

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik

1. Konsep Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan suatu ilmu multidisipliner karena melibatkan banyak disiplin ilmu seperti ilmu politik, sosial, ekonomi, dan psikologi. Studi kebijakan berkembang pada awal 1970-an terutama melalui tulisan Harold D. Laswell. Definisi dari kebijakan publik yang paling awal dikemukakan oleh Harold Laswell dan Abraham Kaplan dalam Howlett dan Ramesh (2003:2) yang mendefinisikan kebijakan publik (*public policy*) sebagai “suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan, nilai-nilai, dan praktik-praktik tertentu (*a projected of goals, values, and practices*)”. Senada dengan definisi ini, George C. Edwards III dan Ira Sharkansky dalam Suwitri (2008:10) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “suatu tindakan pemerintah yang berupa program-program pemerintah untuk pencapaian sasaran atau tujuan”. Dari dua definisi di atas kita bisa melihat bahwa kebijakan publik memiliki kata kunci “tujuan”, “nilai-nilai”, dan “praktik”. Kebijakan publik selalu memiliki tujuan, seperti contoh kebijakan pemerintah untuk menggantikan konsumsi minyak tanah dengan LPG adalah untuk menghemat subsidi negara. Praktik yang dilaksanakan adalah dengan mendistribusikan kompor gas dan tabung LPG 3 kg secara cuma-cuma kepada masyarakat.

Menurut Thomas R. Dye dalam Howlett dan Ramesh (2005:2), kebijakan publik adalah “segala yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan perbedaan yang dihasilkannya (*what government did, why they do it, and what differences it makes*)”. Dalam pemahaman bahwa “keputusan” termasuk juga ketika pemerintah memutuskan untuk “tidak memutuskan” atau memutuskan untuk “tidak mengurus” suatu isu, maka pemahaman ini juga merujuk pada definisi Thomas R. Dye dalam Tilaar dan Nugroho (2008:185) yang menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan “segala sesuatu yang dikerjakan dan tidak dikerjakan oleh pemerintah”. Senada dengan definisi Dye, George C. Edwards III dan Ira Sharkansky dalam Suwitri (2008: 9) juga menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan:

Apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang dapat ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan atau dalam policy statement yang berbentuk pidato-pidato dan wacana yang diungkapkan pejabat politik dan pejabat pemerintah yang segera ditindaklanjuti dengan program-program dan tindakan pemerintah.

Kedua definisi baik dari Dye dan Edwards III dan Sharkansky sama-sama menyetujui bahwa kebijakan publik juga termasuk juga dalam hal “keputusan untuk tidak melakukan tindakan apapun”. Suwitri (2008: 11) memberi contoh bahwa keputusan pemerintah untuk menunda pelaksanaan Undang-Undang Anti Pornografi dan Pornoaksi sehingga dalam hal ini pemerintah tidak melakukan tindakan apapun untuk menjalankan Undang-Undang tersebut juga termasuk kebijakan publik.

Menurut James A. Anderson dalam Subarsono (2005:2), kebijakan publik merupakan “kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah”.

Senada dengan Laswell dan Kaplan, David Easton dalam Subarsono (2005:3) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat”, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai di dalamnya.

Secara konsep umum, istilah “kebijakan” atau “*policy*” menurut James E. Anderson dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang tokoh (misalnya: seorang pejabat) atau sejumlah individu dalam suatu bidang kegiatan tertentu (Wahab, 2004:2). Lebih lanjut Anderson merumuskan kebijakan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi (Wahab, 2004:3). Rumusan ini lebih memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Menurut keputusan MENPAN NO: PER/04/M.PAN/4/2007 adalah keputusan yang dibuat oleh lembaga pemerintahan atau organisasi dan bersifat mengikat para pihak yang terkait dengan lembaga tersebut. Pendapat ini memusatkan perhatian pada harus adanya sikap patuh dari para pihak terkait terhadap suatu aturan yang telah ditetapkan.

Carl Friedrich dalam Wahab (2004:5) mendefinisikan kebijakan kedalam dimensi yang lebih luas yakni:

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

Yang dimaksud beliau adalah kebijakan tidak hanya dipahami sebagai suatu tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, tetapi juga oleh kelompok

maupun oleh individu. Selain itu, yang menjadi penekanan penting dalam definisi kebijakan ini adalah adanya maksud dari suatu tindakan, meskipun maksud atau tujuan dari tindakan pemerintah tersebut tidak mudah untuk dipahami.

Pada hakikatnya kebijakan publik mempunyai tujuan yang hendak dicapai seperti yang pernah dikemukakan oleh Chief J. O. Udoji yang dikutip oleh Wahab, yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu tindakan bersanksi yang mengarah kepada suatu tujuan yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat (Wahab, 2004:5). Definisi senada pernah diungkapkan Carl I. Friedrich yang dikutip oleh Nugroho (2008:53-54), yang mendefinisikan kebijakan public sebagai:

Rangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan ancaman dan peluang yang ada. Kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.

2. Proses Kebijakan Publik

Berdasarkan berbagai definisi para ahli kebijakan publik, kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu di masyarakat di mana dalam penyusunannya melalui berbagai tahapan. Suatu kebijakan itu tidak lahir dengan sendirinya, akan tetapi memerlukan proses yang tidak sederhana. Menurut Thomas R. Dye, proses kebijakan publik meliputi beberapa hal berikut :

- a) Identifikasi masalah kebijakan (*identification of policy problem*).
Identifikasi masalah dapat dilakukan melalui identifikasi apa yang menjadi tuntutan (*demands*) atas tindakan pemerintah.

- b) Penyusunan agenda (*agenda setting*) merupakan aktifitas memfokuskan perhatian pada pejabat publik dan media massa atas keputusan apa yang akan diputuskan terhadap masalah publik tertentu.
- c) Perumusan kebijakan (*policy formulation*) merupakan tahapan pengusulan rumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden dan lembaga legislatif.
- d) Pengesahan kebijakan (*legitimizing of policies*) melalui tindakan politik oleh partai politik, kelompok penekan, presiden dan kongres.
- e) Implementasi kebijakan (*policy implementation*) dilakukan melalui birokrasi, anggaran publik, dan aktivitas agen eksekutif yang terorganisasi.
- f) Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*) dilakukan oleh lembaga pemerintah sendiri, konsultan di luar pemerintah, pers dan masyarakat (publik).

Sementara itu William Dunn merumuskan tahap-tahap kebijakan publik adalah sebagai berikut:

- a) Penyusunan Agenda

Agenda setting adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah

publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain.

Dalam agenda setting juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Issue kebijakan (*policy issues*) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*). *Policy issues* biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut. Menurut William Dunn (2003:35), isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan.

Penyusunan agenda kebijakan seyogyanya dilakukan berdasarkan tingkat urgensi dan esensi kebijakan, juga keterlibatan *stakeholder*. Sebuah kebijakan tidak boleh mengaburkan tingkat urgensi, esensi, dan keterlibatan *stakeholder*. Ada beberapa kriteria isu yang bisa dijadikan agenda kebijakan publik diantaranya:

- 1) Telah mencapai titik kritis tertentu yang jika diabaikan, akan menjadi ancaman yang serius;
- 2) Telah mencapai tingkat partikularitas tertentu yang berdampak dramatis;
- 3) Menyangkut emosi tertentu dari sudut kepentingan orang banyak (umat manusia) dan mendapat dukungan media massa;

- 4) Menjangkau dampak yang amat luas ;
- 5) Mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan dalam masyarakat ;
- 6) Menyangkut suatu persoalan yang fasionable (sulit dijelaskan, tetapi mudah dirasakan kehadirannya)

b) Formulasi Kebijakan

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

c) Adopsi/ Legitimasi Kebijakan

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sah. Dukungan untuk rezim cenderung berdifusi – cadangan dari sikap baik dan niat baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota mentolerir pemerintahan disonansi. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu. Di mana melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah.

d) Penilaian/ Evaluasi Kebijakan

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Kemudian yang tidak kalah penting dalam sebuah proses kebijakan publik adalah keterlibatan aktor dalam perumusan kebijakan publik. Kebijakan publik sebagai bentuk perwujudan dan komitmen pemerintah dalam menjalankan aktivitasnya. Menurut Leo Agustino (2008:41-44), di era reformasi para aktor kebijakan itu adalah :

Tabel 2. 1

Aktor Kebijakan Publik di Indonesia

Nama Lembaga (aktor) (1)	Peran (Wewenang) (2)
MPR	a. Menetapkan UUD 1945 b. Menetapkan TAP MPR
Presiden	a. Menetapkan Undang-Undang dengan persetujuan DPR b. Menetapkan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang (Perppu)

DPR	Membentuk Undang-Undang bersama dengan Presiden
Pemerintah	<ol style="list-style-type: none"> Menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) untuk melaksanakan Undang-Undang (UU) Menetapkan keputusan Presiden (Keppres) Menetapkan Instruksi Presiden (Inpres) yang berisi petunjuk kepada instansi dibawahnya dalam rangka melaksanakan ketentuan-ketentuan dalam UUD, Tap MPR, UU dan PP.
Menteri	Menetapkan Peraturan Menteri (Permen) atau Keputusan Menteri (Kepmen) sebagai peraturan pelaksanaan
Lembaga Pemerintah Non Departemen	Menetapkan peraturan-peraturan yang bersifat teknis, yaitu peraturan pelaksanaan dan peraturan perundang-undangan atau yang lebih tinggi derajatnya.
Direktorat Jendral (Dirjen)	Menetapkan/ mengeluarkan peraturan pelaksanaan yang bersifat teknis di bidangnya masing-masing
Badan-Badan Negara Lainnya	Mengeluarkan/ menetapkan peraturan pelaksanaan yang berisi perincian dan ketentuan perundang-undangan di bidang tugas dan fungsinya masing-masing.
Pemerintah Provinsi	Menetapkan Peraturan Daerah Provinsi (Perda provinsi) dengan persetujuan DPRD Provinsi
Pemerintah Kabupaten/Kota	Menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota (Perda Kabupaten/ Kota) dengan persetujuan DPRD Kabupaten/ Kota

Kepala desa	Menetapkan Peraturan dan keputusan Desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa (BPD)
DPRD Provinsi	Menetapkan Peraturan Provinsi (Perda Provinsi) bersama-sama dengan Pemerintah Daerah Provinsi
DPRD Kabupaten/Kota	Menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota bersama-sama dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota
BPD	Menetapkan Peraturan Desa atau Keputusan Desa bersama-sama Kepala Desa

Sumber : Leo Agustino (2008)

Indonesia sebagai negara yang menerapkan desentralisasi pada proses pelaksanaan pemerintahannya, yang kemudian proses pembuatan dan kedudukan pembentukan peraturan perundangan sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a) UUD 1945
- b) TAP MPR
- c) UU/ Perppu
- d) Peraturan Pemerintah
- e) Peraturan Presiden
- f) Perda Provinsi
- g) Perda Kabupaten/ Kota

Mengenai kedudukan Perda Kabupaten/Kota dan Perda Provinsi bisa dilihat pada Perda Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Sedangkan, Perda Provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Materi muatan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota adalah materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Kekuatan hukum suatu peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki. Ini sejalan dengan asas 'kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan', yang mengandung arti peraturan perundang-undangan harus memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki. Dalam tataran teoritis dikenal asas *lex superiori derogat legi inferiori*, peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah. Peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

B. Implementasi Kebijakan Publik

1. Konsep Implementasi Kebijakan Publik

Sangat erat kaitannya antara sebuah kebijakan publik atau dalam konteks penelitian yang dilakukan ini adalah sebuah Peraturan Daerah dengan proses implementasi. Sebuah kebijakan/ peraturan sangat membutuhkan proses implementasi untuk mengetahui hasil dan pencapaian dari tujuan diterbitkannya

sebuah peraturan. Untuk definisi implementasi sendiri akan peneliti paparkan beberapa pandangan dari para ahli. Secara etimologis pengertian implementasi menurut Kamus Webster yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab adalah:

“Konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar Webster, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu) “(Webster dalam Wahab, 2005).

Implementasi berasal dari Bahasa Inggris yaitu *to “implement”* yang berarti mengimplementasikan. Penulis menyimpulkan, Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu yang dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, Peraturan Pemerintah, keputusan pengadilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Implementasi sebagai suatu proses tindakan Administrasi dan Politik.

Pandangan ini sejalan dengan pendapat Peter S. Cleaves dalam bukunya Solichin Abdul Wahab (2008:22), yang secara tegas menyebutkan bahwa:

Implementasi itu mencakup *“a process of moving toward a policy objective by means of administrative and political steps”*. Secara garis besar, fungsi implementasi itu ialah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan publik diwujudkan sebagai *outcome* hasil akhir kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Sebab itu fungsi implementasi mencakup pula penciptaan apa yang Dalam ilmu kebijakan publik disebut *“policy delivery system”* (sistem penyampaian/penerusan kebijakan publik) yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang dirancang atau didesain secara khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan dan sasaran-sasaran yang dikehendaki.

Mazmanian & Paul Sabatier dalam bukunya *implementation and public policy* (2001:17) mendefinisikan implementasi sebagai berikut:

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

Penulis menyimpulkan bahwa Implementasi menurut Mazmanian dan Sabatier merupakan pelaksanaan kebijakan dasar berbentuk undang-undang juga berbentuk perintah atau keputusan-keputusan yang penting atau seperti keputusan badan peradilan. Proses implementasi ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu seperti tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan dan seterusnya sampai perbaikan kebijakan yang bersangkutan.

Sedangkan Van Meter dan Van Horn, dalam bukunya Sumarno Nugroho (2005), mendefinisikan implementasi sebagai:

“tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”.

Menurut penulis dapat menyimpulkan bahwa pandangan Van Meter dan Van Horn mengartikan bahwa implementasi merupakan tindakan oleh individu, pejabat, kelompok badan pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan tertentu. Badan-badan

tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah yang membawa dampak pada warganegaraanya.

Akan tetapi, dalam praktiknya badan-badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan di bawah mandate dari Undang-Undang, sehingga membuat mereka menjadi tidak jelas untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan. dari beberapa definisi diatas dapat diketahui bahwa implernentasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu:

- a) Adanya tujuan atau sasaran kebijakan
- b) Adanya aktivitas/kegiatan pencapaian tujuan
- c) Adanya hasil kegiatan

Dari uraian diatas dapat menurut penulis bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Berikut dijabarkan mengenai operasional pada proses implementasi suatu kebijakan publik yang mencakup interpretasi (*interpretation*), tahap pengorganisasian (*to organization*) dan tahap aplikasi (*application*).

1) *Interpretation*

Interpretation dalam implementasi kebijakan adalah usaha untuk membuat agar pelaksana kebijakan mengerti apa yang dimaksudkan oleh pembentukan kebijakan dan mengetahui betul apa dan bagaimana tujuan akhir harus diwujudkan, harus direalisasikan. Seperti yang diketahui bersama bahwa lingkungan pembentuk kebijakan (*policy environment*) berbeda dengan

lingkungan pelaksana kebijakan. Oleh karena itu perlu sekali dalam kegiatan interpretation ini pelaksanaan kebijakan dapat menempatkan diri sebagai pembuat kebijakan tersebut. Dengan demikian maka mereka akan memahami apakah dan bagaimanakah yang sesungguhnya dikehendaki oleh pembentuk kebijakan tersebut.

2) *To Organization*

Pada tahap ini, telah terjadi pembentukan badan-badan atau unit-unit beserta metode-metode yang diperlukan untuk menyelenggarakan rangkaian kegiatan guna mencapai tujuan yang terkandung dalam kebijakan itu. Hal itu bahwa implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan dalam suatu sistem yang direncanakan dengan pembagian tugas dan kewajiban secara efisien. Selain itu, langkah yang diambil lebih mengarah kepada proses kegiatan pengaturan dan penetapan siapa yang menjadi pelaksana kebijakan.

Dalam sistem itulah maka efisiensi dalam pelaksanaan kebijakan diharapkan dapat dicapai. Hal tersebut menurut Soenarko disebabkan karena sistem yang baik itu selalu mengandung unsur-unsur sebagai tersebut:

- (a) ***Simplicity***, yaitu kewajaran dengan sifat yang sederhana dan mudah untuk diamati dan diikuti.
- (b) ***Accuracy***, yaitu sifat yang urut dan teratur dari rangkaian kegiatan-kegiatan implementasi kebijakan.
- (c) ***Economy***, adalah adanya efisiensi dalam setiap cara dan langkah, serta biaya yang harus dikeluarkan untuk program pelaksanaan.
- (d) ***Usefulness***, ialah adanya usaha untuk menghindarkan pelaksanaan

kebijakan dari kegiatan-kegiatan yang tidak perlu.

Dalam *organization* juga dibutuhkan sistem koordinasi dan pengendalian (*control*) yang bertujuan untuk menjaga dan memelihara arah menuju tercapainya tujuan kebijakan tersebut.

3) *Application*

Application adalah penerapan segala keputusan dan peraturan-peraturan dengan melakukan kegiatan-kegiatan untuk terealisasinya suatu kebijakan. Masih mengambil pendapat dari Soenarko yang mengatakan bahwa ada dua bentuk atau gaya dalam *application* yakni *programmed implementation* dan *adapted implementation*.

Sumarno Nugroho (2005) mengatakan *programmed implementation* merupakan pelaksanaan kegiatan dalam aplikasi yang mengikuti seluruh ketentuan prosedur ditetapkan dalam program yang telah ditetapkan. Selanjutnya oleh Bergman, bahwa dengan menggunakan bentuk atau gaya tersebut akan dapat diatasi masalah-masalah yang dapat ditimbulkan oleh:

- (a) Ketidakjelasan tujuan kebijakan yang disebabkan oleh salah pengertian, kekaburan dan lain-lain.
- (b) Peran serta dari pelaku-pelaku yang berlebihan jumlahnya.
- (c) Keengganan pelaksana. serta tindakan-tindakan yang tidak efektif dan tidak efisien.

Kebalikan dari *programmed implementation* adalah *adaptive implementation*. Sumarno Nugroho (2005) menjelaskan *adaptive implementation* adalah pelaksanaan kegiatan dalam pengaplikasian dengan memperhatikan

kondisi dan situasi kehidupan masyarakat yang dikenai perubahan atau modifikasi dari bentuk-bentuk kegiatan yang telah ditetapkan sebelumnya.

2. Model Implementasi Kebijakan

Dalam studi kebijakan publik terdapat banyak model implemetansi, diantaranya model implementasi kebijakan publik Van Mater dan Van Horn (1975), Edward III (1970), Grindle (1980) dan Mazmanian dan Sabatier (1987).

Edward III (1984:10) mengajukan empat faktor atau variable yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan. Empat variable tersebut antara lain meliputi faktor komunikasi, sumber daya, disposisi maupun struktur birokrasi.

a. Faktor Komunikasi

Komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi antara komunikator dengan komunikan. Komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana kebijakan dengan tujuan agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui, memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah dan sasaran kelompok kebijakan. Dengan begitu para pelaku kebijakan dapat mempersiapkan dengan benar hal-hal yang perlu dipersiapkan sehingga dapat berjalan secara baik.

Komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi, antara lain dimensi transformasi, kejelasan dan konsistensi. Dimensi transformasi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya kepada pelaksana kebijakan, tetapi juga disampaikan kepada

kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan. Dimensi kejelasan, menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, target grup, pihak lain yang berkepentingan dapat diterima dengan jelas sehingga antara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan dan sasaran serat substansi dari kebijakan tersebut.

b. Sumber Daya

Edward III (1980:11) mengemukakan bahwa faktor sumber daya ini juga mempunyai peranan penting dalam impelmentasi kebijakan. Lebih lanjut “ bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan serta bagaimanapun akuratnya penyampaian tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab kurang mempunyai sumber daya untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi tidak akan berjalan secara efektif”.

Sumber daya sebagaimana telah disebutkan meliputi sumber daya manusia, sumber daya keuangan, sumberdaya peralatan (gedung, peratalatan, tanah, dan suku cadang lain) yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan.

c. Disposisi

Edward III (1980) menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauh mana para pelaku kebijakan mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh kemauan para pelaku

kebijakan tadi memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan.

Disposisi ini merupakan kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan secara bersungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat terwujud.

Terdapat tiga macam elemen respon yang dapat mempengaruhi keinginan dan kemauan untuk melaksanakan suatu kebijakan. Antara lain atas pengetahuan, pemahaman dan pendalaman terhadap kebijakan; arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak; intensitas terhadap kebijakan.

d. Struktur Birokrasi

Implementasi kebijakan bisa menjadi belum efektif karena adanya ketidak efisienan struktur birokrasi. Struktur birokrasi mencakup aspek-aspek seperti struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antar unit organisasi yang bersangkutan dan hubungan dengan organisasi luar yang masih berkaitan. Oleh sebab itu, struktur birokrasi harus menghindari dimensi fragmentasi dan ketidak jelasan standar prosedur operasi.

Dimensi fragmentasi, menegaskan bahwa struktur birokrasi yang terfragmentasi dapat meningkatkan gagalnya komunikasi, dimana para pelaksana kebijakan akan mempunyai kesempatan yang besar tetapi terdistorsi. Hal ini sama saja dengan membatasi kemampuan para pejabat puncak untuk mengkoordinasikan semua sumber daya yang

relevan dalam suatu yuridiksi tertentu, akibat lebih lanjut adalah terjadinya ketidakefisienan dan pemborosan sumber daya. Ketidakjelasan standar operasi prosedur juga mengakibatkan kesemrawutan pada struktur birokrasi

C. Perlindungan

Manusia dalam hidupnya menghadapi ketidakpastian, baik itu ketidakpastian spekulatif maupun ketidakpastian murni yang selalu menimbulkan kerugian. Ketidakpastian ini disebut dengan resiko (Asikin, 1993:24). Kebutuhan rasa aman merupakan motif yang kuat dimana manusia menghadapi sejumlah ketidakpastian yang cukup besar dalam kehidupan, misalnya untuk memperoleh pekerjaan, dan untuk memperoleh jaminan kehidupan apabila tertimpa musibah.

Menurut Teori Abraham Maslow kebutuhan akan rasa aman merupakan tingkat kebutuhan yang kedua setelah kebutuhan psikologi seperti makan, minum, sandang, papan, dan kebutuhan fisiologinya. Kebutuhan akan rasa aman ini bermacam-macam, salah satunya yakni rasa akan aman masa depan (Siagian, 2004:10). Untuk menghadapi resiko ini diperlukan alat yang dapat mencegah atau mengurangi timbulnya resiko itu yang disebut jaminan sosial.

Hingga saat ini terdapat berbagai macam definisi perlindungan sosial dan jaminan sosial. Keragaman ini dipengaruhi oleh kondisi sosial, ekonomi, dan politik suatu negara. Asian Development Bank (ADB) menjelaskan bahwa perlindungan sosial pada dasarnya merupakan sekumpulan kebijakan dan program yang dirancang untuk menurunkan kemiskinan dan kerentanan melalui upaya

peningkatan dan perbaikan kapasitas penduduk dalam melindungi diri mereka dari bencana dan kehilangan pendapatan; tidak berarti bahwa perlindungan sosial merupakan keseluruhan dari kegiatan pembangunan di bidang sosial, bahkan perlindungan sosial tidak termasuk upaya penurunan resiko (*risk reduction*). Lebih lanjut dijelaskan bahwa istilah jaring pengaman sosial (*social safety net*) dan jaminan sosial (*social security*) seringkali digunakan sebagai alternatif istilah perlindungan sosial; akan tetapi istilah yang lebih sering digunakan di dunia internasional adalah perlindungan sosial. ADB membagi perlindungan sosial ke dalam 5 (lima) elemen, yaitu:

1. Pasar tenaga kerja (*labor markets*);
2. Asuransi sosial (*social insurance*);
3. Bantuan sosial (*social assistance*);
4. Skema mikro dan *area-based* untuk perlindungan bagi komunitas setempat; dan
5. Perlindungan anak (*child protection*)

Namun, menurut Bank Dunia dalam “*World Bank Social Protection Strategy*”, konsep yang digunakan oleh ADB dalam membagi perlindungan sosial tersebut masih tradisional. Bank Dunia mendefinisikan perlindungan sosial sebagai:

1. Jejaring pengaman dan ‘*spring board*’;
2. Investasi pada sumberdaya manusia;
3. Upaya menanggulangi pemisahan sosial;
4. Berfokus pada penyebab, bukan pada gejala; dan

5. Mempertimbangkan keadaan yang sebenarnya.

Menanggapi konsep ADB dan Bank Dunia, menyejajarkan perlindungan sosial dengan jejaring pengaman bisa berarti menyempitkan makna perlindungan sosial itu sendiri. Pada sisi lain, ILO (2002) dalam “*Social Security and Coverage for All*”, mengemukakan bahwa perlindungan sosial merupakan konsep yang luas yang juga mencerminkan perubahan-perubahan ekonomi dan sosial pada tingkat internasional. Konsep ini termasuk jaminan sosial (*social security*) dan skema-skema swasta.

Lebih jauh, dijelaskan bahwa sistem perlindungan sosial bisa dibedakan dalam 3 (tiga) lapis (*tier*): Lapis (*tier*) Pertama merupakan jejaring pengaman sosial yang didanai penuh oleh pemerintah; lapis kedua merupakan skema asuransi sosial yang didanai dari kontribusi pemberi kerja (*employer*) dan pekerja; dan lapis ketiga merupakan provisi suplementari yang dikelola penuh oleh swasta. Dengan demikian bisa disimpulkan bahwa definisi tersebut berdasarkan kontributor dana dalam tiap skema.

Interpretasi yang agak berbeda diberikan oleh Hans Gsager dari *German Development Institute*. Gsager berpendapat bahwa sistem-sistem perlindungan sosial dimaksudkan untuk mendukung penanggulangan situasi darurat ataupun kemungkinan terjadinya keadaan darurat. Dia memilah-milah jenis-jenis perlindungan sosial berdasarkan pelaksana pelayanan, yaitu pemerintah, pemerintah bersama-sama dengan lembaga non pemerintah, lembaga non-pemerintah, dan kelompok masyarakat.

Menurut Barrientos dan Shepherd (2003), perlindungan sosial secara tradisional dikenal sebagai konsep yang lebih luas dari jaminan sosial, lebih luas dari asuransi sosial, dan lebih luas dari jejaring pengaman sosial. Saat ini perlindungan sosial didefinisikan sebagai kumpulan upaya publik yang dilakukan dalam menghadapi dan menanggulangi kerentanan, resiko dan kemiskinan yang sudah melebihi batas (Conway, de Haan et al.; 2000:23).

Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE) melalui *discussion report* mengambil definisi perlindungan sosial yang digunakan oleh PBB dalam “*United Nations General Assembly on Social Protection*”, yaitu sebagai kumpulan kebijakan dan program pemerintah dan swasta yang dibuat dalam rangka menghadapi berbagai hal yang menyebabkan hilangnya ataupun berkurangnya secara substansial pendapatan/gaji yang diterima; memberikan bantuan bagi keluarga (dan anak) serta memberikan layanan kesehatan dan permukiman. Secara lebih detail dijelaskan bahwa perlindungan sosial memberikan akses pada upaya pemenuhan kebutuhan dasar dan hak-hak dasar manusia, termasuk akses pada pendapatan, kehidupan, pekerjaan, kesehatan dan pendidikan, gizi dan tempat tinggal.

Selain itu, perlindungan sosial juga dimaksudkan sebagai cara untuk menanggulangi kemiskinan dan kerentanan absolut yang dihadapi oleh penduduk yang sangat miskin. Dengan demikian, perlindungan sosial menurut PBB dapat dibagi menjadi dua sub-kategori yaitu bantuan sosial (*social assistance*) dan asuransi sosial (*social insurance*). Bantuan sosial merupakan penyaluran sumberdaya kepada kelompok yang mengalami kesulitan sumber daya; sedangkan

asuransi sosial adalah bentuk jaminan sosial dengan pendanaan yang menggunakan prinsip-prinsip asuransi. Seperti halnya perlindungan sosial, terdapat pula berbagai macam interpretasi jaminan sosial (*social security*). ILO (2002) menyebutkan bahwa jaminan sosial merupakan bentuk perlindungan yang disediakan dalam suatu masyarakat untuk masyarakat itu sendiri melalui berbagai upaya dalam menghadapi kesulitan keuangan yang dapat terjadi karena kesakitan, kelahiran, pengangguran, kecacatan, lanjut usia, ataupun kematian. Lebih jauh dijelaskan bahwa jaminan sosial terdiri dari asuransi sosial, bantuan sosial, tunjangan keluarga, *provident funds*, dan skema yang diselenggarakan oleh employer seperti kompensasi dan program komplementer lainnya.

Michael von Hauff dalam “*The Relevance of Social Security for Economic Development*” mengutip kesepakatan dari the World Summit for Social Development di Kopenhagen tahun 1995, bahwa sistem jaminan sosial merupakan komponen esensial dari perluasan pembangunan sosial dan dalam upaya menanggulangi kemiskinan. Lebih rinci, deklarasi summit tersebut antara lain mencanangkan “*to develop and implement policies which ensure that all persons enjoy adequate economic and social protection in the event of unemployment, sickness, during motherhood and child-rearing, in the event of widowhood, disability and in old age.*”

Selain untuk penanggulangan kemiskinan, jaminan sosial juga berfungsi sebagai perlindungan bagi individual dalam menghadapi kondisi kehidupan yang semakin memburuk yang tidak dapat ditanggulangi oleh mereka sendiri. Barrietas dan Shepherd (2003) menjelaskan bahwa jaminan sosial lebih sempit

dibandingkan perlindungan sosial. Jaminan sosial umumnya dihubungkan dengan hal-hal yang menyangkut kompensasi dan program kesejahteraan yang lebih bersifat '*statutory schemes*'.

Pasal 1 angka 1 UU Nomor 40 Tahun 2004 Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional mengemukakan bahwa Jaminan Sosial adalah salah satu bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak. Pada sisi lain, pasal 1 angka 11 UU Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial menyebutkan bahwa Jaminan Sosial adalah skema yang melembaga untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak. Pasal 1 angka 2 UU Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial menyebutkan bahwa Jaminan Sosial adalah salah satu bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak.

Berdasarkan berbagai definisi di atas, jaminan sosial adalah suatu program yang didanai atau diberikan oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan dasar orang tanpa sumber daya. Pada umumnya hal itu diarahkan pada mereka yang hidup dalam kemiskinan, penyandang cacat, keluarga kurang mampu dan sebagainya. Dalam kaitannya dengan penelitian ini, perlindungan sosial dimaksudkan sebagai suatu program yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini pengelola pasar, untuk kemudian melakukan perlindungan kepada para pedagang yang berada didalam lingkup pasar yang dinaunginya untuk mendapatkan hak-hak yang sama sebagaimana telah diatur di dalam Peraturan Daerah yang menjadi judul utama penelitian ini.

D. Pemberdayaan

Saat ini pemberdayaan menjadi sebuah keharusan tidak hanya di dunia barat tetapi juga di negara-negara dunia ketiga seperti Indonesia, terlebih dengan bergulirnya arus demokratisasi yang menghendaki dan mensyaratkan masyarakat yang berdaya. Dalam konteks pembangunan, lahirnya pendekatan pemberdayaan tidak terlepas sebagai upaya belajar dari pengalaman kegagalan pendekatan pembangunan yang lebih menekankan perhatian pada pertumbuhan ekonomi (*economic growth oriented*) yang telah banyak melahirkan ketimpangan dan ketidakadilan dalam penguasaan serta pemanfaatan hasil-hasil pembangunan. Pemberdayaan merupakan pendekatan yang lebih “*humanize*” sebagai perwujudan dari pendekatan “*community based development*” dan “*people centered development*”. Aliran pembangunan ini lahir ketika terjadi perluasan degradasi terhadap nilai dan martabat manusia sebagai akibat dari orientasi pertumbuhan ekonomi yang tidak proporsional (Abdul Wahab, 2005).

Pemberdayaan adalah membenahi kapasitas untuk memberdayakan diri mereka sendiri dengan terlebih dahulu memberikan kekuasaan kepada mereka. Istilah “mereka” di sini dapat merupakan individu, masyarakat, organisasi baik swasta maupun publik. Pendapat ini disampaikan oleh Dunn (2003). Berdasarkan pada pengertian ini maka pemberdayaan pada tahap awal menyangkut aspek kekuasaan yang juga harus terdistribusikan dan dimiliki oleh masyarakat. Dimensi pemberdayaan dengan demikian juga dipengaruhi tatanan sosial politik mengenai distribusi kekuasaan. Pada kondisi “sesuatu” yang

disinyalir tidak berdaya merefleksikan keterbatasan atau bahkan tidak adanya sama sekali kekuasaan yang dimiliki oleh masyarakat.

Secara etimologis pemberdayaan berasal pada kata dasar “daya” yang berarti kekuatan atau kemampuan. Bertolak dari pengertian tersebut, maka pemberdayaan dapat dimaknai sebagai suatu proses menuju berdaya, atau proses untuk memperoleh daya/kekuatan/kemampuan, dan/atau proses pemberian daya/kekuatan/kemampuan dari pihak yang memiliki daya kepada pihak yang kurang atau belum berdaya (Purwa Darminto, 2002).

Kata “memperoleh” mengindikasikan bahwa yang menjadi sumber inisiatif untuk berdaya berasal dari masyarakat itu sendiri. Dengan demikian masyarakat yang mencari, mengusahakan, melakukan, menciptakan situasi atau meminta kepada pihak lain untuk memberikan daya kekuatan/ kemampuan. Iklim seperti ini hanya akan tercipta jika masyarakat menyadari ketidakberdayaan/tidak adanya kekuatan, dan sekaligus disertai dengan kesadaran akan perlunya memperoleh daya/kemampuan. Makna kata “pemberian” menunjukkan bahwa sumber inisiatif bukan dari masyarakat. Inisiatif untuk mengalihkan daya/kemampuan/kekuatan adalah pihak-pihak lain yang memiliki kekuatan dan kemampuan, misalnya pemerintah atau agenagen pembangunan lain.

Pendapat lain disampaikan Beris dan Mische sebagaimana dikutip oleh Wahab (2005) menjelaskan:

Pemberdayaan berarti menghilangkan batasan birokrasi yang mengkotak-kotakkan orang dan membuat mereka menggunakan seefektif mungkin keterampilan, pengalaman, energi dan ambisinya. Ini berarti mem perkenankan mereka untuk mengembangkan suatu perasaan memiliki bagian-bagian dari proses, khususnya yang menjadi tanggung jawab mereka. Sementara pada waktu yang sama menuntut mereka menerima

suatu bagian tanggung jawab dan kepemilikan yang lebih luas dari keseluruhan proses.

Pada bagian lain, Paul (dalam Winarno Budi, 2005) juga menyatakan pendapat yang hampir senada bahwa pemberdayaan adalah membagi kekuasaan yang adil atau "*equitable sharing of power*", sehingga meningkatkan kesadaran politik dan kekuasaan pada kelompok yang lemah dan memperbesar pengaruh mereka terhadap proses dan hasil-hasil pembangunan. Di sini tampak jelas bagaimana keterkaitan normatif dan empirik pemberdayaan dengan proses pembangunan. Ide dasarnya bahwa pembangunan sebagai sebuah proses maupun hasil harus menstrukturkan, mencerminkan dimensi-dimensi pemberdayaan masyarakat karena masyarakat baik sebagai sebuah individu maupun identitas kelompok tidak lain adalah subyek dari pembangunan itu sendiri. Pemberdayaan tidak lain merupakan upaya konkrit untuk menempatkan masyarakat pada posisi yang semestinya dalam pembangunan.

Dengan perkataan lain, paradigma pembangunan yang menempatkan posisi penting masyarakat tidak akan bermakna banyak ketika masyarakat yang ada adalah masyarakat yang tidak berdaya, tidak memiliki kemampuan untuk menjalankan peran penting pembangunan. Oleh karena itu agar masyarakat yang terbentuk adalah masyarakat yang memiliki potensi dan kapasitas sebagaimana dituntut dalam menjalankan peran pembangunan maka yang harus dilakukan adalah membangun dengan mendorong atau "*empowering*", memotivasi dan membangkitkan kesadaran akan potensi atau "*awareness*" yang dimiliki

masyarakat serta berusaha untuk mengembangkannya. Pendapat ini dikemukakan oleh Muda Irfan Islamy (2002).

Pembangunan mengandung esensi bahwa pihak yang diberdayakan memiliki “*power*” yang berarti menjadikan orang-orang mampu memutuskan sendiri dan melaksanakan keputusan tersebut atas dasar kesadaran pribadi dengan cara merealisasikan dan memenuhi kebutuhan dasar manusia terlebih dahulu baik dalam pengalokasian maupun penggunaan sumber-sumber secara mandiri dan secara bersama-sama dengan peluang partisipasi seoptimal mungkin. Pemberdayaan juga merupakan konsep tentang pemberian kepada, pemerintah, individu, kelompok maupun masyarakat tentang tanggung jawab dan bagaimana mereka melakukan apa yang hendak mereka lakukan.

Carizon sebagaimana dikutip oleh (Dwiyanto, 2002) menyebutkan bahwa :

The purpose of empowerment is to free someone from rigorous control by instruction and orders and give them freedom to take responsibility for their own ideas and action, to release hidden resources which would otherwise remain inaccessible.

Mengacu pada pendapat diatas, maka pemberdayaan diarahkan untuk membebaskan seseorang dari kendali yang kaku melalui berbagai instruksi dan perintah dengan memberi kebebasan kepada mereka untuk bertanggung jawab atas ide-ide dan tindakan mereka untuk merealisasikan potensi yang terpendam. Merealisasikan potensi yang terpendam dalam diri manusia berarti menggali atau membangkitkan kesadaran kritis yang ada dalam diri seseorang yang oleh Gioson. Do Nelm (2000) disebut “*conscientitation*” yang dicapai dengan melihat ke dalam diri sendiri atau merupakan proses pemahaman situasi yang

sedang terjadi sehubungan dengan interaksi atau hubungan-hubungan politik, ekonomi dan sosial.

Apa yang dikemukakan Giason (2000) dan Ivancevich JH (2000) memiliki relevansi dengan apa yang dikatakan oleh Freire bahwa pemberdayaan bukan hanya sekedar memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk menggunakan sumber-sumber alam dan dana pembangunan akan tetapi merupakan upaya untuk mendorong masyarakat mencari cara menciptakan kebebasan dari struktur yang opresif (Kuncoro Nigrat, 2001). Artinya bahwa pemberdayaan lebih menekankan pada otonomi pengambilan keputusan dari suatu kelompok masyarakat dengan maksud dan tujuan agar mereka mampu memutuskan dan menemukan jalan untuk memenuhi kebutuhan sesuai dengan kepentingan mereka sendiri. pemberdayaan lebih dari sekedar pendelegasian agar kekuasaan ditempatkan secara tepat sehingga dapat digunakan secara tepat pula dan hal ini menuntut tidak saja pelimpahan tugas melainkan juga pelimpahan proses pengambilan keputusan dan tanggung jawab secara penuh.

Pemberdayaan mengandung dua kecenderungan dalam prosesnya yaitu pertama pemberdayaan yang menekankan pada proses pemberian atau pengalihan kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada individu, kelompok dan masyarakat untuk menjadikan mereka lebih berdaya melalui pembangunan aset-aset material yang mendukung kemandirian masyarakat dan yang kedua pemberdayaan yang menekankan pada proses menstimulasi, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog.

Seperti yang dikatakan Dwiyanto (2002):

Pemberdayaan dapat dilakukan secara individual karena proses pemberdayaan merupakan wujud perubahan sosial yang menyangkut hubungan atau relasi antar lapisan sosial yang dicirikan dengan adanya polarisasi maka kemampuan individu untuk berkumpul dan membentuk kelompok merupakan pemberdayaan yang paling efektif karena di dalamnya terjadi dialog yang dapat menumbuhkan dan memperkuat solidaritas, kesadaran, dan identitas untuk menyadari kepentingan bersama. Tanpa kekuatan yang terorganisasi maka masyarakat pada *level grassroot* hanya akan menjadi penerima pasif atau hanya memiliki pengaruh yang relatif terbatas atas berbagai keputusan, dan program-program yang menyangkut diri organisasi atau institusi lokal yang keberadaannya merefleksikan rasa saling percaya dan kesamaan kepentingan didalam masyarakat pada *level grassroot* dan akan memudahkan terjalinnya dialog dengan aktor, II ndividu. kelompok atau bahkan organisasi lain.

Di dalam Budi Winarno (2005) pemberdayaan memungkinkan organisasi-organisasi untuk:

Menanggapi pelanggan dan tuntutan-tuntutan pasar secara cepat, fleksibel dan efisien. Hasilnya adalah berkurangnya pemborosan, penundaan dan kesalahan juga terbangunnya suatu tim kerja dimana staf menjadi sumber daya yang dimanfaatkan secara penuh. Ini bukan semata-mata perkara kebaikan hati. Staf merupakan investasi yang sangat berharga. Perekrutan dan pelatihan mereka memakan biaya yang tidak sedikit, pertimbangan akan pemberian pelayanan yang baik akan mendorong kita agar mengupayakan sistem-sistem yang mendatangkan hasil sebesar-besarnya dari investasi itu.

Strategi dan model pembangunan yang berintikan pemberdayaan dipandang paling tepat untuk pembangunan di masa datang. Secara garis besar, konsep pemberdayaan pada intinya memberikan tekanan pada otonomi pengambilan keputusan dari suatu kelompok yang berlandaskan pada sumberdaya pribadi, langsung (melalui partisipasi), demokratis dan pelajaran sosial melalui pengalaman langsung.

Model pemberdayaan yang inti pokoknya berpusat pada membangun manusia adalah memberdayakan setiap anggota tim untuk melaksanakan dan mengelola kinerja unitnya melalui perencanaan, pengendalian, pengkoordinasian ataupun penyempumaan pekerjaan. Demikian tanpa kontrol langsung dari pemerintah pusat. Oleh karena itu kaitannya dengan demokrasi sangat erat.

Seperti yang sudah dikemukakan sebelumnya, bahwa topik pemberdayaan menjadi salah satu bagian dari materi dalam Peraturan Daerah yang saya teliti. Oleh sebab itu dapat ditarik benang merah bahwa pemberdayaan yang dimaksudkan disini adalah bagaimana pemerintah dalam hal ini pengelola pasar memberdayakan pedagang pasar yang berada dibawah naungannya supaya lebih berkembang serta memperbaiki kualitas dan menjaga eksistensi pedagang yang berada di pasar tradisional.

E. Pasar

1. Pengertian Pasar

Pasar adalah salah satu dari berbagai sistem, institusi, prosedur, hubungan sosial dan infrastruktur dimana usaha menjual barang, jasa dan tenaga kerja untuk orang-orang dengan imbalan uang. Barang dan jasa yang dijual menggunakan alat pembayaran yang sah seperti uang fiat. Kegiatan ini merupakan bagian dari perekonomian. Ini adalah pengaturan yang memungkinkan pembeli dan penjual untuk item pertukaran. Persaingan sangat penting dalam pasar, dan memisahkan pasar dari perdagangan. Dua orang mungkin melakukan perdagangan, tetapi dibutuhkan setidaknya tiga orang untuk memiliki pasar, sehingga ada persaingan

pada setidaknya satu dari dua belah pihak. Pasar bervariasi dalam ukuran, jangkauan, skala geografis, lokasi jenis dan berbagai komunitas manusia, serta jenis barang dan jasa yang diperdagangkan. Pasar dalam arti luas adalah suatu bentuk transaksi jual-beli yang melibatkan keberadaan produk barang atau jasa dengan alat tukar berupa uang atau alat tukar lainnya sebagai alat transaksi pembayaran yang sah dan disetujui oleh kedua belah pihak.

Pasar dalam arti sempit adalah tempat dimana permintaan dan penawaran bertemu, dalam hal ini condong ke arah pasar tradisional. Sedangkan dalam arti luas adalah sebuah proses transaksi antara permintaan dan penawaran, dalam hal ini condong ke arah pasar modern. Permintaan dan penawaran bisa berupa barang atau jasa. Pasar dalam konteks perekonomian menurut W.J. Stanton adalah sekumpulan orang yang memiliki keinginan untuk memenuhi kebutuhan, uang untuk belanja serta kemauan untuk membelanjakannya.

Pengertian Pasar menurut Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan, Pemberdayaan, Perlindungan Pasar Tradisional dan Penataan Pasar Modern adalah Pasar adalah area tempat jual beli barang dan atau tempat bertemunya penjual dan pembeli dengan jumlah penjual lebih dari satu, baik yang disebut sebagai pasar tradisional maupun pasar modern dan/atau pusat perbelanjaan, pertokoan, perdagangan maupun sebutan lainnya. Sedangkan yang dimaksud dengan pasar disini adalah pasar yang dikuasai serta dikelola oleh Pemerintah Daerah, yang terdiri dari tanah/lapangan dan atau toko-toko, bedak-bedak, los-los dan bangunan-bangunan lainnya yang terdapat di pasar, dimaksud yang digunakan untuk berdagang.

Sedangkan toko/bedak adalah bangunan-bangunan yang diberi atap, dinding, pintu dan jendela yang dipergunakan untuk mendasarkan dan memperdagangkan barang dagangan atau melakukan suatu pekerjaan atau perusahaan. Los adalah bangunan-bangunan yang diberi atap, yang dipergunakan untuk mendasarkan dan memperdagangkan barang dagangan atau melakukan suatu pekerjaan atau perusahaan. Sedangkan bangunan pasar adalah semua jenis bangunan yang terdapat dalam pasar yang dipelihara oleh pemerintah daerah. Halaman pasar adalah bagian dari pasar yang terletak di luar bangunan pasar yang dipergunakan untuk mendasarkan dan memperdagangkan barang-barang dagangan atau untuk melakukan suatu pekerjaan atau perusahaan. Sedangkan pedagang adalah mereka yang memperdagangkan barang-barang dagangan atau melakukan suatu pekerjaan atau perusahaan dengan mengambil tempat tertentu di dalam pasar. Penjaja adalah pedagang keliling dan tidak mengambil tempat tertentu dalam pasar, sedangkan langganan adalah pedagang-pedagang yang mempergunakan tempat tertentu di dalam pasar dengan membayar terlebih dahulu, guna pemakaian tempat untuk jangka waktu tertentu.

Wood dalam Rossa (2002), menyatakan bahwa hampir setiap definisi pasar di dalam kamus berkonotasi sebuah kesempatan. Semakin bebas suatu pasar, semakin banyak barang dan jasa yang tersedia. Semakin banyak pilihan bagi pedagang dan pembeli. Pasar didalam bahasa sehari-hari pada umumnya diartikan sebagai suatu lokasi dalam artian geografis.

Sedangkan menurut Beberapa pengertian yang dikemukakan di atas, tentang berbagai aspek yang terkandung dalam pengertian pasar dimaksudkan

untuk lebih memberikan gambaran yang jelas tentang apa, bagaimana, siapa dan mengapa serta kapan pasar tersebut dimanfaatkan.

2. Penggolongan Pasar

a) Pasar Tradisional

Secara umum, pasar sering didefinisikan sebagai sebuah tempat jual-beli serta tempat bertemunya pembeli dan penjual dengan dalam kegiatan dan transaksinya dengan bentuk produk mulai dari kebutuhan primer hingga tersier. Pasar tradisional adalah pasar umum yang menjual barang-barang kebutuhan sehari-hari. Tegasnya, pasar tradisional berarti pasar yang menjual barang kebutuhan sehari-hari, dan secara resmi diakui oleh pemerintah. Menurut pengertiannya, pasar merupakan suatu tempat bagi manusia dalam mencari keperluan sehari-harinya (Trisnawati, 2002). Sedangkan menurut Belshaw (dalam Suprpto, 2000) Pasar adalah tempat yang mempunyai unsur-unsur social, ekonomis, kebudayaan, politis dan lain-lain, tempat pembeli dan penjual (atau penukar tipe lain) saling bertemu untuk mengadakan tukar-menukar. Jika dilihat dari mutu pelayanannya, kegiatan perdagangan dapat dibedakan tempat perbelanjaan tradisional terdiri dari pasar tradisional, toko-toko, warung, dan lain-lainnya. Dari segi kategorinya, pasar dibedakan menjadi dua yaitu pasar tradisional dan modern.

Menurut Wahyuasih (2007:73) pasar tradisional adalah :

Merupakan tempat bertmunya penjual dan pembeli serta ditandai dengan adanya transaksi jual-beli secara langsung, bangunan biasanya terdiri dari kios-kios atau gerai, los dan dasaran/emperan terbuka

yang dibuka oleh penjual maupun suatu pengelola pasar. Kebanyakan menjual kebutuhan sehari-hari seperti bahan-bahan makanan berupa ikan, buah, sayur, telur, daging, kain pakaian, barang elektronik, jasa dan lain-lainnya. Pasar seperti ini masih banyak ditemukan di Indonesia, dan umumnya terletak dekat kawasan perumahan agar memudahkan pembeli untuk mencapai pasar.

1) Usaha-usaha pasar tradisional dapat digolongkan menjadi beberapa bentuk, berikut:

- (a) Pasar Lingkungan;
- (b) Pasar Desa;
- (c) Pasar Tradisional Kota;
- (d) Pasar Khusus;
- (e) Pasar Tradisional lainnya.

2) Pendirian dan permodalan usaha pasar tradisional dapat dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, swasta, BUMD termasuk kerjasama dengan swasta, perorangan, kelompok masyarakat, badan usaha, koperasi, berdasarkan kemitraan dan wajib mengajukan pada rencana detail tata ruang Kabupaten/Kota termasuk peraturan zonasinya.

b) **Pasar Modern**

Pasar modern tidak banyak berbeda dari pasar tradisional, namun pasar jenis ini penjual dan pembeli tidak bertransaksi secara langsung melainkan pembeli melihat tabel harga yang tercantum dalam barang, berada dalam bangunan dan pelayanannya dilakukan secara mandiri atau dilayani oleh pramuniaga. Barang-barang yang dijual selain bahan makanan seperti buah, sayuran, daging sebagian lainnya barang yang

memiliki daya tahan lama. Dibawah ini ada beberapa contoh pasar modern dengan berbagai ketentuan :

- 1) Usaha pasar modern bisa berupa pusat perbelanjaan dan sejenisnya, toko modern, seperti *minimarket*, *supermarket*, *department store*, *hypermarket*, dan nama lainnya, yang dikelola secara modern.
- 2) Usaha toko modern terdiri atas beberapa golongan sebagai berikut:
 - (a) *Minimarket* adalah toko modern dengan luas lantai toko sampai dengan 400^2 (Empat Ratus Meter Persegi);
 - (b) *Supermarket* adalah toko modern dengan luas lantai toko diatas 400 m^2 sampai dengan 500 m^2 (Lima Ribu Meter persegi);
 - (c) *Hypermarket* adalah toko modern dengan luas lantai toko di atas 5.000 m^2 (Lima Ribu Meter Persegi);
 - (d) *Department Store* adalah toko modern yang luas lantai toko di atas 400 m^2 (Empat Ratus Meter Persegi);
 - (e) Pusat perkulakan adalah toko modern yang luas lantai toko di atas 5.000 m^2 (Lima Ribu Meter Persegi).
- 3) Sistem penjualan dan jenis barang dagangan Pasar Modern dan Toko Modern, ditentukan sebagai berikut:
 - (a) *Minimarket*, *Supermarket* dan *Hypermarket* menjual secara eceran barang konsumsi terutama produk makanan dan produk rumah tangga lainnya;
 - (b) *Department Store* menjual secara eceran barang konsumsi terutama produk sandang dan perlengkapannya dengan

penataan barang berdasarkan jenis kelamin dan/atau tingkat usaha konsumen;

(c) Pusat perkulakan menjual secara grosir barang konsumsi.

Pada dasarnya peran dan fungsi pasar menurut leksono (2009) adalah *locus* transaksi untuk mengurangi ketidaksetaraan informasi, menekan biaya transaksi, dan meningkatkan kepercayaan. Pasar melalui mekanisme harga diharapkan dapat menjadi salah satu memecahkan masalah pokok ekonomi, yaitu produksi, konsumsi dan distribusi. Secara ideal mekanisme pasar dipandang paling dipercaya, efektif dan efisien. Karena esensi pasar adalah transaksi, maka pasar harus bisa mengeliminasi segala sesuatu yang mengganggu kelancaran transaksi.

3. Proses dan Campur Tangan Pemerintah dalam Pengelolaan Pasar Tradisional

Memang tidak bisa dipungkiri keberadaan pasar modern dewasa ini sudah menjadi tuntutan dan konsekuensi dari gaya hidup modern yang berkembang di masyarakat kita. Tidak hanya di kota metropolitan tetapi sudah merambah sampai kota kecil ditanah air. Sangat mudah menjumpai minimarket, supermarket bahkan hypermarket di sekitar tempat tinggal kita. Tempat-tempat tersebut menjanjikan tempat belanja yang nyaman serta pelayanan yang sangat baik serta kualitas barang dagangan yang sangat bersaing. Namun di balik kesenangan tersebut ternyata membawa masalah baru dan telah membawa para pengusaha kelas menengah dan kelas teri menjadi mengeluh. Mereka secara tegas memprotes ekspansi yang

sangat agresif dari pasar kelas besar itu. Protes yang dilakukan oleh para pengusaha kecil berkantong tipis adalah lebih ditujukan kepada pemerintah daerah maupun pusat, sebagai pengambil keputusan dan kebijakan untuk mengatur persaingan usaha yang lebih fair.

Keberadaan pasar tradisional, merupakan salah satu indikator paling nyata kegiatan ekonomi masyarakat di suatu kawasan atau wilayah. Pemerintah harus memberikan perhatian lebih terhadap para pelaku usaha informal ini guna mendukung kegiatan ekonomi masyarakat. Perkembangan zaman dan perubahan gaya hidup telah membuat eksistensi pasar tradisional menjadi sedikit terusik. Namun demikian, pasar tradisional ternyata masih mampu bertahan ditengah serbuan pasar modern yang muncul dengan berbagai macam bentuk dan model. Pemerintah seharusnya serius dalam menata dan mempertahankan eksistensi pasar tradisional selama ini pasar tradisional selalu identik dengan tempat belanja yang kumuh, becek, serta berbau tidak sedap, dan karenanya hanya didatangi oleh kelompok masyarakat kelas bawah. Gambaran pasar seperti diatas harus dirubah menjadi tempat yang bersih dan nyaman bagi pengunjung. Dengan demikian masyarakat dari semua kalangan akan tertarik untuk datang dan melakukan transaksi di pasar tradisional. Pemerintah memang mempunyai hak untuk mengatur keberadaan pasar tradisional dan pasar modern.

Dari kebijakan pemerintah pula para pelaku usaha informal atau pedagang yang berjualan di pasar tradisional bisa terlindungi secara baik

tanpa ada rasa diskriminatif buat sesama pelaku usaha dan juga tidak membuat dunia usaha menjadi terhenti karena adanya dominasi yang berlebihan karena ketidakseimbangan dalam dunia usaha tanpa ada aturan yang mengikat. Apabila dikaitkan dengan pokok pembahasan serta tugas pokok dan fungsi UPT Pasar, maka tugas pelayanan masyarakat merupakan prioritas utama untuk dilaksanakan oleh Pasar secara menyeluruh, terpadu serta memperhatikan kondisi lingkungan strategis.

Mengacu pada Peraturan Daerah Kota Malang. Susunan dan Tata Kerja Dinas Pasar Kota Malang untuk mengoperasionalkan tugas pokok dan fungsinya dinyatakan bahwa:

“Pasar adalah pusat perdagangan bagi suatu kawasan, dapat menjadi faktor penentu dalam perkembangan fisik dan perekonomian daerah serta pelayanan kebutuhan material dan jasa bagi masyarakat dan perkembangannya seiring dengan laju pertumbuhan jumlah penduduk dari tingkat perekonomian. Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa Pasar merupakan potensi bagi pemerintah daerah untuk menggali sumber-sumber pendapatan asli daerah, dengan memberikan pelayanan kepada masyarakat melalui penyediaan sarana dan prasarana terhadap bertemunya penjual dan pembeli, sekaligus sebagai tempat untuk mengembangkan perekonomian rakyat”.

Sebagai pelaksana tugas dan fungsi di lapangan, dibentuklah Unit Pelaksana Teknis (UPT) Pasar potensi yang sangat besar serta dapat memberikan kontribusi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai pendukung utama pelaksanaan otonomi daerah, maka dalam penataan kelembagaan pada Dinas Pasar Kota Malang tetap diperlukan adalah Lembaga Unit Pelaksana Teknis (UPT) Pasar sebagai kepanjangan tangan Dinas Pasar dan sekaligus pelaksana tugas-tugas di lapangan serta sebagai

pengembangan misi yang telah diterapkan yakni: meningkatkan pelayanan terhadap pemakai jasa Pasar, meningkatkan pencapaian target retribusi Pasar serta meningkatkan pengawasan melekat maupun fungsional.

Berdasarkan uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa disimpulkan bahwa mekanisme pengelolaan Pasar dilimpahkan kepada Unit Pelaksana Teknis (UPT) Pasar untuk melaksanakan tugas-tugas Dinas Pasar Kota Malang antara lain: melaksanakan fungsi koordinasi, pengawasan dan efisiensi. Demikian beberapa gambaran perlunya mempertahankan dan meningkatkan kebijakan dan efisiensi tugas sebagai bahan masukan dan pertimbangan guna pengambilan keputusan.

