar terdiri dari dua jenis, yaitu pasar modern dan pasar tradisional. Secara sederhana, perbedaan antara pasar modern dan tradisional bisa dilihat dari sistem jual beli dimana pada pasar tradisional memakai sistem tawar-menawar harga, sedangkan pasar modern dengan harga pasti. Berikut perbedaan pasar tradisional dan pasar modern.



Tabel I.1  
Perbedaan Pasar Tradisional dan Pasar Modern

No	Aspek	Pasar Tradisional	Pasar Modern
1	Histori	Evolusi Panjang	Fenomena baru
2	Fisik	Kurang baik, sebagian baik	Baik dan mewah
3	Pemilikan/kelembagaan	Milik masyarakat/desa, Pemda, sedikit swasta	Umumnya perorangan/swasta
4	Modal	Modal lemah/subsidi/swadaya masyarakat/ inpres	Modal kuat/digerakkan oleh swasta
5	Konsumen	Golongan menengah ke bawah	Umumnya golongan menengah ke atas
6	Metode pembayaran	Ciri dilayani, tawar menawar	Ada ciri swalayan, pasti
7	Status tanah	Tanah negara, sedikit sekali swasta	Tanah swasta/perorangan
8	Pembiayaan	Kadang – kadang ada subsidi	Tidak ada subsidi
9	Pembangunan	Umumnya pembangunan dilakukan oleh pemda/desa/masyarakat.	Pembangunan fisik umumnya oleh swasta
10	Pedagang yang masuk	Beragam, masal, dari sektor informal sampai pedagang menengah dan besar.	Pemilik modal juga pedagangnya (tunggal) atau beberapa pedagang formal skala menengah dan besar
11	Peluang masuk/partisipasi	Beragam masal (pedagang kecil, menengah dan bahkan besar).	Terbatas, umumnya pedagang tunggal, dan menengah ke atas
12	Jaringan	Pasar regional, pasar kota, pasar kawasan.	Sistem rantai korporasi nasional atau bahkan terkait dengan modal luar negeri (manajemen tersentralisasi)

Sumber: CESS (1998) dalam Tri Joko Utomo (2011)

Berdasarkan peraturan daerah Jawa Timur nomor 3/2008 tentang perlindungan, pemberdayaan pasar tradisional dan penataan pasar modern, yang termasuk dalam pasar tradisional adalah pasar lingkungan, pasar desa, pasar tradisional kota, pasar khusus, dan pasar tradisional lainnya. Sedangkan yang termasuk dalam usaha pasar modern adalah pusat perbelanjaan dan toko modern



## PENDAHULUAN

seperti minimarket, supermarket, hypermarket, department store, dan pusat perkulakan yang dikelola secara modern.

Pada umumnya secara fisik, pasar modern lebih menarik pembeli karena memberikan tempat pelayanan yang nyaman, fasilitas AC, tidak kumuh, bersih dan mewah, selain itu barang yang diperjualbelikan dalam pasar modern juga tidak jauh berbeda dengan yang dijual di pasar tradisional, yaitu kebutuhan sehari – hari. Di sisi lain pasar tradisional juga menjadi wadah utama penjualan produk – produk berskala ekonomi rakyat seperti petani, nelayan, pedagang barang kerajinan tangan dan produk industri rumah tangga dengan harga yang relatif terjangkau, selain itu juga merupakan sandaran hidup bagi banyak orang, terutama untuk kalangan bawah dan usaha di sektor infomal (<http://ekonomikerakyatan.ugm.ac.id/program/training-workshop/> diakses pada 27 november 2013).

Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik Republik Indonesia, jumlah usaha di sektor informal di Indonesia lebih besar dibandingkan dengan sektor formal. Hal itu dapat terlihat pada tabel berikut:

Tabel I.2  
Prosentase Pekerja di Sektor Informal dan Sektor Formal di Indonesia  
Pada tahun 2010 – 2013

Jenis Sektor Pekerjaan	Tahun			
	2010	2011	2012	2013
Sektor Formal	33,07%	37,83%	39,86%	40,42%
Sektor Informal	66,93%	62,17%	60,14%	59,58%
Total	100%	100%	100%	100%

Sumber: Badan Pusat Statistik Republik Indonesia, diolah





## PENDAHULUAN

---

Pada tabel I.2 terlihat bahwa jumlah usaha sektor informal di Indonesia dari tahun 2010 hingga 2013 lebih besar daripada sektor formal hingga mencapai rata – rata 62,20%, berbeda dengan jumlah pekerja di sektor formal yang hanya mencapai rata – rata 37,79%. Dimana sektor informal sendiri berkarakteristik seperti memiliki jumlah unit usaha yang banyak dalam skala kecil, kepemilikan oleh individu atau keluarga, teknologi yang sederhana dan padat tenaga kerja, tingkat pendidikan dan keterampilan yang rendah, akses ke lembaga keuangan daerah, produktivitas tenaga kerja yang rendah dan tingkat upah juga relatif rendah dibandingkan sektor formal (Bappenas.go.id diakses pada 11 Maret 2014).

Umumnya pedagang pasar tradisional adalah bagian dari usaha di sektor informal. Berdasarkan data pemerintah, jumlah pedagang pasar tradisional di Indonesia pada tahun 2011 sejumlah 12.500.000 orang (www.imq21.com diakses pada 11 Maret 2014). Hal ini berarti 9,3% dari jumlah usaha di sektor informal merupakan pedagang pasar tradisional dan 5,8% penduduk Indonesia adalah pedagang pasar dari jumlah total penduduk Indonesia yaitu 243.740.000 orang.

Pasar tradisional merupakan pilar penyangga ekonomi masyarakat kecil dan tempat yang relatif lebih bisa dimasuki oleh pelaku ekonomi lemah (Fahmina, 2004). Selain itu, pasar tradisional tidak hanya sebagai tempat pertukaran barang dan jasa ekonomi, dengan bertemunya penjual dan pembeli memungkinkan terjadinya interaksi antar individu, sehingga bisa dikatakan sebagai arena sosial rutin bagi masyarakat yang berada disekitarnya, baik interaksi kelompok atau



## PENDAHULUAN

---

golongan. Dalam pasar tradisional bisa terbentuk kebudayaan yang lain dari kebudayaan di sekitar pasar tradisional tersebut, dimana kebudayaan itu sendiri mencakup pengetahuan, kepercayaan, kesenian, moral, hukum adat istiadat dan kemampuan – kemampuan (Effendi,dkk. 1994:3). Keberadaan pasar tradisional juga memiliki potensi terpendam untuk dimanfaatkan sebagai salah satu sumber keuangan bagi peningkatan PAD (Pendapatan Asli Daerah), dengan kapasitasnya yang besar untuk menyerap pedagang, dan mewedahi lalu lintas uang yang terus bergerak dinamis dari hari kehari maka keberadaan pasar tradisional menjadi strategis untuk terus dikembangkan sekaligus memanfaatkan pasar untuk mendukung proses pembiayaan pembangunan di daerah melalui retribusi pasar (Suyanto,dkk, 2002:8-11).

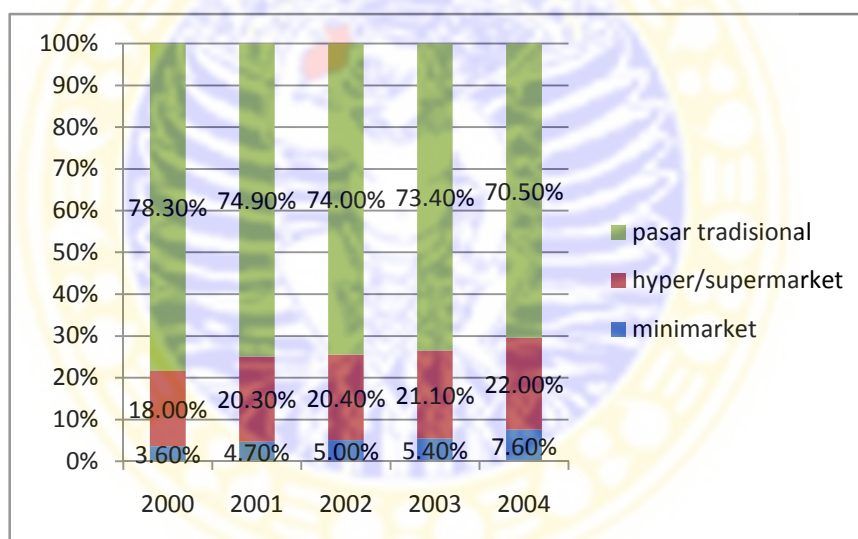
Maka pasar tradisional perlu dikembangkan mengingat bahwa penguatan ekonomi kerakyatan diperlukan untuk melaksanakan amanat konstitusi yang tercantum di pasal 33 ayat 1, mengenai perwujudan tata ekonomi yang disusun sebagai usaha bersama yang berasaskan kekeluargaan yang menjamin keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Pasal 33 ayat 2, mengenai perwujudan cabang – cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup rakyat banyak dikuasai negara. Dan pasal 27 ayat 2, mengenai perwujudan amanat bahwa tiap – tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak. Tujuannya untuk mendorong pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan, mendorong pemerataan pendapatan rakyat dan meningkatkan efisiensi perekonomian secara nasional.



## PENDAHULUAN

Namun data membuktikan bahwa jumlah pasar tradisional di Indonesia terus mengalami penyusutan. Berdasarkan survey yang dilakukan oleh AC Nielsen pada tahun 2000 hingga 2004 menyatakan bahwa pasar tradisional terus mengalami penyusutan setiap tahunnya, hal itu berbanding terbalik dengan pasar modern yang terus mengalami kenaikan, seperti yang terlihat pada grafik berikut:

Grafik I.1  
Perkembangan Pasar Modern (supermarket dan minimarket) dan Pasar Tradisional di Indonesia pada tahun 2000 – 2004.



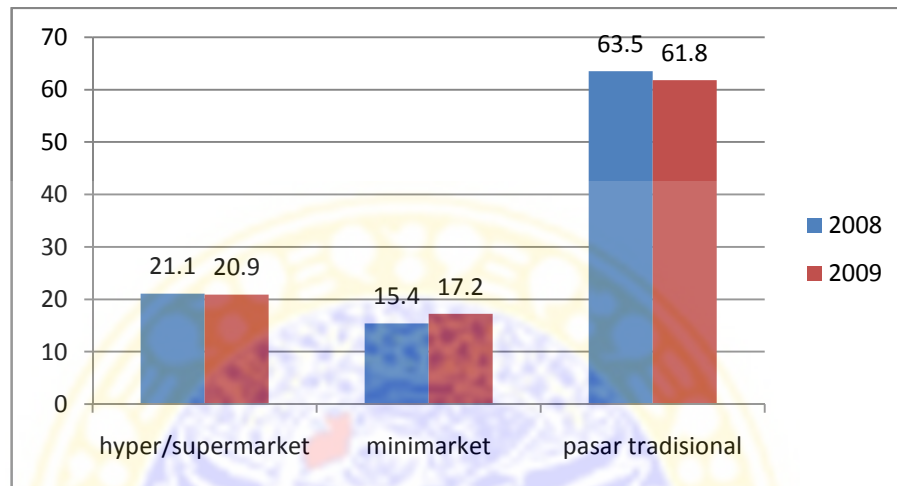
*Sumber: Nielsen (2005) dalam Suyanto.*

Berdasarkan grafik di atas, AC Nielsen menyimpulkan bahwa setiap tahunnya pasar tradisional mengalami penurunan rata – rata sebanyak 2%, sebaliknya pasar modern mengalami kenaikan rata – rata sebanyak 2%. Hasil yang sama, juga diketahui pada penelitian AC Nielsen pada tahun 2008, seperti berikut.





Grafik I.2  
Perkembangan Pasar Tradisional dan Pasar Modern di Indonesia  
tahun 2008 – 2009



Sumber: Nielsen 2010

Sama halnya dengan penelitian sebelumnya, penelitian AC Nielsen tahun 2008 – 2009 menunjukkan secara nasional pasar modern (minimarket dan supermarket) terus mengalami peningkatan, sedangkan pasar tradisional mengalami penyusutan. Hal senada juga didapat dari Ikatan Pedagang Pasar Indonesia yang selanjutnya disebut IKAPPI, menyatakan bahwa jumlah pasar tradisional terus mengalami penyusutan dari tahun 2007 hingga tahun 2011 data menunjukkan bahwa dari jumlah pasar tradisional sebanyak 13.450 menjadi 9.559 pasar tradisional (<http://suaramerdeka.com> diakses pada 10 Maret 2013).

Dengan adanya persaingan antara pasar modern dan pasar tradisional yang menyebabkan pasar tradisional menyusut, maka hal yang wajar dilakukan oleh pemerintah daerah untuk melakukan relokasi pasar tradisional dan revitalisasi



## PENDAHULUAN

---

pasar tradisional agar bisa setara dengan kenyamanan yang diberikan oleh pasar modern. Namun berdasarkan data dari Ikatan Pedagang Pasar Indonesia (IKAPPI), beberapa upaya revitalisasi maupun relokasi pasar tradisional yang dilakukan oleh pemerintah masih belum bisa dikatakan berhasil karena masih terdapat 144 pasar yang terlibat konflik di berbagai kota (<http://suaramerdeka.com> diakses pada 10 Maret 2013).

Upaya revitalisasi maupun relokasi pasar tradisional yang belum berhasil juga berdampak pada berbagai pihak yang selama ini menggantungkan kehidupan dari kegiatan ekonominya di pasar tradisional, terutama pedagang yang sehari – hari menggantungkan kehidupannya dari sana. Hal itu terlihat pada beberapa kasus relokasi dan revitalisasi pasar tradisional di Jawa Timur pada tabel berikut:



## PENDAHULUAN

Tabel I.3  
Pasar Tradisional Berdasarkan Kasus dan Masalahnya Pada  
Beberapa Daerah di Jawa Timur.

Kasus	Alasan	Masalah
Relokasi Pedagang Pasar Keputran ke Pasar Osowilangun, Surabaya.	Menertibkan dan mengembalikan fungsi jalan sebagai jalur lalu lintas kendaraan akibat adanya pedagang kagetan yang menempati ruas jalan sekitar pasar keputran untuk tempat berdagang.**	Munculnya aksi protes pedagang keputran yang tidak ingin direlokasi karena tidak puas dengan kebijakan penertiban yang menurut mereka sangat merugikan mereka. Sehingga pedagang kembali menempati pedestrian jalan.*
Pembangunan Pasar Turi setelah terbakar, Surabaya.	Pembangunan pasar Turi baru dalam rangka peremajaan dan mengembangkan pasar turi baru menjadi lebih luas, akibat adanya kebakaran pada tahun 1978 yang menghancurkan hampir seluruh bangunan pasar.***	Pedagang dibingungkan pemerintah mengenai kepastian hak mereka atas kepemilikan stan di pasar turi baru setelah bangunan direnovasi.*
Revitalisasi Pasar Dinoyo dan Blimbing, Malang.	Proses revitalisasi pasar Dinoyo dan Blimbing diserahkan pada investor, dengan dana ratusan miliar dibangun mall, apartemen, ruko, dan pasar tradisional. Pasar tradisional dipindah belakang mall dan ruko.*	Ribuan pedagang tradisional dipaksa untuk berkompetisi dengan pasar modern, dalam kompetisi itu pasar tradisional dengan mudah tersisih, dan masalah baru muncul yakni ketika pedagang pasar tradisional beralih menjadi pedagang kaki lima yang berjualan di sembarang ruang publik.*
Revitalisasi Pasar Wonokromo, Surabaya.	Revitalisasi pasar lama Wonokromo pasca kebakaran pada tahun 2002, mengakibatkan pasar tersebut dirubah menjadi pasar modern (mall) yang saat ini disebut dengan DTC (Darmo Trade Center).****	Adanya kompetisi antara pedagang lama dan baru. Dimana pedagang lama ditempatkan posisi stan di lantai bawah, dan rata – rata pedagang tradisional di pasar lama mendapat stan di belakang sehingga membuat mereka tidak dilirik pembeli. Sementara stan strategis justru dikuasi oleh pedagang baru yang memiliki modal besar. Hal ini mengakibatkan pedagang lama mengalami kebangkrutan, menjual mobil dan rumah demi memenuhi kebutuhan hidup.****



## PENDAHULUAN

Relokasi pedagang pasar Peneleh, Surabaya.	Adanya kebijakan relokasi pedagang pasar Peneleh ke Pasar Induk Oso Wilangun, untuk mencegah adanya kemacetan lalu lintas di kawasan Jl. Peneleh.*****	Adanya aksi protes dari pedagang yang tidak ingin direlokasi, dengan alasan pasar lama yang ditempati pedagang memiliki surat izin dari instansi Pemerintah Kota Surabaya dan izin keramaian dari Dinas Lingkungan Hidup.*****
Relokasi pedagang pasar Koblen, Surabaya.	Adanya kebijakan relokasi pedagang pasar Koblen ke Pasar Induk Oso Wilangun, karena dianggap mengganggu warga sekitar dan pengguna jalan.*****	Adanya aksi protes dan demo dari pedagang pasar Koblen karena menolak direlokasi. Dengan alasan, relokasi tersebut merugikan pedagang karena lokasi Pasar Tambak Oso Wilangun yang tidak strategis dan jauh dari pusat kota, hingga menyebabkan sepi pembeli.*****

Sumber: \* *metro.kompasiana.com diakses pada 1 Januari 2014*  
 \*\* *Karnaji. jurnal sektor informal kota. Unair.No 4:286-298. Tahun 22*  
 \*\*\* *Chusnul. E-jurnal Pendidikan Sejarah. Unesa. Volume1,No2, Mei 2013*  
 \*\*\*\* *Legowo, M. Journal Unair. Vol: 22 no 2 tahun 2009*  
 \*\*\*\*\* *Surabayapagi.com diakses pada tanggal 10 Maret 2014*  
 \*\*\*\*\* *Newsdetik.com diakses pada tanggal 10 Maret 2014*

Dari tabel I.3 bisa terlihat bahwa dari beberapa kasus relokasi dan revitalisasi pasar tradisional di Jawa Timur dipengaruhi oleh beberapa faktor seperti, ketidakpuasan pedagang pasar tradisional terhadap kebijakan relokasi yang dianggap merugikan pedagang, ketidakpastian hak pedagang setelah adanya kebijakan relokasi, ketidakmampuan pedagang pasar tradisional dalam berkompetisi dengan pedagang pasar modern yang bisa berdampak pada sepi pembeli, serta letak pasar baru yang dianggap kurang strategis sehingga menimbulkan sepi pembeli.

Sidoarjo dikenal sebagai salah satu kota perdagangan dan industri di Jawa Timur. Sebagai penyangga (*hinterland*) utama kota Surabaya, menjadi daerah



## PENDAHULUAN

penopang tempat tinggal bagi jutaan masyarakat dan populasi penduduk Sidoarjo menempati 4 besar se Jawa Timur. Kondisi seperti ini membutuhkan kelancaran distribusi bahan pokok hingga kebutuhan tersier sehingga merangsang tumbuhnya kelompok – kelompok yang mempertemukan penjual dan pembeli. Sehingga Sidoarjo menjadi kawasan yang menjanjikan dalam perkembangan usaha.

Maka hal yang wajar apabila pemerintah Sidoarjo memberikan tempat yang nyaman pada pasar. Namun, pasar modern di Sidoarjo lebih banyak daripada pasar tradisional yang dikelola pemerintah.

Tabel I.4  
Jumlah Pasar di Kabupaten Sidoarjo tahun 2013

Jenis Pasar	Jumlah Pasar	Prosentase Jumlah Pasar
Pasar Tradisional	22	9,52%
- Dinas Pasar	18	
- Pasar Desa	4	
Pasar Modern	209	90,47%
- Minimarket	192	
- Supermarket/Hypermarket	7	
- Department Store	6	
- Pusat Perbelanjaan	2	

*Sumber: Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Sidoarjo, diolah.*

Pasar modern di Sidoarjo lebih banyak hingga mencapai 90,47%, sedangkan pasar tradisional yang dikelola pemerintah hanya 9,52%. Maka pemerintah melakukan perbaikan pada pasar tradisional untuk menjaga eksistensinya agar tidak kalah bersaing dengan pasar modern. Salah satunya melalui relokasi Pasar Waru. Pasar Waru merupakan salah satu diantara 18 unit pasar tradisional yang dikelola oleh pemerintah daerah Kabupaten Sidoarjo.





Tabel I.5  
Jumlah Pasar Tradisional yang Dikelola Pemerintah Kabupaten Sidoarjo Melalui  
Dinas Pasar Kabupaten Sidoarjo Tahun 2014

No.	Nama Pasar	Unit Pelaksana Teknis
1.	Pasar Larangan	UPT Sidoarjo
2.	Pasar Unggas	
3.	Pasar Buduran	
4.	Pasar Sayur	
5.	Pasar Wadung Asri	UPT Wadung Asri
6.	Pasar Gedangan	
7.	<b>Pasar Kedungrejo</b>	
8.	Pasar Krian	UPT Krian
9.	Pasar Prambon	
10.	Pasar Wonoayu	
11.	Pasar Watutulis	
12.	Pasar Tarik	
13.	Pasar Porong	UPT Porong
14.	Pasar Tulangan	
15.	Pasar Krembung	
16.	Pasar Bulang	
17.	Pasar Taman	UPT Taman
18.	Pasar Sukodono	

*Sumber: Dinas Pasar Kabupaten Sidoarjo, diolah*

Dari 18 unit pasar tradisional yang dikelola oleh pemerintah daerah Kabupaten Sidoarjo melalui Dinas Pasar, terbagi menjadi lima unit pelaksana teknis. Dimana Pasar Waru yang sudah berubah menjadi Pasar Kedungrejo dibawah oleh unit pelaksana teknis Wadung Asri.

Kasus ini bermula dari adanya keberadaan pedagang Pasar Waru yang belum tertata dengan baik. Pasar Waru terbentuk dengan adanya sekumpulan pedagang, letaknya didalam perkampungan warga, namun banyak pedagang kagetan seperti PKL (pedagang Kaki Lima) yang menumpang berjualan disekitar Pasar Waru tersebut, karena tempatnya yang penuh akhirnya pedagang meluber



## PENDAHULUAN

---

hingga ke ruas jalan dan menggelar dagangannya di bawah jalan layang Waru dan sekitar rel kereta api, hal itu sangat mengganggu lingkungan sekitar, badan jalan tidak bisa dilewati kendaraan dengan lancar, pemandangan tidak teratur, sampah menumpuk menimbulkan kesan kumuh dan bau tak sedap, selain itu kurangnya kesadaran pedagang pasar terhadap kebersihan lingkungan membuat lingkungan sekitar pasar menjadi kotor dan merusak estetika kota, hal ini melanggar Peraturan Daerah nomor 5 tahun 2007 tentang Penertiban dan Keindahan Tata Kota. Didalam pasal 4 telah ditegaskan bahwa setiap orang dilarang melakukan kegiatan/usaha apapun di jalan, di atas atau di bawah jembatan, jalan layang, pinggir rel kereta api, tepi saluran dan tempat – tempat umum lainnya. Untuk itu pemerintah dituntut untuk dapat mengubah pandangan masyarakat mengenai pasar yang terkesan kotor, kumuh dan tidak teratur menjadi pasar yang nyaman, aman , rapi, dan bersih.

Berkaitan dengan masalah tersebut, pemerintah kabupaten Sidoarjo sebagaimana dalam undang – undang Nomor 32 tahun 2004 berkaitan dengan otonomi daerah, mengeluarkan suatu kebijakan untuk merelokasi Pasar Waru beserta pedagang – pedagangnya ke pasar yang baru yang disebut dengan Pasar Kedungrejo. Upaya relokasi Pasar Waru dan pedagang – pedagangnya ke Pasar Kedungrejo telah dilakukan pemerintah Kabupaten Sidoarjo sejak akhir tahun 2011 lalu, diikuti dengan dikeluarkannya Peraturan Bupati nomor 27 tahun 2011 tentang Penataan Stand dan Penempatan pedagang Pasar Waru, target kebijakan relokasi tersebut tidak hanya untuk pedagang pasar, namun juga PKL disekitar



## PENDAHULUAN

---

pasar. Sebab pembiaran PKL dapat menyebabkan gangguan terhadap pasar tradisional dan para pedagang didalamnya, sehingga para PKL juga perlu ditata dan dibina seperti halnya dengan pasar dan para pedagangnya.

Penempatan Pasar Kedungrejo berlokasi di Jl Brigjen Katamsa, tepatnya sebelah utara pabrik paku, Waru Sidoarjo. Relokasi pemindahan pedagang Pasar Waru ke Pasar Kedungrejo dilakukan pada November 2011. Kenyamanan Pasar Kedungrejo didukung dengan fasilitas pendukung seperti parkir mobil, motor, sepeda, dan lain – lain. Selain itu para pedagang dikelompokkan berdasarkan komoditas yang hendak dijual, mulai dari lapak prancangan, konveksi, ikan basah, hingga tahu dan tempe. Sangat jauh berbeda dengan keadaan pasar lama yang bentuk fisik kurang baik dan kurang menarik. Infrastruktur dan sanitasinya yang tidak memadai dan juga tidak adanya lahan parkir karena letak Pasar Waru berada di pinggir jalan sehingga membuat lalu lintas macet.

Namun terelokasinya Pasar Waru menjadi Pasar Kedungrejo tidak diiringi dengan berhasilnya relokasi pedagang – pedagang Pasar Waru ke Pasar Kedungrejo. Hal itu terlihat dari masih sepiunya Pasar Kedungrejo hingga saat ini dan masih ramainya pedagang di sekitar *eks* Pasar Waru, yang jumlah pedagangnya terlihat pada tabel berikut ini.



Tabel I.6  
Jumlah Pedagang di *eks* Pasar Waru dan Pasar Kedungrejo

Keterangan	Jumlah
Pedagang <i>eks</i> Pasar Waru yang tidak memiliki <i>stand</i> di Pasar Kedungrejo	278 pedagang*
Pedagang <i>eks</i> Pasar Waru yang memiliki <i>stand</i> di Pasar Kedungrejo	514 pedagang**
Total Keseluruhan Pedagang <i>eks</i> Pasar Waru	792 pedagang

Sumber:\* Paguyuban pedagang “Maju Bersama”, diolah.

\*\*Dinas Pasar Kabupaten Sidoarjo, diolah.

Tabel I.6 menunjukkan bahwa sebanyak 278 pedagang *eks* Pasar Waru tidak memiliki *stand* di Pasar Kedungrejo, sedangkan sebanyak 514 pedagang *eks* Pasar Waru sudah memiliki *stand* di Pasar Kedungrejo. Meskipun sekitar 60% pedagang *eks* Pasar Waru dari total keseluruhan pedagang *eks* Pasar Waru sudah memiliki *stand* di Pasar Kedungrejo, tidak menjamin pedagang tersebut berhasil terelokasi, sebab mereka kembali menggelar dagangannya di kawasan *eks* Pasar Waru dan memilih meninggalkan *stand* mereka di Pasar Kedungrejo (<http://portalsidoarjo.com> diakses pada 22 Januari 2015). Disamping itu, diduga adanya kecemburuan sosial pada pedagang yang berdagang di Pasar Kedungrejo terhadap pedagang yang masih berdagang di *eks* Pasar Waru. Sebab, banyak pelanggan memilih membeli kebutuhan mereka di *eks* Pasar Waru. Umumnya para pelanggan memilih lokasi yang paling dekat, sebab untuk menuju Pasar Kedungrejo lokasinya berjarak sekitar 1 kilometer dari *eks* Pasar Waru. Hingga hal itu membuat beberapa pedagang kembali lagi ke tempat yang lama.



## PENDAHULUAN

---

Keadaan seperti ini menyebabkan Pasar Kedungrejo menjadi sepi dan kemeriahan pedagang ala pasar tradisional sama sekali tidak terasa, sebab hanya sekitar 10% – 20% pedagang saja yang berdagang di Pasar Kedungrejo dan itupun tidak semua *stand* buka setiap hari (<http://dprd-sidoarjojab.go.id> diakses pada 22 Januari 2015). Menurut Mashudi selaku koordinator Pasar Kedungrejo, mengungkapkan bahwa selama masih terdapat pedagang yang berdagang di sekitar *eks* Pasar Waru, maka keberhasilan untuk meramaikan Pasar Kedungrejo adalah hal yang tidak mungkin sebab beberapa pemilik *stand* di Pasar Kedungrejo lebih memilih berdagang di sekitar *eks* Pasar Waru dan *stand* di Pasar Kedungrejo hanya digunakan sebagai gudang (<http://www.realita.co> diakses pada 22 Januari 2015).

Disisi lain, sebanyak 276 pedagang *eks* Pasar Waru yang tidak memiliki *stand* di Pasar Kedungrejo membentuk sebuah paguyuban pedagang yang disebut dengan Paguyuban Pedagang “Maju Bersama”. Daftar pedagang yang masuk dalam Paguyuban Pedagang “Maju Bersama” adalah seperti tabel berikut.





Tabel I.7  
Jumlah Pedagang berdasarkan Jenis Dagangannya di Paguyuban Pedagang  
“Maju Bersama:

No	Jenis Dagangan	Jumlah Anggota
1.	Bumbu	29
2.	Ayam	29
3.	Pentol	1
4.	Tahu Tempe	22
5.	Kue	19
6.	Minyak	1
7.	Buah	19
8.	Gorengan	3
9.	Kelapa	9
10.	Bunga	1
11.	Sayur	49
12.	Ikan	37
13.	Peralatan rumah tangga	25
14.	Daging	11
15.	Kopi	2
16.	Cecek	6
17.	Makanan	14
	<b>Jumlah Pedagang</b>	<b>276 pedagang</b>

Sumber: Paguyuban Pedagang “Maju Bersama”

Paguyuban pedagang yang berjumlah anggota 276 pedagang ini mengklaim bahwa mereka semua tidak mendapatkan *stand* di Pasar Kedungrejo sebab seluruh *stand* sudah habis terjual, sehingga mereka tetap berjualan di sekitar *eks* Pasar Waru dan menjadi pedagang kaki lima.

Pembangunan Pasar Kedungrejo menelan anggaran dari APBD tahun 2007 hingga tahun 2010, dengan total alokasi anggaran yang diperuntukkan pembangunan pasar tersebut sekitar Rp 10.404.081.629 (<http://dprd-sidoarjoakab.go.id/sulit-relokasi-pasar-kedungrejo.html> diakses pada 3 April 2013). Jika pedagang menolak untuk direlokasi, maka biaya pembangunan relokasi pasar



## PENDAHULUAN

---

yang di ambil dari dana APBD akan dinilai “sia-sia”, selain itu akibat sepiunya pasar Kedungrejo akan berakibat pada menurunnya hasil retribusi pasar, imbasnya hingga tidak mendatangkan PAD ke Sidoarjo.

Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu dapat mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik, sementara itu suatu kebijakan yang telah direncanakan dengan sangat baik, dapat mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan. Maka dari itu, melihat adanya beberapa permasalahan dalam kebijakan relokasi pedagang pasar Kedungrejo di atas, membuat peneliti ingin mengetahui lebih dalam faktor apa saja yang membuat implementasi kebijakan relokasi pedagang *eks* Pasar Waru mengalami kegagalan.

Pada studi terdahulu yang dilakukan oleh MS Sayekti Prasetyo dengan judul studi eksploratif tentang faktor – faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan pengaturan tempat usaha dan pembinaan PKL alun – alun Kabupaten Nganjuk pada tahun 2011, didapatkan kesimpulan bahwa implementasi kebijakan relokasi PKL Alun – Alun Nganjuk belum berjalan secara maksimal, hal ini disebabkan adanya faktor struktur birokrasi dan sumber daya dirasa menjadi penghambat pelaksanaan kebijakan. Sementara yang ingin dicari pada penelitian ini adalah faktor – faktor kegagalan pada implementasi kebijakan relokasi



pedagang pasar Waru, Sidoarjo. Yang membedakan dengan penelitian tersebut adalah:

1. Lokus Penelitian. Pada penelitian sebelumnya kebijakan relokasi pedagang kaki lima dilakukan di Kabupaten Nganjuk sedangkan penelitian kali ini relokasi pedagang pasar dilakukan di Kabupaten Sidoarjo.
2. Pada penelitian sebelumnya, peneliti ada kecenderungan untuk memberi gambaran mengenai faktor – faktor implementasi kebijakan relokasi pada pedagang kaki lima dengan mengacu pada teori Edward III, sedangkan dalam penelitian ini peneliti cenderung untuk memandang faktor – faktor implementasi kebijakan relokasi pedagang pasar dengan mengacu pada teori Van Metter dan Van Horn dan Edward III.

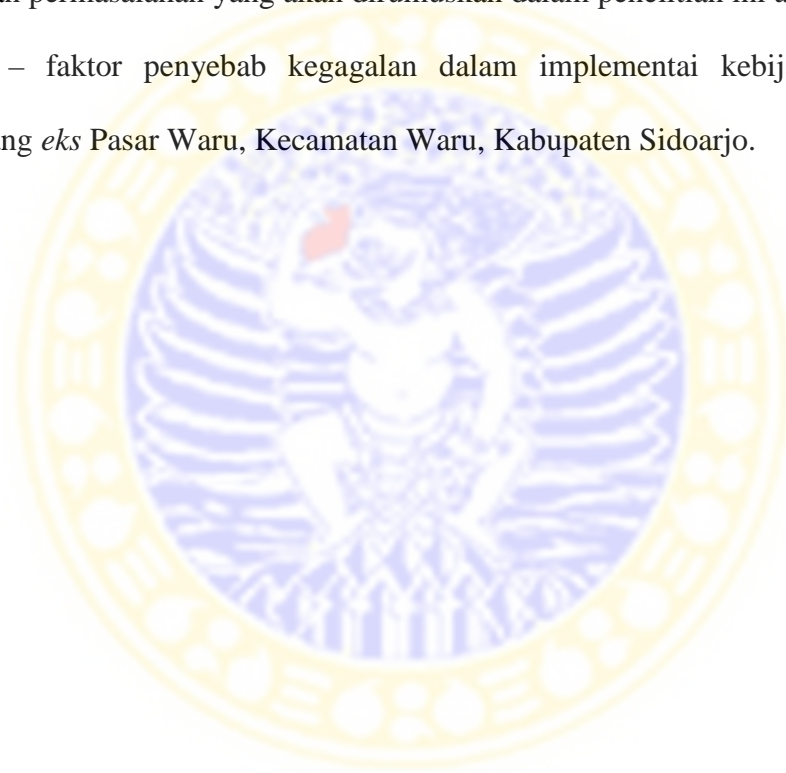
Oleh karena itu untuk mengetahui implementasi kebijakan relokasi pedagang *eks* Pasar Waru secara lebih mendalam merupakan sesuatu yang menarik, yang akan diteliti dalam penelitian ini. Sebab dengan adanya penelitian ini, peneliti akan mengetahui faktor apakah yang menjadi penyebab kegagalan kebijakan relokasi pedagang pasar Waru, Sidoarjo. Kemudian, penelitian akan memberikan informasi baru kepada institusi pelaksana kebijakan relokasi pedagang *eks* Pasar Waru mengenai faktor – faktor penyebab kegagalan kebijakan relokasi pedagang *eks* Pasar Waru. Penelitian ini menjadi penting dilakukan mengingat permasalahan lambannya respon pemerintah dalam menghadapi kebijakan relokasi pedagang *eks* Pasar Waru yang mengakibatkan pedagang



mengganggu lalu lintas di sekitar *eks* Pasar Waru serta tidak beroperasinya Pasar Kedungrejo secara maksimal.

## **I.2. Rumusan Masalah**

Dari berbagai fenomena permasalahan yang telah dipaparkan diatas, maka rumusan permasalahan yang akan dirumuskan dalam penelitian ini adalah apa saja faktor – faktor penyebab kegagalan dalam implementai kebijakan relokasi pedagang *eks* Pasar Waru, Kecamatan Waru, Kabupaten Sidoarjo.





### **I.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **I.3.1. Tujuan Penelitian**

Setiap penelitian memiliki tujuan yang akan digunakan sebagai pedoman untuk pembahasan dalam penelitiannya dan menjawab permasalahan dengan menerangkan fenomena yang sedang terjadi di masyarakat. Berdasarkan rumusan permasalahan yang telah dirumuskan, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk memahami dan menggali lebih dalam faktor – faktor penyebab kegagalan implementasi kebijakan relokasi pedagang Pasar Waru, Sidoarjo dilihat dari aspek ukuran dan tujuan kebijakan publik, sumber daya, disposisi, komunikasi, karakteristik badan pelaksana, kondisi sosial ekonomi politik, serta dukungan kelompok sasaran.

#### **I.3.2. Manfaat Penelitian**

##### **1. Manfaat akademis**

Hasil penelitian ini dapat memberikan informasi yang obyektif dan dapat dipergunakan sebagai bahan pengembangan Ilmu Administrasi Negara serta sebagai informasi bagi penelitian serupa di masa yang akan datang meneliti tentang implementasi kebijakan khususnya dalam kebijakan relokasi pedagang pasar.

##### **2. Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini dapat pula memberikan kontribusi yang cukup bermanfaat bagi Pemerintah Kabupaten Sidoarjo dan juga instansi – instansi terkait dalam usaha penyempurnaan implementasi kebijakan khususnya dalam





relokasi pedagang pasar serta dapat meningkatkan kemampuan peneliti dalam melakukan penelitian.

## **I.4 Kerangka Teori**

### **I.4.1 Kebijakan Publik**

Definisi kebijakan secara sederhana didefinisikan oleh Anderson (dalam Alisjahbana, 2004:2), yang menyimpulkan bahwa kebijakan adalah suatu arah tindakan yang bertujuan, yang dilaksanakan oleh pelaku atau pelaku kebijakan dalam mengatasi suatu masalah atau urusan – urusan yang bersangkutan. Sedangkan secara rinci, diuraikan oleh Carl J. Friedrich (dalam Agustino, 2008:4-6) sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan dimana terdapat hambatan – hambatan (kesulitan – kesulitan) dan kemungkinan – kemungkinan (kesempatan – kesempatan), dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya dalam rangka mencapai tujuan yang dimaksud.

Kebijakan tersebut berhubungan dengan penyelesaian beberapa maksud dan tujuan. Meskipun maksud dan tujuan dari kegiatan pemerintah tidak selalu mudah untuk dilihat, tetapi ide bahwa kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah. Di sisi lain, Alisjahbana (2004:1-3) menjelaskan bahwa kebijakan dapat dipahami sebagai suatu keputusan yang dilaksanakan oleh pejabat pemerintah untuk kepentingan rakyat, yaitu keseluruhan kepentingan yang utuh



## PENDAHULUAN

---

dari perpaduan pendapat, keinginan, dan tuntutan yang disampaikan kepada pemerintah.

Sedangkan definisi dari publik adalah hal ikhwal yang berkaitan dengan kepentingan orang banyak atau masyarakat luas. Maka dari itu kebijakan publik diartikan oleh Dye (dalam Alisjahbana, 2004:2) sebagai berikut:

*“Public policy is whatever governments choose to do or not to do”*

Menurutnya, kebijakan publik sebagai segala sesuatu atau apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan dan upaya untuk mengetahui apa sesungguhnya yang dilakukan oleh pemerintah, kenapa pemerintah melakukan hal itu, dan apa yang menyebabkan pemerintah melakukannya secara berbeda – beda, apabila pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan maka tindakan tersebut harus memiliki tujuan, serta kebijakan publik tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan hanya merupakan keinginan atau pejabat pemerintah saja (Dye dalam Alisjahbana, 2004:2). Selain itu kebijakan publik juga merupakan pedoman yang berisi nilai – nilai dan norma – norma yang mempunyai kewenangan untuk mendukung tindakan – tindakan pemerintah dalam wilayah yurisdiksinya, seperti yang diungkapkan oleh Dunn (dalam Tachjan, 2006:22). Terdapat lima jenis kebijakan publik menurut Anderson (dalam Nugroho 2012:137-138), yaitu,

1. Kebijakan *constituent*, merupakan jenis kebijakan yang membuktikan keberadaan negara, termasuk didalamnya kebijakan tentang keamanan



## PENDAHULUAN

---

negara, seperti yang dijelaskan oleh Theodore Lowi (dalam Nugroho 2012:137-138) bahwa,

*“Constituent policies are policies formally and explicitly concern with the establishment of government structure, with the establishment of rules (or procedures) for the conduct of government, of rules that distribute or divide power and jurisdictions within which present and future government policies might be made”*

Fokus kebijakan *constituent* adalah pada pembentukan struktur pemerintahan, dengan pembentukan prosedur dan aturan untuk pelaksanaan pemerintahan, aturan yang mendistribusikan atau membagi kekuasaan dan yurisdiksi dimana kebijakan pemerintah sekarang dan masa depan dibuat.

2. Kebijakan *distributive*, yaitu kebijakan yang berkenaan dengan alokasi layanan atau manfaat untuk segmen atau kelompok masyarakat tertentu dari suatu populasi.
3. Kebijakan *regulatory*, yaitu kebijakan yang memaksakan batasan atau larangan perilaku tertentu bagi individu ataupun kelompok
4. Kebijakan *self regulatory*, yaitu kebijakan yang dirumuskan oleh para pelakunya sendiri. Misalkan kebijakan tentang praktik dokter bagi mereka yang menjadi anggota dokter profesional.
5. Kebijakan *redistributive*, yaitu kebijakan yang berkenaan dengan upaya pemerintah untuk memberikan pemindahan alokasi kesejahteraan, kekayaan, atau hak – hak dari kelompok tertentu di masyarakat, yaitu kelompok kaya atau sejahtera, ke kelompok lain, yaitu kelompok miskin atau berkekurangan.



## PENDAHULUAN

---

Pada penelitian ini, karena adanya Pasar Waru yang kumuh, kotor, tidak teratur dan mengakibatkan kemacetan jalanan Waru yang diakibatkan oleh pedagang Pasar Waru yang berjualan hingga ke ruas jalan adalah masalah bersama, dan bukan lagi masalah pemilik mobil atau mereka yang menggunakan jalan saja, disisi lain kepentingan pedagang juga harus dipertimbangkan, mengingat pedagang juga merupakan unsur rakyat yang harus didengar aspirasinya dalam rangka melindungi usahanya di sektor informal. Sehingga pemerintah membuat kebijakan relokasi pedagang pasar yang dianggap mampu menampung pendapat dan tuntutan masyarakat tersebut.

Jadi, kebijakan publik dalam penelitian ini adalah serangkaian tindakan yang dikeluarkan oleh pemerintah kabupaten Sidoarjo dalam rangka memperbaiki kondisi fisik pasar tradisional dengan merelokasi Pasar Waru ke Pasar Kedungrejo beserta pedagang – pedagangnya. Hal ini bertujuan supaya memberikan tempat yang nyaman, bersih dan teratur terhadap pasar tradisional dan supaya para pedagang tidak lagi melanggar perda no 5 tahun 2007 dan tidak lagi mengganggu pengguna jalan.

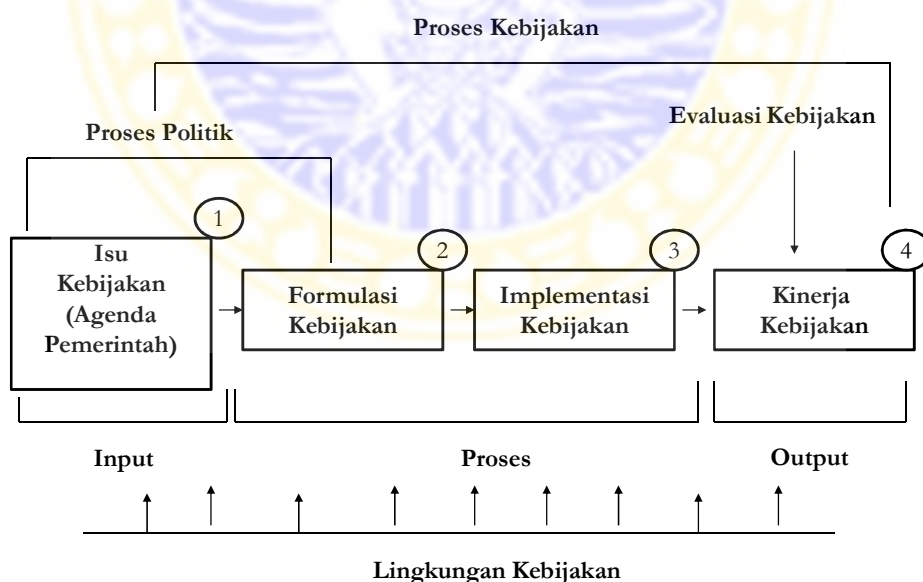
Dan jenis kebijakan relokasi pedagang Pasar Waru merupakan jenis kebijakan *regulative*. Karena kebijakan ini membatasi larangan kepada pedagang Pasar Waru agar tidak berdagang dan berjualan lagi di daerah sekitar rel kereta api dan jalan layang waru, dan tidak melanggar perda no 5 tahun 2007. Kebijakan



relokasi pedagang Pasar Waru dibuat untuk mengatasi konflik yang terjadi di antara kelompok pedagang dan masyarakat pengguna jalan.

Terdapat beberapa tahapan dalam proses kebijakan publik. Secara sederhana Nugroho (2012:533) menggambarkan proses kebijakan secara ideal yang bermula dari gagasan kebijakan, formalisasi dan legalisasi kebijakan, implementasi, kemudian menuju pada kinerja atau mencapai prestasi yang diharapkan, yang didapatkan setelah dilakukan evaluasi kinerja kebijakan, seperti yang disampaikan pada gambar berikut:

Bagan I.1 Proses Kebijakan Publik



Sumber: Nugroho, R. 2012 dalam "*Public Policy*".





Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik sebelum kebijakan di putuskan dan diimplementasikan.

#### **I.4.2 Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi dalam bahasa inggris berasal dari kata *“to implement”* yang dalam *Webster’s Dictionary* (Dalam Tachjan, 2006:3) kata *“to implement”* dimaksudkan sebagai,

*“(1)To carry into effect;to fulfill;accomplish. (2) to provide with the means for carrying out into effect or fulfilling; to give practical effect to. (3) to provide or equip with implement.”*

Penjelasan tersebut berarti membawa ke suatu hasil atau akibat; melengkapi dan menyelesaikan dan menyediakan sarana atau alat untuk melaksanakan sesuatu; memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesuatu; dan menyediakan atau melengkapi dengan alat. Sehingga, implementasi bisa diartikan sebagai sebuah aktivitas yang difungsikan untuk menyelesaikan suatu pekerjaan dengan menggunakan alat dalam rangka memperoleh hasil. Seperti yang dijelaskan oleh Tachjan (2006:24) seperti berikut,

*“Implementasi dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil”*

Arti implementasi bila digabungkan dengan kebijakan publik akan memiliki arti tersendiri, yang berdasarkan Tachjan (2006:24) adalah sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan atau disetujui dengan penggunaan sarana atau alat untuk mencapai tujuan kebijakan.



## PENDAHULUAN

---

Sementara Grindle (dalam Winarno, 2007:146) memberikan pandangannya mengenai implementasi kebijakan dengan mengatakan bahwa.

“tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan – tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak dari suatu kegiatan pemerintah”

Dengan demikian, implementasi dirancang dan dijalankan dengan harapan sampai pada tujuan yang diinginkan. Selanjutnya, Van Metter dan Van Horn (dalam Winarno, 2007:146) membatasi implementasi kebijakan seperti berikut.

“implementasi kebijakan sebagai tindakan – tindakan yang dilakukan oleh individu – individu (atau kelompok – kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan – tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan – keputusan kebijakan sebelumnya”

Jadi, pada implementasi kebijakan terdapat tindakan – tindakan mencakup usaha – usaha untuk mengubah keputusan – keputusan menjadi tindakan – tindakan operasional. Winarno (2007:149) memberi penekanan bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan – tujuan dan sasaran – sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan- keputusan kebijakan, serta tahap implementasi hanya akan terjadi setelah Undang – Undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut. Hal yang sama juga diungkapkan oleh Grindle (dalam Akib dan Tarigan, 2008:2), implementasi kebijakan adalah proses umum tindakan administratif yang bisa diteliti pada tingkat program tertentu dan proses implementasi baru akan dimulai jika tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran.



## PENDAHULUAN

---

Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik dan merupakan hal yang penting dalam proses kebijakan publik, dengan mengutip pendapat dari Woodrow Wilson (dalam Soenarko, 2000:180) bahwa,

*“Its getting to be harder to run 2 constitution than to frame one”*

Berarti bahwa lebih sulit untuk melaksanakan suatu Undang – Undang Dasar atau peraturan – peraturan dibandingkan dengan membentuknya. Hal yang sama juga diungkapkan oleh Soenarko (2000:180) bahwa kebijakan pemerintah barulah ada artinya jika pelaksanaan kebijakan itu dilakukan melalui jalan yang sesuai dan sebagaimana seharusnya untuk kepentingan rakyat. Lanjutnya, tidak sedikit peraturan – peraturan yang tidak dilaksanakan dengan baik dan akhirnya tidak menguntungkan masyarakat, malah merugikan negara (Soenarko, 2000:180).

Dari beberapa pendapat diatas, mewakili anggapan bahwa implementasi kebijakan merupakan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan. Seperti yang dijelaskan oleh Edward III (dalam Akib dan Tarigan, 2008:2) bahwa tanpa implementasi kebijakan yang efektif maka keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan.

Jadi, dari beberapa pengertian implemenetasi kebijakan dari para ahli yang telah dipaparkan di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah aktivitas dan cara untuk mencapai sebuah tujuan – tujuan kebijakan publik. Dan pada penelitian ini, implementasi kebijakan publik yang dimaksud adalah cara



untuk mencapai tujuan kebijakan relokasi pedagang *eks* Pasar Waru ke Pasar Kedungrejo.

#### **I.4.3 Pendekatan – Pendekatan dalam Implementasi Kebijakan**

Dalam perkembangan studi implementasi kebijakan telah dijelaskan mengenai adanya dua pendekatan dalam implementasi kebijakan guna memahami implementasi kebijakan, yaitu pendekatan *top-down* dan *bottom-up*. Menurut Lester dan Stewart (dalam Agustino, 2008:140), kedua pendekatan tersebut dinamakan dengan *the command and control approach* atau pendekatan kontrol dan komando yang sama dengan pendekatan *top-down*, dan pendekatan *bottom-up* disebutnya dengan *the market approach* atau pendekatan pasar.

Pada pendekatan *top-down*, implementasi kebijakan yang dilakukan disentralisir dan dimulai dari aktor tingkat pusat dan keputusan juga diambil dari tingkat pusat. Pendekatan *top-down* bermula dari perspektif bahwa keputusan – keputusan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administratur atau birokrat pada level bawahnya. Sehingga pendekatan ini menilai sejauhmana tindakan para pelaksana sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat.

Sedangkan pada pendekatan *bottom-up* menekankan pada peran *level-street bureaucracy* atau implementor pada hirarki paling bawah yang mengimplementasikan kebijakan di lapangan dan berhadapan langsung dengan kelompok sasarannya. Pendekatan *bottom up* memandang implementasi kebijakan



## PENDAHULUAN

---

dirumuskan tidak oleh lembaga yang tersentralisir dari pusat (Agustino, 2008:140). Pendekatan *bottom up* berpangkal dari keputusan – keputusan yang ditetapkan di level warga atau masyarakat yang merasakan sendiri persoalan dan permasalahan yang mereka alami (Agustino, 2008:156). Jadi inti dari pendekatan *bottom up* adalah implementasi kebijakan dimana formulasi kebijakan berada di tingkat warga, sehingga mereka dapat lebih memahami dan mampu menganalisis kebijakan – kebijakan apa yang cocok dengan sumberdaya yang tersedia di daerahnya.

Pada penelitian ini, implementasi kebijakan menggunakan pendekatan *top-down*. Dimana, kebijakan diinisiasi oleh pemerintah Kabupaten Sidoarjo dan bukan dari level warga, kemudian kebijakan tersebut dilaksanakan oleh Dinas Pasar Kabupaten Sidoarjo dan Pedagang Pasar Waru. Regulasi tersebut dituangkan melalui Peraturan Bupati Sidoarjo nomor 27 tahun 2011 tentang penataan stand dan penempatan pedagang Pasar Waru. Disamping itu juga melihat regulasi dari peraturan daerah provinsi Jawa Timur nomor 3 tahun 2008 tentang perlindungan, pemberdayaan pasar tradisional dan penataan pasar modern di provinsi Jawa Timur, mengupayakan pemerintah daerah untuk melindungi keberadaan pasar tradisional agar mampu berkembang lebih baik untuk dapat bersaing dengan pasar modern.





#### **1.4.4 Model – Model *Top Down* Implementasi Kebijakan Publik**

##### **1. Model Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier**

Model implementasi oleh Mazmanian dan Sabatier (dalam Nugroho, 2012:685) dikenal dengan *A framework for policy Implementation Analysis*. Mazmanian dan Sabatier (dalam Nugroho, 2012:685) mengklasifikasi proses implementasi ke dalam tiga variabel, yaitu variabel independen, intervening, dan dependen yang uraiannya sebagai berikut:

- a. Variabel independen (mudah tidaknya masalah yang akan diselesaikan). Menurut Nugroho (2012:685), variabel ini memiliki beberapa indikator, yaitu:
  1. Masalah teknis pelaksanaan: Tercapai atau tidaknya tujuan suatu kebijakan akan tergantung pada sejumlah persyaratan teknis, termasuk kemampuan untuk mengembangkan indikator – indikator pengukur prestasi kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai prinsip – prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah.
  2. Keragaman objek: semakin beragam perilaku yang diatur, maka semakin beragam pelayanan yang diberikan, sehingga semakin sulit untuk membuat peraturan yang tegas dan jelas.
  3. Perubahan yang dikehendaki: semakin besar jumlah perubahan perilaku yang dikehendaki oleh kebijakan, maka semakin sulit para pelaksana memperoleh implementasi yang berhasil.



- b. Variabel intervening (kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara tepat. Ada beberapa indikator dalam variabel ini menurut Nugroho (2012:685), yaitu:
1. Kejelasan dan konsistensi tujuan: semakin mampu suatu peraturan memberikan petunjuk – petunjuk yang cermat dan disusun secara jelas skala prioritas kepentingan pelaksana dan aktor lainnya, maka semakin besar pula kemungkinan *output* kebijakan dari badan pelaksana akan sejalan dengan petunjuk tersebut.
  2. Teori kausalitas yang diperlukan: memuat teori kausalitas yang menjelaskan bagaimana kira – kira tujuan usaha pembaharuan yang akan dicapai melalui implementasi kebijakan.
  3. Ketepatan alokasi sumberdana: tersedianya sumberdana yang tepat sangat diperlukan agar tujuan – tujuan formal tercapai.
  4. Keterpaduan hirarki diantara lembaga pelaksana: kemampuan memadukan hirarki badan – badan pelaksana.
  5. Aturan pelaksana dari lembaga pelaksana: suatu Undang – Undang harus dapat mempengaruhi lebih lanjut proses implementasi kebijakan dengan cara menggariskan secara formal aturan – aturan pembuat keputusan dari badan – badan pelaksana.
  6. Perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar: sejauh mana peluang – peluang yang terbuka bagi partisipasi para aktor diluar badan pelaksana dapat mendukung tujuan resmi, hal ini



dimaksudkan agar kontrol pada para pejabat pelaksanaan yang ditunjuk oleh pemerintah pusat dapat berjalan sebagaimana mestinya.

c. Variabel dependen (variabel diluar Undang – Undang yang mempengaruhi implementasi), yang menurut Agustino (2008:147) ada beberapa indikator pada variabel ini, yaitu:

1. Kondisi sosial-ekonomi dan teknologi: hal ini dibutuhkan karena perbedaan waktu dan perbedaan diantara wilayah – wilayah hukum pemerintah dalam hal kondisi sosial, ekonomi, dan teknologi sangat signifikan berpengaruh terhadap upaya pencapaian tujuan yang digariskan dalam suatu Undang – Undang.
2. Dukungan Publik: tingkat keberhasilan suatu implementasi kebijakan sangat dibutuhkan adanya sentuhan dukungan dari warga. Maka mekanisme partisipasi publik sangat penting artinya dalam proses pelaksanaan kebijakan publik di lapangan.
3. Sikap dan sumber yang dimiliki kelompok masyarakat: tujuan akan mudah dicapai apabila di tingkat masyarakat, warga memiliki sumber dan sikap masyarakat yang kondusif terhadap kebijakan yang ditawarkan kepada mereka.
4. Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pelaksana: kemampuan berinteraksi antarlembaga atau individu di dalam lembaga untuk menyukseskan implementasi kebijakan menjadi hal indikasi penting keberhasilan kinerja kebijakan publik.



## 2. Model Merilee S. Grindle

Model implementasi kebijakan publik oleh Grindle (dalam Agustino, 2008:154) ini dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Process*, dimana ada dua variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, yaitu isi kebijakan dan konteks kebijakan:

### a. Isi Kebijakan, mencakup:

1. Kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan: suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauhmana kepentingan – kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya.
2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan: untuk menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.
3. Derajat perubahan yang diinginkan: untuk menjelaskan bahwa seberapa besar perubahan yang hendak dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.
4. Kedudukan pembuat kebijakan: untuk menjelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan sebab suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan.



5. Pelaksana program: untuk mendata dan memaparkan dengan baik para pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan.
  6. Sumber data yang dikerahkan: diperlukan sumberdaya yang mendukung agar pelaksanaan kebijakan berjalan dengan baik.
- b. Konteks Kebijakan, mencakup:
1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat: untuk memperhitungkan kekuatan, kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan.
  2. Karakteristik lembaga dan penguasa: menjelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.
  3. Kepatuhan dan daya tanggap: menjelaskan sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

### **3. Model Hogwood dan Gunn**

Model Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (dalam Nugroho, 2012:687) melakukan implementasi kebijakan melalui beberapa syarat, yaitu:

- a. Berkenaan dengan jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah besar.
- b. Berkenaan dengan tersedia sumberdaya yang memadai dalam pelaksanaan kebijakan publik, termasuk sumberdaya waktu.





- c. Berkenaan dengan perpaduan sumber – sumber yang diperlukan, sebab diperlukan sumberdaya baik dalam konteks sumberdaya maupun sumberaktor untuk mencapai tujuan kebijakan yang kompleks dan memiliki dampak yang luas.
- d. Berkenaan dengan apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasari hubungan kausal yang andal, yang prinsipnya adalah apakah kebijakan tersebut memang dapat menyelesaikan masalah yang hendak ditanggulangi.
- e. Berkenaan dengan seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi, asumsinya adalah semakin sedikit hubungan sebab akibat, semakin tinggi pula hasil yang dikehendaki oleh kebijakan tersebut dapat dicapai.
- f. Berkenaan dengan hubungan saling kebergantungan, yang asumsinya adalah jika hubungan saling kebergantungan tinggi, maka implementasi tidak akan dapat berjalan secara efektif.
- g. Berkenaan dengan pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- h. Berkenaan dengan bahwa tugas – tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar. Tugas yang jelas dan prioritas yang jelas adalah kunci efektivitas implementasi kebijakan.

#### **4. Model Goggin, Bowman, dan Lester**

Model implementasi kebijakan oleh Malcolm Goggin, Ann Bowman, dan James Lester ini disebut sebagai *Communication model*” untuk



mengimplementasi kebijakan. Goggin, dkk (dalam Nugroho, 2012:689) menjelaskan tujuan dari model implementasi kebijakan ini adalah mengembangkan sebuah model implementasi kebijakan yang lebih ilmiah dengan mengedepankan pendekatan metode penelitian dengan adanya variabel independen, intervening, dan dependen dan meletakkan faktor komunikasi sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan.

#### **1.4.5 Faktor – Faktor yang Mempengaruhi dalam Implementasi Kebijakan Relokasi Pedagang *eks* Pasar Waru.**

Untuk menentukan faktor – faktor kegagalan apa saja yang terdapat dalam kebijakan relokasi pedagang Pasar Waru, peneliti menggunakan beberapa faktor pada model Van Metter dan Van Horn dan beberapa penjelasan faktor disposisi dan faktor komunikasi dari Edward III dalam implementasi kebijakan. Dan dalam penelitian ini, peneliti ingin mengetahui apa saja faktor – faktor dalam implementasi kebijakan relokasi pedagang pasar Waru hingga menyebabkan kebijakan ini belum terlaksana dengan baik.

Kemudian faktor – faktor dalam implementasi kebijakan tersebut digunakan untuk melihat dan mendeskripsikan kebijakan relokasi pedagang pasar Waru antara lain, faktor ukuran dan tujuan kebijakan, faktor sumberdaya, faktor pelaksana (disposisi); faktor komunikasi; faktor karakteristik badan pelaksana; faktor kondisi ekonomi, sosial dan politik dari Model Van Metter dan Van Horn, faktor komunikasi dan faktor disposisi dari Model Edward III, serta faktor dukungan kelompok sasaran. Faktor dukungan kelompok sasaran menjadi salah



satu faktor yang mampu mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, sebab dengan menggunakan faktor dukungan kelompok sasaran, maka dapat diketahui bagaimana partisipasi dan kesesuaian isi kebijakan terhadap harapan kelompok sasaran terhadap kebijakan.

Faktor – faktor tersebut diambil berdasarkan kesesuaian dengan realita dan permasalahan yang terjadi di lapangan. Berikut penjelasan mengenai faktor – faktor tersebut:

#### **1.4.5.1 Model Van Metter dan Van Horn**

##### **1.4.5.1.1 Ukuran – Ukuran Dasar dan Tujuan – Tujuan Kebijakan**

Variabel ukuran dasar dan tujuan kebijakan merupakan faktor yang menentukan dalam kinerja kebijakan menurut Van Metter dan Van Horn. Menurut Van Metter dan Van Horn (dalam Winarno, 2012:159), indikator – indikator kinerja ini menilai sejauh mana ukuran – ukuran dasar dan tujuan – tujuan kebijakan telah direalisasikan. Ukuran – ukuran dasar dan tujuan – tujuan berguna dalam menguraikan tujuan – tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh. Implementasi kebijakan tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan apabila tujuan – tujuan dan sasaran – sasaran suatu program tidak dipertimbangkan.

Dalam beberapa kasus, banyak ditemukan beberapa kesulitan besar untuk mengidentifikasi dan mengukur kinerja. Adapun penyebab kesulitan itu terjadi dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2012:159) sebagai berikut



## PENDAHULUAN

---

“ada dua penyebab kesulitan mengidentifikasi dan mengukur kinerja, yaitu pertama karena disebabkan oleh bidang program yang terlalu luas dan sifat tujuan yang kompleks, dan penyebab kedua adalah akibat dari kekaburan – kekaburan dan kontradiksi – kontradiksi dalam pernyataan ukuran – ukuran dasar dan tujuan – tujuan.”

Menurut Winarno (2012:160), kekaburan dalam ukuran – ukuran dasar dan tujuan – tujuan dalam kebijakan terkadang sengaja diciptakan oleh pembuat keputusan agar dapat menjamin tanggapan positif dari orang – orang yang disertai tanggung jawab implementasi pada tingkat – tingkat organisasi yang lain. Dalam menentukan ukuran – ukuran dasar dan sasaran – sasaran kebijakan, dapat menggunakan pernyataan – pernyataan dari para pembuat keputusan sebagaimana direfleksikan dalam banyak dokumen, seperti regulasi – regulasi dan garis – garis pedoman program yang menyatakan kriteria untuk evaluasi kinerja kebijakan (Van Metter dan Van Horn dalam Winarno, 2012:161). namun, pada beberapa hal ukuran – ukuran dasar dan sasaran – sasaran kebijakan harus dideduksikan oleh peneliti perorangan, hingga akhirnya pilihan ukuran – ukuran pencapaian bergantung pada tujuan – tujuan yang didukung oleh penelitian.

Jadi, ukuran – ukuran dasar dan tujuan – tujuan sebuah kebijakan harus diuraikan secara jelas untuk mengetahui apakah tujuan dan ukuran dasar tersebut telah terealisasi atau belum. Maka dapat disimpulkan bahwa pada penelitian ini, ukuran – ukuran dasar dan tujuan – tujuan kebijakan yang dimaksud adalah ukuran – ukuran dasar dan tujuan – tujuan yang ingin dicapai oleh kebijakan relokasi pedagang *eks* Pasar Waru ke Pasar Kedungrejo.



#### I.4.4.1.2 Sumber Daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Terdapat beberapa sumber daya yang merupakan fokus dari implementasi kebijakan oleh Van Metter dan Van Horn (dalam Agustino, 2008:142), yaitu.

##### a. Sumber daya manusia.

Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap – tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumberdaya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik, tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumberdaya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik pun akan sangat sulit untuk diharapkan (Van Metter dan Van Horn dalam Agustino, 2008:142).

##### b. Sumber daya finansial

Selain sumber daya manusia, fokus Van Metter dan Van Horn adalah sumber daya finansial. Karena ketika sumberdaya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan dana melalui anggaran tidak tersedia, maka memang menjadi persoalan rumit untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan publik (Van Metter dan Van Horn dalam Agustino, 2008:142).





c. Sumber daya waktu

Disisi lain, sumber daya waktu juga merupakan hal yang penting dalam implementasi kebijakan. Ketika sumberdaya manusia giat bekerja dan dana telah tersedia, namun terbentur dengan persoalan waktu yang terlalu ketat, maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan implementasi kebijakan (Van Metter dan Van Horn dalam Agustino, 2008:142).

Maka, pada penelitian ini ingin mengetahui bagaimana ketersediaan sumberdaya staff, sumberdaya finansial, dan sumberdaya waktu dalam implementasi kebijakan relokasi pedagang *eks* Pasar Waru ke Pasar Kedungrejo.

I.4.4.1.3 Kecenderungan Pelaksana (Disposisi)

Sikap penerimaan atau penolakan dari para pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik (Van Metter dan Van Horn dalam Agustino, 2008:143). Hal ini bisa terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil dari formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Namun, kebijakan yang akan dilaksanakan adalah kebijakan yang berasal dari atas atau yang disebut dengan *top-down* yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak pernah mengetahui kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang ingin diselesaikan

Disposisi yang dimaksud dalam model ini adalah berkaitan dengan sikap dan perilaku para implementor terhadap kebijakan yang harus dilaksanakan, berkaitan dengan kesediaan dari para implementor untuk melaksanakan kebijakan



tersebut, sebab pada dasarnya kebijakan membutuhkan para pelaksana yang memiliki komitmen yang tinggi agar mampu mencapai tujuan kebijakan yang diharapkan (Van Metter dan Van Horn dalam Agustino, 2008:143). Dengan mengandalkan kecakapan saja tidak akan mencukupi, tanpa adanya kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan. Van Metter dan Van Horn (dalam Winarno, 2012:168) mengidentifikasi tiga unsur tanggapan pelaksana yang mempengaruhi kemampuan dan keinginan pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kebijakan, yaitu kognisi (pemahaman) mengenai kebijakan, macam tanggapan terhadapnya (penerimaan, netralitas, penolakan) dan intensitas tanggapan itu.

Jadi, pada penelitian ini disposisi yang dimaksud adalah kecenderungan sikap atau komitmen dari aparat Dinas Pasar Kabupaten Sidoarjo sebagai aparat pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kebijakan relokasi pedagang *eks* Pasar Waru ke Pasar Kedungrejo.

#### I.4.4.1.4 Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksana

Faktor komunikasi antara organisasi dan kegiatan – kegiatan pelaksanaan tercakup dalam model implementasi kebijakan oleh Van Meter dan Van Horn. Implementasi kebijakan akan berjalan efektif jika ukuran – ukuran dan tujuan – tujuan dipahami oleh individu – individu yang bertanggung jawab dalam kinerja kebijakan (Van Metter dan Van Horn dalam Winarno, 2012:162). Maka, penting untuk memberi perhatian yang besar pada kejelasan ukuran – ukuran dasar dan tujuan – tujuan kebijakan, ketepatan komunikasinya dengan para pelaksana, dan



## PENDAHULUAN

---

konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan – tujuan yang dikomunikasikan dengan berbagai sumber informasi.

Menurut Van Metter dan Van Horn (dalam Winarno, 2012:162), komunikasi di dalam dan antara organisasi – organisasi merupakan suatu proses yang kompleks dan sulit, hal ini diperjelas dengan pendapatnya seperti berikut.

“Dalam meneruskan pesan – pesan ke bawah dalam suatu organisasi – organisasi lainnya, para komunikator dapat menyimpangkannya atau menyebarkanluaskannya, baik secara sengaja maupun tidak sengaja. Lebih dari itu, jika informasi yang berbeda memberikan interpretasi – interpretasi yang tidak konsisten terhadap ukuran – ukuran dasar dan dan tujuan – tujuan atau jika sumber – sumber yang sama memberikan interpretasi – interpretasi yang bertentangan, para pelaksana akan menghadapi kesulitan besar untuk melaksanakan maksud – maksud kebijakan.”

Sedangkan Agustino (2008:144) berpendapat bahwa koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak – pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan – kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi, begitu pula sebaliknya.

Menurut Nugroho (2012:693), komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan publik dan sikap serta tanggapan dari para pihak yang terlibat. Komunikasi merupakan salah satu faktor yang berpengaruh terhadap penerimaan kebijakan oleh kelompok sasaran, sehingga buruknya proses komunikasi akan menjadi titik lemah dalam mencapai efektivitas pelaksanaan kebijakan negara. Jadi, penyebarluasan isi kebijakan melalui proses komunikasi yang baik akan mempengaruhi terhadap efektivitas



implementasi kebijakan, dalam hal ini media komunikasi yang digunakan untuk menyebarkan isi kebijakan kepada kelompok sasaran akan sangat berperan (Tachjan, 2006:36).

Maka, dapat disimpulkan bahwa komunikasi antarorganisasi dan aktivitas pelaksana adalah proses mengalirkan informasi mengenai kebijakan dari para pelaksana kepada kelompok sasaran. Dimana pihak pelaksana pada penelitian ini adalah Dinas Pasar Kabupaten Sidoarjo dan kelompok sasaran kebijakannya adalah pedagang *eks* Pasar Waru.

#### I.4.4.1.5 Karakteristik Badan – Badan Pelaksana

Van Metter dan Van Horn (dalam Winarno, 2012:166) memberikan perhatian kepada variabel karakteristik badan – badan pelaksana sebagai salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Hal ini penting, sebab seperti yang diungkapkan oleh Agustino (2006:143) bahwa kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri – ciri yang tepat serta cocok dengan para badan pelaksananya. Ada beberapa unsur berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan menurut Van metter dan Van Horn (dalam Winarno, 2012:166), yaitu.

- a. Kompetensi dan ukuran staf suatu badan;
- b. Tingkat pengawasan hirarkis terhadap keputusan – keputusan sub unit dan proses – proses dalam badan – badan pelaksana;
- c. Sumber – sumber politik suatu organisasi (contohnya dukungan di antara anggota – anggota legislatif dan eksekutif).



- d. Vitalitas suatu organisasi;
- e. Tingkat komunikasi – komunikasi “terbuka”, yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horisontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu – individu di luar organisasi;
- f. Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan “pembuat keputusan” atau “pelaksana keputusan”

Jadi, pada penelitian ini karakteristik badan pelaksana yang dimaksud adalah karakter dan ciri – ciri badan/instansi pelaksana kebijakan dalam melaksanakan kebijakan. Dimana badan/instansi pelaksana kebijakan yang dimaksud pada penelitian ini adalah Dinas Pasar Kabupaten Sidoarjo.

#### I.4.4.1.6 Kondisi – Kondisi Ekonomi, Sosial dan Politik.

Kondisi – kondisi ekonomi, sosial dan politik merupakan salah satu variabel yang diidentifikasi oleh Van Metter dan Van Horn. Variabel kondisi ekonomi, sosial dan politik ingin menilai sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Seperti yang diungkapkan oleh Agustino (2008:144) bahwa lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Variabel ini mencakup (Van Metter dan Van Horn dalam Demartini, 2010:4):

1. Lingkungan ekonomi secara umum: Sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi





kebijakan. Kondisi ekonomi mempengaruhi ketersediaan sumber daya keuangan dan non-keuangan yang diperlukan untuk melaksanakan hukum

2. Ideologi sosial: Sejauh mana kelompok – kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan Berlaku ideologi membantu menentukan iklim politik atau sosial di ruang publik. Mereka dapat menunjukkan preferensi liberal atau konservatif atau dapat membantu memastikan kemarahan publik atau kebahagiaan mengenai isu tertentu.
3. Karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak
4. Opini publik: Bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.
5. Dan lain sebagainya

Maka dapat disimpulkan bahwa kondisi ekonomi, sosial, dan politik adalah kondisi eksternal dari segi ekonomi, sosial dan politik yang berpengaruh pada keberhasilan implementasi kebijakan. Dan kondisi ekonomi, sosial dan politik yang dimaksud pada penelitian ini adalah kondisi eksternal dari segi ekonomi, sosial dan politik yang mempengaruhi implementasi kebijakan relokasi pedagang *eks* Pasar Waru ke Pasar Kedungrejo.

#### I.4.4.1.7 Dukungan *Target Group*

*Target group* merupakan kelompok sasaran dalam masyarakat yang akan menerima barang dan jasa atau akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan.



## PENDAHULUAN

---

Tachjan (2006:26) berpendapat, seberapa jauh kelompok sasaran dapat mematuhi atau menyesuaikan diri terhadap kebijakan yang diimplementasikan, tergantung pada kesesuaian isi kebijakan dengan harapan mereka.

Adanya dukungan masyarakat menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dalam model Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier. Hakekat perhatian publik yang bersifat sesaat menimbulkan kesukaran – kesukaran tertentu, karena untuk mendorong tingkat keberhasilan suatu implementasi kebijakan sangat membutuhkan adanya dukungan dari masyarakat. Karena itulah mekanisme partisipasi publik sangat penting artinya dalam proses pelaksanaan kebijakan publik di lapangan. Seperti yang diungkapkan oleh Soenarko (2000:186) bahwa dukungan dari publik merupakan salah satu faktor keberhasilan implementasi kebijakan, sehingga diperlukan partisipasi masyarakat untuk menciptakan implementasi kebijakan yang efektif.

Adanya dukungan dari publik terhadap suatu kebijakan dapat mempengaruhi pelaksanaan kebijakan tersebut. Untuk itulah masyarakat haruslah menjadi pelaku yang baik dalam pelaksanaan kebijakan, maka seiring dengan itu masyarakat akan menyetujui dan menerima kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah, disamping itu Soenarko (2000:205) melanjutkan, bahwa untuk mendapatkan dukungan dari masyarakat, pemerintah kebijakan harus memberi pengertian dan penjelasan yang wajar dan selanjutnya akan terpelihara kepercayaan pada pemerintah. Senada dengan hal itu, William L. Morrow (dalam



Soenarko, 2000:210) juga sependapat bahwa peran masyarakat diperlukan dalam implementasi kebijakan, ia mengungkapkan bahwa:

*“Participation helps the individual develop degree of civic maturity, helps improve the quality and also helps restore man’s sense of individuality in a technocratic age”*

Artinya adalah peran serta masyarakat akan membantu setiap orang untuk mengembangkan kematangan dirinya, membantu terjadinya penyempurnaan kebijakan dan membantu memperbaiki rasa kepribadian orang – orang tersebut dalam abad teknik modern dewasa ini.

Jadi, dapat disimpulkan bahwa dukungan kelompok sasaran adalah kesediaan kelompok sasaran untuk menerima atau mematuhi kebijakan yang telah ditetapkan dan untuk mengetahui kesesuaian harapan kelompok sasaran terhadap isi kebijakan. Maka pada penelitian ini faktor dukungan kelompok sasaran kebijakan adalah menjelaskan kesediaan pedagang *eks* Pasar Waru sebagai *target group* untuk menerima atau mematuhi kebijakan yang telah ditetapkan dan mengetahui kesesuaian harapan pedagang *eks* Pasar Waru terhadap isi kebijakan relokasi pedagang *eks* Pasar Waru.

### **I.4.5.2 Model Implementasi Edward III**

#### **I.4.5.2.1 Komunikasi**

Menurut Agustino (2008:144), koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak – pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi,



maka asumsinya kesalahan – kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi. Dan, begitu pula sebaliknya.

Menurut Nugroho (2012:693), komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik dan sikap serta tanggapan dari para pihak yang terlibat. Komunikasi merupakan salah satu faktor yang berpengaruh terhadap penerimaan kebijakan oleh kelompok sasaran, sehingga buruknya proses komunikasi akan menjadi titik lemah dalam mencapai efektivitas pelaksanaan kebijakan negara. Jadi, penyebarluasan isi kebijakan melalui proses komunikasi yang baik akan mempengaruhi terhadap efektivitas implementasi kebijakan, dalam hal ini media komunikasi yang digunakan untuk menyebarluaskan isi kebijakan kepada kelompok sasaran akan sangat berperan (Tachjan, 2006:36). Terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam tahap komunikasi menurut Edward III (dalam Agustino, 2008:150), yaitu:

a. Transformasi informasi

Transformasi informasi atau transmisi merupakan faktor pertama yang berpengaruh dalam komunikasi kebijakan. Menurut Widodo (2008:97), transformasi informasi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya kepada implementor kebijakan, tetapi juga pada kelompok sasaran kebijakan ataupun pihak lain yang berkepentingan dalam kebijakan tersebut. Beberapa masalah yang ditemukan dalam komunikasi kebijakan adalah terjadinya kesalahpahaman terhadap keputusan – keputusan yang dikeluarkan. Seringkali yang terjadi pada masalah komunikasi adalah ketika pelaksana tidak menyetujui



## PENDAHULUAN

---

kebijakan dengan mendistorsikan perintah kebijakan atau bahkan menutup komunikasi yang diperlukan, maka sebuah kebijakan yang akan diimplementasikan harus disalurkan pada pejabat yang akan melaksanakannya. Transformasi informasi menghendaki agar informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada *target group* dan pihak terkait.

Menurut Winarno (2008:176), terdapat beberapa hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah – perintah implementasi, yaitu:

- Adanya pertentangan pendapat antara pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. Pertentangan pendapat ini akan menimbulkan hambatan – hambatan hingga mendistorsi komunikasi kebijakan. Hal ini disebabkan karena para implementor menggunakan keleluasaan yang tidak dapat dielakkan dalam melaksanakan keputusan – keputusan dan perintah – perintah umum.
- Adanya hirarki yang berlapis mempengaruhi tingkat efektivitas komunikasi kebijakan yang dijalankan. Penggunaan sarana komunikasi yang tidak langsung dan tidak adanya saluran – saluran komunikasi yang ditentukan juga bisa mendistorsikan perintah – perintah pelaksana.
- Adanya persepsi yang selektif dan ketidakmauan para implementor untuk mengetahui persyaratan – persyaratan suatu kebijakan. Karena yang biasa terjadi adalah para implementor mengabaikan apa yang sudah jelas dan mencoba menduga – duga makna komunikasi yang “sebenarnya”.





b. *Clarity* atau kejelasan

Faktor kedua yang mempengaruhi komunikasi kebijakan adalah kejelasan. Tujuan dan cara yang digunakan dalam sebuah kebijakan harus jelas supaya bisa diimplementasikan sebagaimana yang telah diputuskan. Seperti yang diungkapkan oleh Edward III (dalam Widodo 2008:97) bahwa:

“faktor ini menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, kelompok sasaran, dan pihak lain yang berkepentingan langsung ataupun tidak langsung terhadap kebijakan dapat menerima dengan jelas sehingga di antara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, dan sasaran serta substansi dari kebijakan publik tersebut”

Sebuah kejelasan dibutuhkan agar informasi yang jelas dan mudah dipahami, selain itu untuk menghindari kesalahan interpretasi dari pelaksana kebijakan, *target group* ataupun pihak terkait dalam implementasi kebijakan. Karena yang seringkali terjadi pada komunikasi kebijakan adalah adanya instruksi – instruksi yang diteruskan ke pada implementor kabur dan tidak menetapkan kapan dan bagaimana suatu program dilaksanakan. Namun menurut Winarno (2012:177), ketidakjelasan pesan komunikasi kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, para implementor mungkin membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Edward III (dalam Winarno, 2012:177) mengemukakan enam faktor yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan, yaitu:

1. Kompleksitas dan kerumitan kebijakan publik
2. Keinginan untuk tidak mengganggu kelompok – kelompok masyarakat atau menghindari kelompok – kelompok yang



## PENDAHULUAN

---

menentang dalam masyarakat. Menurut Winarno (2012:177), hal ini biasanya didasari oleh beberapa pejabat khususnya legislator yang ingin menghindari pertanggung jawaban keputusan – keputusan mereka. Sehingga kebijakan yang dibentuk dibuat kabur dan menyerahkan kepada pejabat – pejabat dalam cabang lain untuk menerapkan suatu peraturan.

3. Kebutuhan mencapai konsensus antara tujuan yang saling bersaing saat merumuskan kebijakan tersebut. Kurangnya konsensus sering terjadi mengenai tujuan – tujuan kebijakan.
4. Masalah – masalah dalam memulai suatu kebijakan baru
5. Menghindari pertanggungjawaban kebijakan
6. Sifat pembentukan kebijakan pengadilan

Selanjutnya Winarno (2012:179) mengungkapkan hal yang bisa mengurangi ketidakjelasan pada komunikasi kebijakan, yaitu dengan adanya saluran – saluran komunikasi kebijakan. Seperti yang dijelaskannya seperti berikut:

“Semakin baik dikembangkan saluran – saluran komunikasi untuk meneruskan perintah – perintah implementasi, maka semakin tinggi probabilitas perintah – perintah ini diteruskan dengan benar”



### c. Konsistensi

Konsistensi merupakan faktor ketiga yang dikemukakan oleh Edwards. Faktor ini menghendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten agar kebijakan bisa berlangsung efektif. Konsistensi pada komunikasi diperlukan agar tidak menimbulkan kebingungan pada pelaksana kebijakan, kelompok sasaran ataupun pihak terkait. Walaupun perintah – perintah yang disampaikan memiliki unsur kejelasan, namun bila perintah itu bertentangan makan perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik. Seperti yang dijelaskan oleh Winarno (2012:178), bahwa:

“Perintah – perintah implementasi kebijakaan yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan, jika ini terjadi akan berakibat pada ketidakefektifan implementasi kebijakaan, karena tindakan yang sangat longgar besar kemungkinan tidak dapat digunakan untuk melaksanakan tujuan – tujuan kebijakan”

#### I.4.5.2.2 Sumber Daya

Menurut Nugroho (2012:693), sumberdaya disini merupakan yang berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkaitan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk melaksanakan kebijakan secara efektif. Seperti yang dijelaskan oleh Edward III (dalam Widodo 2008:98) bahwa:

“Bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan – ketentuan atau aturan – aturan, serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan – ketentuan atau aturan – aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber – sumber daya untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif”



Kemudian Edward III (dalam Widodo (2008:98) menguraikan beberapa indikator mengenai sumber daya dalam implementasi kebijakan, yaitu:

a. Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia ini berkaitan dengan jumlah dan kemampuan staff, apakah sesuai dengan kebutuhan atau tidak, seperti yang ditegaskan oleh Edward III (dalam Widodo, 2008:98) bahwa,

*“Probably the most essential resources in implementing policy is staff”*

Selain para staff tersebut harus mengerti apa yang harus dilakukan, juga harus mengetahui arti penting data mengenai kepatuhan pihak lain yang terlibat terhadap peraturan dan pengaturan, jadi para implementor juga membutuhkan informasi yang jelas mengenai itu. Disamping itu, sumber daya manusia dalam implementor kebijakan juga harus memiliki kewenangan yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan. Kewenangan yang dibutuhkan dan harus tersedia bagi implementor sangat bervariasi tergantung pada kebijakan apa yang harus dilaksanakan.

b. Sumber Daya Anggaran

Sumber daya anggaran merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi dalam implementasi kebijakan. Hal ini meliputi dana dan peralatan yang diperlukan untuk membiayai operasionalisasi implementasi kebijakan. Seperti yang disampaikan oleh Edward III (dalam Widodo, 2008:100), bahwa:

*“Budgetary limitations, and citizens opposition limit the acquisition of adequate facilities. this in turn limit the quality of the services that implementors can be provide to the public”*



Jadi, karena adanya keterbatasan anggaran yang tersedia membuat kualitas pelayanan pada publik kepada masyarakat juga terbatas.

c. Sumber Daya Peralatan (*Facility*)

Fasilitas dalam implementasi kebijakan merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi dalam implementasi kebijakan. Seperti yang Edward jelaskan (dalam Widodo, 2008:102) bahwa:

*“Physical facilities may also be critical resources in implementation. An implementor may have sufficient staff, may understand what he is supposed to do, may have authority to exercise his task, but without the necessary building, equipment, supplies, and even green space implementation won’t succeed”*

Dengan terbatasnya fasilitas akan mengakibatkan implemtor sulit mendapatkan informasi yang akurat, tepat, andal dan dipercaya.

d. Sumber Daya Informasi dan Kewenangan

Implementasi kebijakan yang efektif membutuhkan informasi yang relevan dan cukup tentang cara yang berkaitan dengan implementasi suatu kebijakan. Disamping itu juga untuk menyadarkan orang – orang yang terlibat dalam implementasi agar di antaranya mau melaksanakan dan mematuhi apa yang menjadi tugas dan kewajibannya.

Disamping informasi, kewenangan juga merupakan hal yang penting dalam implementasi kebijakan, hal ini untuk menjamin dan meyakinkan bahwa kebijakan yang akan dilaksanakan adalah sesuai dengan yang dikehendaki. Menurut Edward III (dalam Widodo, 2008:103), kewenangan yang cukup untuk





membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan.

#### I.4.5.2.3 Disposisi

Edward (dalam Widodo, 2008:104) mengartikan disposisi sebagai sebuah kecenderungan, keinginan, atau kesepakatan para implementor untuk melaksanakan kebijakan. Sikap penerimaan atau penolakan dari para pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik.

Edward III (dalam Widodo, 2008:104) mengartikan disposisi sebagai sebuah kecenderungan, keinginan, atau kesepakatan para implementor untuk melaksanakan kebijakan. Disposisi yang dimaksud dalam model ini adalah berkaitan dengan sikap dan perilaku para implementor terhadap kebijakan yang harus dilaksanakan, berkaitan dengan kesediaan dari para implementor untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Sebab pada dasarnya kebijakan membutuhkan para pelaksana yang memiliki komitmen yang tinggi agar mampu mencapai tujuan kebijakan yang diharapkan. Dengan mengandalkan kecakapan saja tidak akan mencukupi, tanpa adanya kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan (Nugroho, 2012:693). Terdapat tiga unsur utama dalam disposisi menurut Edward III (dalam Winarno, 2007:164), yaitu:

##### a. Kognisi

Adalah seberapa jauh pemahaman pelaksanaan terhadap kebijakan. Pemahaman mengenai maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan, hal



ini penting karena para pelaksana bisa saja tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Jika ketidakpahaman ini terjadi, maka implementasi kebijakan yang berhasil bisa menjadi gagal (Widodo, 2008:105). Pemahaman mengenai tujuan kebijakan dibutuhkan bagi implementor, apalagi jika sistem nilai yang mempengaruhi sikapnya berbeda dengan sistem nilai pembuat kebijakan maka implementasi kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif. Ketidakmampuan administratif dari implementor adalah ketidakmampuan dalam menanggapi harapan – harapan dan kebutuhan – kebutuhan yang disampaikan oleh masyarakat hingga menyebabkan suatu kebijakan tidak berjalan efektif.

b. Arahan dan tanggapan pelaksana

Tanggapan pelaksana terhadap kebijakan berkaitan dengan penerimaan, netralitas dan penolakan (Winarno, 2007:165). Bagaimana penerimaan, ketidakberpihakan ataupun penolakan implementor dalam menyikapi kebijakan. Kegagalan sebuah kebijakan bisa disebabkan oleh adanya penolakan oleh para implementor mengenai tujuan – tujuan yang terkandung dalam kebijakan tersebut.

c. Intensitas respon atau tanggapan pelaksana

Seperti yang diungkapkan oleh Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2007:166), bahwa intensitas kecenderungan – kecenderungan implementor akan mempengaruhi kinerja kebijakan. Para implementor yang memiliki pilihan – pilihan negatif secara terbuka akan menimbulkan sikap menentang tujuan – tujuan kebijakan, dan jika hal ini terjadi tidak menutup kemungkinan akan



menimbulkan perdebatan yang akhirnya membuat bawahan menolak untuk berperan serta dalam kebijakan tersebut sama sekali.

#### I.4.5.2.4 Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu unsur fungsional dari administrasi, menurut *Encyclopedia of Knowledge* (dalam Soenarko, 2000:198), definisi dari birokrasi adalah:

*“bureaucracy is a system for administering large organizations involving a specific structure of authority and a clearly defined set of rules and regulations. Bureaucracy, may be found in all large, formal organizations, such as government, corporations, churches, schools, prisons, and political parties”*

Yang berarti bahwa birokrasi merupakan sistem untuk menyelenggarakan organisasi – organisasi besar, termasuk pengaturan susunan kekuasaan – kekuasaan tertentu dan seperangkat peraturan – peraturan serta ketentuan – ketentuan lainnya yang telah ditetapkan dengan pasti. Dengan penjelasan tersebut, maka bisa dikatakan bahwa birokrasi berisikan ketentuan – ketentuan yang ada, dan pelaku dalam birokrasi tidaklah boleh melakukan kegiatan dalam mencapai tujuan menurut kemauan dan keinginannya sendiri.

Struktur birokrasi berkaitan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Struktur birokrasi ini mencakup aspek – aspek seperti struktur organisasi, pembagian wewenang, hubungan antara unit – unit organisasi yang ada dalam organisasi yang bersangkutan, dan hubungan organisasi dengan organisasi luar dan sebagainya. Faktor ini mencakup dua karakteristik utama yaitu fragmentasi dan standar



prosedur operasi, seperti yang dijelaskan oleh Edward III (dalam Winarno, 2007:203) bahwa keduanya akan memudahkan dan menyeragamkan tindakan dari para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan apa yang menjadi bidang tugasnya.

#### **I.4.6 Pasar**

Secara sederhana, definisi pasar merupakan tempat dimana penjual dan pembeli barang lebih dari satu dan bertemu secara langsung. Lebih lengkap, dijelaskan oleh Atep Adya Barata (dalam [www.zakapedia.com](http://www.zakapedia.com) diakses pada 9 Juni 2014) bahwa definisi pasar adalah suatu tempat atau daerah di mana para calon penjual dan calon pembeli bertemu secara langsung atau tidak langsung dari berbagai tingkatan saling berhubungan untuk melaksanakan pertukaran, baik berupa barang dan jasa. Sedangkan Clifford Geertz (dalam Suyanto, dkk: 2002:8) menjelaskan bahwa pasar bukanlah sekedar lapangan dengan bangsal – bangsal dan bangau – bangau di mana orang diperbolehkan menggelar dagangannya, tetapi lebih dari itu Wignjosoebroto (dalam Suyanto, dkk: 2002:8) menambahkan bahwa pasar adalah suatu lembaga perekonomian dan cara hidup yang keseluruhannya dibentuk dan bergerak dinamis, seiring dengan perkembangan pasar itu sendiri.

Secara fisik, pasar diklasifikasikan menjadi dua yaitu pasar tradisional dan pasar modern. Pasar tradisional merupakan tempat bertemunya penjual dan pembeli disertai dengan adanya transaksi penjual dan pembeli secara langsung dan biasanya terdapat proses tawar – menawar, secara fisik bangunan pasar terdiri dari kios – kios dan los atau dasaran yang terbuka yang dibuka oleh penjual



## PENDAHULUAN

---

maupun suatu pengelola pasar ([id.wikipedia.org](http://id.wikipedia.org) diakses pada 4 Januari 2015). Menurut Herman Malano (2011:13), pasar tradisional merupakan representasi dari ekonomi rakyat, ekonomi kelas bawah, serta tempat bergantung para pedagang skala kecil dan menengah. Lanjutnya, Pasar tradisional menjadi tumpuhan harapan para petani, peternak, pengrajin, atau produsen lainnya pelaku pemasok. Jutaan penduduk Indonesia masih memercayai pengadaan kebutuhan sehari – hari mereka pada pasar tradisional yang identik dengan kelompok menengah ke bawah tersebut (Malano, 2011:13).

Sedangkan pasar modern tidak banyak berbeda dengan pasar tradisional, proses transaksi pada pasar modern dilakukan tidak secara langsung, melainkan pembeli melihat label harga yang tercantum dalam barang (*barcode*), serta pelayanannya dilakukan secara mandiri, contoh dari pasar modern adalah supermarket, hipermarket dan minimarket ([id.wikipedia.org](http://id.wikipedia.org) diakses pada 4 Januari 2015). Pasar bersifat dinamis mengikuti perkembangan zaman. Seiring dengan perkembangan zaman, pasar yang bersifat tradisional bisa menjadi modern. Dalam arti, mengalami perubahan bentuk tempat dan cara pengelolaannya, dari yang bersifat tradisional menjadi modern. Muncul berbagai macam pasar modern yang memiliki fasilitas lebih menarik dan nyaman dibandingkan dengan pasar tradisional. Akhirnya tidak sedikit masyarakat mulai berpaling dari pasar tradisional ke pasar modern.

Secara rinci perbedaan pasar tradisional dan pasar modern berdasarkan karakteristiknya bisa dilihat pada tabel berikut:





Tabel I.8  
Perbedaan Pasar Tradisional dan Pasar Modern

No	Aspek	Pasar Tradisional	Pasar Modern
1	Histori	Evolusi Panjang	Fenomena baru
2	Fisik	Kurang baik, sebagian baik	Baik dan mewah
3	Pemilikan/kelembagaan	Milik masyarakat/desa, Pemda, sedikit swasta	Umumnya perorangan/swasta
4	Modal	Modal lemah/subsidi/swadaya masyarakat/ inpres	Modal kuat/digerakkan oleh swasta
5	Konsumen	Golongan menengah ke bawah	Umumnya golongan menengah ke atas
6	Metode pembayaran	Ciri dilayani, tawar menawar	Ada ciri swalayan, pasti
7	Status tanah	Tanah negara, sedikit sekali swasta	Tanah swasta/perorangan
8	Pembiayaan	Kadang – kadang ada subsidi	Tidak ada subsidi
9	Pembangunan	Umumnya pembangunan dilakukan oleh pemda/desa/masyarakat.	Pembangunan fisik umumnya oleh swasta
10	Pedagang yang masuk	Beragam, masal, dari sektor informal sampai pedagang menengah dan besar.	Pemilik modal juga pedagangnya (tunggal) atau beberapa pedagang formal skala menengah dan besar
11	Peluang masuk/partisipasi	Beragam masal (pedagang kecil, menengah dan bahkan besar).	Terbatas, umumnya pedagang tunggal, dan menengah ke atas
12	Jaringan	Pasar regional, pasar kota, pasar kawasan.	Sistem rantai korporasi nasional atau bahkan terkait dengan modal luar negeri (manajemen tersentralisasi)

Sumber: CESS (1998) dalam Tri Joko Utomo (2011)

Dari sisi kelembagaan, perbedaan karakteristik pengelolaan pasar modern dan pasar tradisional nampak dari lembaga pengelolaannya. Pada pasar tradisional, kelembagaan pengelola umumnya ditangani oleh Dinas Pasar yang merupakan bagian dari sistem birokrasi. Sementara pasar modern, umumnya dikelola oleh profesional dengan pendekatan bisnis. Selain itu, sistem pengelolaan



pasar tradisional umumnya terdesentralisasi dimana setiap pedagang mengatur sistem bisnisnya masing – masing. Sedangkan pada pasar modern, sistem pengelolaan lebih terpusat yang memungkinkan pengelola induk dapat mengatur standar pengelolaan bisnisnya.

Dari beberapa definisi yang telah diuraikan, pasar tradisional adalah pasar yang dikelola oleh pemerintah daerah melalui Dinas Pasar, proses transaksi jual beli dilakukan melalui tawar – menawar harga, dan pembangunan fisik dilakukan oleh pemerintah daerah. Dan pasar tradisional yang dimaksud pada penelitian ini adalah Pasar Kedungrejo, yang merupakan pengganti Pasar Waru. Adanya relokasi tersebut dikarenakan dalam proses memberikan kenyamanan dan fasilitas yang lebih baik dari pasar sebelumnya.

### **I.5 Definisi Konsep**

Definisi konsep merupakan penggambaran secara umum dan menyeluruh yang menyiratkan maksud dari konsep atau istilah tersebut, bersifat konstitutif, formal, dan mempunyai pengertian yang abstrak. Definisi konsep bersifat tidak dapat diobservasi, hal ini dikarenakan definisi konsep merupakan suatu konsep yang didefinisikan dengan referensi konsep yang lain. Sehingga definisi konsep dalam konteks penelitian ini adalah:

- Kebijakan Publik: serangkaian tindakan yang dikeluarkan oleh pemerintah kabupaten Sidoarjo dalam rangka memperbaiki kondisi fisik pasar tradisional dengan merelokasi Pasar Waru ke Pasar Kedungrejo beserta pedagang – pedagangnya.



## PENDAHULUAN

---

- Implementasi Kebijakan: sebuah aktivitas dan pelaksanaan rangkaian keputusan yang telah ditetapkan oleh pemerintah dimana pelaksanaannya dilakukan oleh aparat pelaksana dalam hal ini adalah Dinas Pasar dalam rangka mencapai tujuan yang ingin dicapai yaitu merelokasi pedagang Pasar Waru ke Pasar Kedungrejo.
- Faktor – Faktor Kegagalan: faktor – faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik antara lain dapat dilihat dari aspek ukuran dasar kebijakan yang ingin dicapai oleh kebijakan tersebut; sumber daya yang dimiliki; komunikasi antara pelaksana dan kelompok sasaran; kondisi sosial menyangkut karakteristik partisipan kebijakan hingga membentuk opini – opini publik, kondisi ekonomi menilai sejauh mana sumberdaya ekonomi lingkungan dapat mendukung atau menolak implementasi kebijakan, kondisi politik menilai sejauh mana *elite* politik mendukung atau tidak menolak implementasi kebijakan; disposisi kecenderungan sikap dari pelaksana kebijakan; karakteristik badan pelaksana; dan dukungan kelompok sasaran terhadap kebijakan.
- Pasar Tradisional: pasar yang dikelola oleh pemerintah daerah melalui Dinas Pasar, proses transaksi jual beli dilakukan melalui tawar – menawar harga, dan pembangunan fisik dilakukan oleh pemerintah daerah.



## **I.6 Metode Penelitian**

Secara umum metodologi penelitian diartikan sebagai cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu (Sugiyono, 2008:2). Metodologi penelitian merupakan prasyarat yang dilakukan untuk mengungkapkan fenomena yang ingin diteliti. Metode penelitian merupakan cara atau pendekatan yang dipakai dalam penelitian. Pendekatan ini secara garis besar dibagi menjadi dua yaitu kualitatif yang pada umumnya bersifat induktif dan kuantitatif yang pada umumnya bersifat deduktif. Pada penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif, yang menurut David William (dalam Moleong, 2005:5) merupakan pengumpulan data pada suatu latar alamiah, dengan menggunakan metode alamiah, dan dilakukan oleh orang atau peneliti yang tertarik secara alamiah. Definisi lainnya diungkapkan oleh Denzin dan Lincoln (dalam Moleong, 2005:5), bahwa penelitian kualitatif merupakan penelitian yang menggunakan latar alamiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada, metode tersebut disebutkan oleh Moleong seperti wawancara, pengamatan, dan pemanfaatan dokumen.

Metode penelitian kualitatif menggunakan pendekatan naturalistik untuk mencari dan menemukan pengertian atau pemahaman tentang fenomena dalam suatu latar yang berkonteks khusus (Moleong, 2005:5). Penelitian ini bermaksud untuk lebih dapat memahami setiap fenomena yang sampai sekarang belum



banyak diketahui, dan peneliti bermaksud menelitinya secara mendalam. Maka penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif.

### **I.6.1 Tipe Penelitian**

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan tipe penelitian eksploratif. Menurut Morrisan, dkk (2012:35), tipe penelitian eksploratif merupakan penelitian awal yang bertujuan untuk mendapatkan gambaran mengenai suatu topik penelitian untuk nantinya akan diteliti lebih jauh serta membantu mempersiapkan penelitian lanjutan di masa depan. Sedangkan menurut Kasiram (2008:53) penelitian eksploratif bertujuan untuk menemukan problematika baru. Penelitian ini bertujuan untuk menggali secara mendalam suatu fenomena dan mencari sebab atau hal – hal yang memengaruhi terjadinya sesuatu (Wirartha, 2005:127). Lanjutnya, Wirartha menjelaskan tujuan – tujuan tipe penelitian eksploratif lainnya yaitu untuk memuaskan keingintahuan peneliti demi memperoleh pengertian yang lebih baik, menguji kemungkinan dilakukannya studi yang lebih mendalam, serta mengembangkan metode – metode yang akan diterapkan dalam studi yang lebih mendalam.

Maka dalam penelitian ini peneliti menggunakan tipe penelitian eksploratif karena ingin mengetahui apa saja faktor – faktor yang membuat implementasi kebijakan relokasi pedagang Pasar Waru Kecamatan Waru Kabupaten Sidoarjo ini mengalami kegagalan.





### **I.6.2 Lokasi Penelitian**

Lokasi Penelitian adalah tempat dimana penelitian akan dilakukan. Dalam penelitian ini, lokasi penelitian terletak Dinas Pasar Kabupaten Sidoarjo dan *eks* Pasar Waru (sebagai lokasi pasar lama yang direlokasi). Penetapan lokasi penelitian tersebut didasarkan pada pertimbangan berikut:

1. Karena terjadi fenomena baru di kabupaten Sidoarjo dengan adanya kebijakan relokasi pedagang pasar Waru
2. Karena terjadi kegagalan dalam proses implementasi kebijakan relokasi pedagang pasar Waru, sehingga membuat pedagang enggan untuk direlokasi.

### **I.6.3 Teknik Penentuan Informan**

Informan dalam penelitian kualitatif merupakan instrumen yang penting karena diharapkan data atau informasi yang akurat dan sesuai dengan permasalahan yang diangkat peneliti. Dalam penelitian ini menggunakan teknik penentuan informan dilakukan secara sengaja atau *purposive sampling*, dimana informan yang dipilih merupakan pihak yang dianggap paling mengetahui dan memahami tentang faktor – faktor penyebab kegagalan implementasi kebijakan relokasi pedagang *eks* Pasar Waru. Sehingga, dalam penelitian ini *key person* atau informan yang dianggap paling mengerti adalah Kepala Dinas Pasar Kabupaten Sidoarjo dan ketua Paguyuban Pedagang *eks* Pasar Waru, Sidoarjo.

Kemudian berkembang dengan menggunakan teknik *snowball*, dimana pemilihan informan lanjutan dalam rangka penggalan data untuk mendapatkan



variasi kedalaman informasi diperoleh atas dasar rujukan atau rekomendasi dari *key person* yang telah ditentukan sebelumnya melalui teknik *purposive*. pencarian informan berhenti ketika sudah tidak ditemukan lagi informasi baru atau telah terjadi pengulangan informasi dari yang telah diperoleh sebelumnya.

Informan penelitian dalam penelitian ini dibagi menjadi dua kelompok, yaitu aparat Dinas Pasar Kabupaten Sidoarjo dan Pedagang Pasar Waru. selanjutnya akan dijelaskan sebagai berikut.

#### 1. Aparat Dinas Pasar

Aparat Dinas Pasar dijadikan informan dalam penelitian ini karena dinas ini merupakan instansi pemerintah yang memiliki wewenang penuh untuk melaksanakan kebijakan relokasi pedagang pasar Waru.

Aparat Dinas Pasar yang menjadi informan dalam penelitian ini adalah Ibu Dian Wahjuningsih selaku Kepala Dinas Pasar Kabupaten Sidoarjo. Ibu Dian Wahjuningsih merupakan informan kunci dalam penelitian ini.

Informan selanjutnya adalah Ibu Hendi selaku Kepala Bagian Penerimaan dan Pengembangan Dinas Pasar Kabupaten Sidoarjo dan Bapak Agus selaku staff Bagian Kepegawaian Umum, dijadikan informan penelitian karena dianggap mengetahui permasalahan terkait kebijakan relokasi pedagang Pasar Waru.

#### 2. Pedagang *eks* Pasar Waru

Pedagang *eks* Pasar Waru dijadikan sebagai informan dalam penelitian ini karena merupakan kelompok sasaran dari kebijakan relokasi ini. Dengan demikian akan diketahui bagaimana pelaksanaan kebijakan relokasi pedagang Pasar Waru



dilihat dari sudut pandang pedagang. Pedagang *eks* Pasar Waru yang menjadi informan dalam penelitian ini adalah Bapak Supi'in selaku koordinator paguyuban pedagang *eks* Pasar Waru yang juga merupakan informan kunci pada penelitian ini. Informan selanjutnya adalah Bapak Arien Suwito selaku ketua Rukun Warga 01 Desa Kedungrejo sekaligus pedagang *eks* Pasar Waru. Kemudian dilakukan wawancara kepada pedagang *eks* Pasar Waru lainnya yaitu Bapak Yoyok dan Ibu Suliah.

#### **I.6.4 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data (Sugiyono, 2008:224). Data merupakan bagian terpenting dalam suatu penelitian, karena hakekat dari penelitian adalah pencarian data yang nantinya diinterpretasikan dan dianalisa. Menurut Sugiyono (2008:225), terdapat beberapa teknik pengumpulan data, yaitu dengan observasi (pengamatan), interview (wawancara), kuesioner (angket), dokumentasi dan gabungan keempatnya.

Metode/teknik pengumpulan data pada penelitian ini yaitu dengan:

- Observasi Langsung

Observasi langsung merupakan metode yang digunakan dengan pengamatan langsung. Dengan pengamatan langsung, akan lebih mampu memahami konteks data dalam keseluruhan situasi sosial, jadi akan dapat diperoleh pandangan yang menyeluruh (Sugiyono, 2008:228). Teknik pengamatan langsung ini memungkinkan melihat dan mengamati sendiri,



kemudian mencatat perilaku dan kejadian sebagaimana yang terjadi pada keadaan sebenarnya.

- Wawancara mendalam

Proses memperoleh keterangan dengan pasti tentang informasi apa yang diperoleh, dengan menyiapkan instrumen penelitian berupa pertanyaan – pertanyaan tertulis (Sugiyono, 2008:233). Tujuan dari penelitian ini adalah mencari tujuan terhadap hipotesis kerja, untuk itu pertanyaan – pertanyaan disusun dengan rapi dan ketat, dan semua aspek dipandang mempunyai kesempatan yang sama untuk menjawab pertanyaan yang diajukan (Moleong, 2005:190).

- Dokumentasi

Terdapat dua macam metode dokumenter menurut Lincoln dan Guba (dalam Moleong, 2005:216), yaitu dokumen dan *record*. Dokumen adalah setiap bahan tertulis sedangkan *record* adalah setiap pernyataan tertulis yang disusun oleh seseorang atau lembaga untuk keperluan pengujian suatu peristiwa. Keduanya dipakai dalam keperluan penelitian dengan beberapa alasan, selanjutnya menurut Lincoln dan Guba (dalam Moleong, 2005:217) menjelaskan bahwa dokumen dan *record* digunakan karena merupakan sumber yang stabil, kaya, dan mendorong selain itu juga berguna sebagai bukti untuk suatu pengujian. Maka dokumentasi dalam penelitian ini menggunakan dokumen resmi dan rekaman hasil wawancara mendalam.



### **I.6.5 Teknik Analisis Data**

Teknik analisis data menurut Bogdan (dalam Sarwono, 2006:198) adalah proses mencari serta menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan bahan – bahan lainnya sehingga mudah dipahami agar dapat diinformasikan kepada orang lain. Analisis data dilakukan dengan mengorganisasikan data, menjabarkannya ke dalam unit – unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan mana yang akan dikaji sehingga dapat dibuat suatu kesimpulan untuk disampaikan ke orang lain. Dan proses – proses analisis data tersebut adalah:

a. Reduksi data

Sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data “kasar” yang muncul sehingga kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan diverifikasi.

b. Penyajian Data

Sekumpulan informasi yang tersusun dengan memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data ini dapat berupa matriks, grafik, dan sebagainya.

c. Penarikan kesimpulan atau verifikasi

Dari data yang telah tersusun berdasarkan karakteristik data tersebut, kemudian dilakukan penarikan kesimpulan.





### **I.6.6 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data**

Dalam penelitian ini, kriteria derajat kepercayaan pemeriksaan data dilakukan dengan teknik triangulasi. Menurut Moleong (2005:330), triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain. Di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. Selanjutnya Denzin (dalam Moleong, 2005:330), membedakan empat macam triangulasi sebagai teknik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik, dan teori. Triangulasi dengan sumber berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui alat dan waktu yang berbeda.

Dalam penelitian ini akan menggunakan triangulasi dengan sumber karena disesuaikan dengan karakteristik permasalahan penelitian dimana peneliti melakukan pengumpulan data melalui observasi langsung, wawancara mendalam, dan juga dokumentasi. Menurut Patton (dalam Moleong, 2005:331), Triangulasi dengan sumber berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam penelitian kualitatif, hal ini dapat dicapai dengan jalan:

1. membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara.
2. membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi.
3. membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu.



## PENDAHULUAN

---

4. membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atau tinggi, orang berada, orang pemerintahan
5. membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

Dalam penelitian ini, triangulasi sumber yang digunakan adalah pada urutan nomor (1) dan (5), yaitu membandingkan data hasil pengamatan dengan hasil wawancara, dan membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.