

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu sangat penting dalam menyusun sebuah penelitian, karena penelitian terdahulu berfungsi untuk menjamin keaslian penelitian yang dilakukan serta dapat digunakan untuk membedakan persamaan atau perbedaan dengan penelitian yang akan atau sedang dilakukan. Disamping itu penelitian terdahulu dapat dimanfaatkan untuk membantu penyusunan kerangka berpikir.

Penelitian terdahulu sangat membantu bagi para peneliti, hal ini dikarenakan untuk menghindari duplikasi penelitian. Dengan melihat penelitian terdahulu melalui jurnal penelitian, laporan penelitian atau hasil penelitian yang berupa skripsi, tesis, disertasi ataupun penelitian ilmiah lainnya.

Selanjutnya untuk mendukung dan memandu proses penelitian, maka penelitian ini mengambil beberapa penelitian terdahulu yang dianggap relevan dengan topik penelitian yang sedang dilaksanakan. Dengan adanya penelitian yang sudah dilakukan sebelumnya, dapat dijadikan acuan untuk menanggapi permasalahan implementasi Penataan, Pembinaan dan Pengawasan Toko Modern di Kecamatan Kajen berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 10 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penataan, Pembinaan dan Pengawasan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

Penelitian yang dilakukan oleh Gharsa P Sutanto tahun 2014. Masalah penelitian adalah (1) Bagaimanakah akibat hukum berlakunya Peraturan Menteri Perdagangan No. 68/M-dag/Per/10/2012 terhadap bisnis waralaba jenis usaha toko modern di Indonesia (2) Apa hambatan-hambatan yang ditemui karena berlakunya Peraturan Menteri Perdagangan No. 68/M-dag/Per/10/2012 terhadap bisnis waralaba jenis usaha toko modern di Indonesia ini? Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui akibat hukum dari berlakunya Peraturan Menteri Perdagangan No. 68/M-Dag/Per/10/2012 terhadap bisnis waralaba jenis usaha toko modern di Indonesia. Kesimpulan penelitian ini adalah kewajiban untuk mewaralabakan sisa kelebihan gerai membawa akibat yaitu pelaku usaha merubah orientasi bisnisnya dari membuka gerai sebanyak-banyaknya menjadi fokus mewaralabakan sisa kelebihan gerai dan merasakan berkurangnya penghasilan dari yang telah diperkirakan sebelumnya. Pemerintah juga mewajibkan pelaku usaha untuk melaporkan setiap perubahan kepemilikan gerai dan mengajak usaha kecil dan menengah untuk ikut serta. Untuk pemerintah, peraturan menteri ini menarik kembali kewenangan dari daerah ke pusat yang membuat tanggungjawab pemerintah selaku regulator semakin nyata. Hambatan-hambatan yang ditemui karena berlakunya peraturan menteri ini menurut pemerintah adalah kurang baiknya hubungan pemerintah pusat dengan daerah, dan kualitas sumber daya manusia yang tidak berimbang antara pemerintah pusat dengan daerah. Untuk pelaku usaha, hambatan yang ditemui adalah kesulitan mencari usaha kecil dan menengah yang sesuai dengan standar mereka, serta minimnya sosialisasi. Peraturan menteri ini pun dapat menghambat waralaba asing untuk masuk ke

Indonesia dimana produk asing atau impor merupakan kekuatan utamanya, selain itu asosiasi mengeluhkan minimnya komunikasi antara pemerintah dan asosiasi.

Penelitian Hesty Pangestu Aji tahun 2014. Masalah penelitian adalah Bagaimana implementasi kebijakan toko modern (mini market) di Kota Denpasar. Tujuan Penelitian untuk mendeskripsikan dan mengetahui proses implementasi dari kebijakan tentang penataan dan pembinaan toko modern (minimarket) di Kota Denpasar. Kesimpulan penelitian Implementasi kebijakan tentang penataan dan pembinaan toko modern (mini market) tidak dapat berjalan dengan baik. Hal ini dibuktikan dengan (1) Kurang terinformasikannya isi dan ketentuan peraturan (2) Banyak pelaku usaha toko modern yang belum memanfaatkan peluang mengurus ijin usaha (3) Ditemukannya toko modern yang berseberangan dengan pasar tradisional yang bertentangan dengan peraturan (4) Tugas oleh masing-masing instansi tidak dilaksanakan dengan baik menyebabkan saling melempar tanggung jawab (5) Pemerintah tidak pernah melakukan sidak atau tindakan terhadap pelaku usaha yang tidak memiliki surat ijin usaha (6) Kurangnya komunikasi antar instansi pelaksana sehingga mekanisme dalam menjalankan peraturan tidak berjalan baik.

Penelitian yang dilakukan oleh Kingkin Aji Hari Murti tahun 2014. Masalah penelitian adalah (1) Apakah faktor produk, lokasi, harga, pelayanan dan promosi secara simultan dan signifikan mempengaruhi konsumen dalam berbelanja ditoko modern dan pasar tradisional (2) Apa faktor yang paling dominan yang mempengaruhi konsumen dalam berbelanja di toko modern dan pasar tradisional ? (3) Apakah terdapat perbedaan pertimbangan keputusan

pembelian konsumen dalam berbelanja di toko modern dan pasar tradisional. Tujuan Penelitian adalah (1) Mengetahui faktor produk, lokasi, harga, pelayanan dan promosi secara simultan dan signifikan mempengaruhi konsumen dalam berbelanja di toko modern dan pasar tradisional (2) Mengetahui faktor dominan yang mempengaruhi konsumen untuk berbelanja di toko modern dan pasar tradisional (3) Mengetahui perbedaan dalam keputusan pembelian konsumen berbelanja di toko modern dan pasar tradisional (4) Memberikan arahan dan masukan untuk pengembangan pasar tradisional dan toko modern. Kesimpulan penelitian faktor produk, lokasi, harga, pelayanan dan promosi secara simultan mempengaruhi konsumen untuk berbelanja di toko modern. Di pasar tradisional, produk, promosi, harga dan pelayanan adalah faktor-faktor yang secara simultan mempengaruhi konsumen untuk berbelanja. Produk, lokasi, harga, pelayanan dan promosi secara parsial berpengaruh signifikan terhadap konsumen untuk berbelanja di toko modern, dengan faktor yang paling dominan ialah lokasi. Di pasar tradisional, produk, promosi, harga, dan pelayanan adalah faktor-faktor yang berpengaruh secara signifikan, dengan faktor yang paling dominan adalah faktor produk. Dari hasil uji beda diketahui bahwa produk, lokasi, harga, pelayanan dan promosi, ternyata sama-sama dipertimbangkan dalam memutuskan untuk berbelanja di kedua fasilitas ekonomi tersebut. Diperlukan upaya penataan lokasi toko modern, peningkatan aksesibilitas pasar tradisional, pemberian sanksi, dan sosialisasi berkenaan dengan konsep pemasaran sebagai upaya untuk pengembangan toko modern dan pasar tradisional

Penelitian yang dilakukan oleh Nurul Muharam tahun 2015. Masalah penelitian Bagaimana strategi bertahan para pedagang pasar tradisional dalam menghadapi toko modern Griya mart. Tujuan Penelitian adalah untuk mengetahui tanggapan warga pasar, dan strategi pedagang pasar dalam menghadapi pasar modern Griya Mart di Kecamatan Ciawi Kabupaten Tasikmalaya. Kesimpulan penelitian adalah Hasil penelitian yang telah dilakukan ini mendeskripsikan strategi-strategi dari warga pasar, juga yang dihimpun oleh perhimpunan pedagang pasar, itu juga memberikan penjelasan mengenai awal mula berdirinya Griya Mart. Para pengurus himpunan seharusnya Sadar akan ketidak mampuan pasar tradisional bersaing dengan pasar modern Griya Mart, sebagian pedagang pasar tradisional tidak terpengaruh terlalu banyak dengan adanya toko modern Griya mart, tetapi kembali lagi kepada kemampuan pelaku usaha dalam menghadapi situasi pasar.

Penelitian Reza Haditya Raharjo tahun 2015. Masalah penelitian adalah (1) Bagaimana tingkat keuntungan toko kelontong tersebut dengan bermunculannya minimarket modern di sekitar toko kelontong? (2). Bagaimana tingkat pertumbuhan omset toko kelontong tersebut dengan bermunculannya minimarket modern di sekitar toko kelontong? (3). Apakah terdapat perubahan jumlah pembeli toko kelontong sebelum dan sesudah munculnya minimarket modern di sekitar toko kelontong? (4). Apakah terdapat perubahan jam kerja toko kelontong tersebut akibat munculnya minimarket modern di sekitar toko kelontong? Tujuan Penelitian Menganalisis (1) tingkat keuntungan toko kelontong sebelum dan sesudah adanya minimarket modern di sekitarnya. (2) Menganalisis

tingkat pertumbuhan omset toko kelontong sebelum dan sesudah adanya minimarket modern di sekitarnya. (3) Menganalisis perubahan jumlah pembeli yang datang ke toko kelontong sebelum dan sesudah adanya minimarket modern di sekitarnya. (4) Menganalisis perubahan jam buka toko kelontong sebelum dan sesudah adanya minimarket modern di sekitarnya. Kesimpulan penelitian adalah terdapat dampak yang cukup signifikan, yaitu adanya perubahan tingkat omset, keuntungan, jumlah pembeli, dan jam buka toko akibat dari munculnya minimarket modern di sekitar tempat berdirinya toko kelontong. Perubahan tersebut adalah berupa penurunan tingkat omset, keuntungan, dan jumlah pembeli. Serta para pedagang mengubah jam buka tokonya guna mencapai pendapatan yang maksimal akibat munculnya minimarket modern di sekitar toko kelontong tersebut.

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

No	Nama Pengarang – Tahun	Masalah Penelitian	Tujuan Penelitian	Temuan / Kesimpulan
1	Gharsa P Sutanto 2016	1. Bagaimanakah akibat hukum berlakunya Peraturan Menteri Perdagangan No. 68/M-dag/Per/10/2012 terhadap bisnis waralaba jenis usaha toko modern di Indonesia	Untuk mengetahui akibat hukum dari berlakunya Peraturan Menteri Perdagangan No. 68/M-Dag/Per/10/2012 terhadap bisnis waralaba jenis usaha toko modern di Indonesia	kewajiban untuk mewaralabakan sisa kelebihan gerai membawa akibat yaitu pelaku usaha merubah orientasi bisnisnya dari membuka gerai sebanyak-banyaknya menjadi fokus mewaralabakan sisa kelebihan gerai dan merasakan berkurangnya penghasilan dari yang telah diperkirakan sebelumnya. Pemerintah juga mewajibkan pelaku usaha

No	Nama Pengarang – Tahun	Masalah Penelitian	Tujuan Penelitian	Temuan / Kesimpulan
		<p>2. Apa hambatan-hambatan yang ditemui karena berlakunya Peraturan Menteri Perdagangan No. 68/M-dag/Per/10/2012 terhadap bisnis waralaba jenis usaha toko modern di Indonesia ini?</p>		<p>untuk melaporkan setiap perubahan kepemilikan gerai dan mengajak usaha kecil dan menengah untuk ikut serta. Untuk pemerintah, peraturan menteri ini menarik kembali kewenangan dari daerah ke pusat yang membuat tanggungjawab pemerintah selaku regulator semakin nyata. Hambatan-hambatan yang ditemui karena berlakunya peraturan menteri ini menurut pemerintah adalah kurang baiknya hubungan pemerintah pusat dengan daerah, dan kualitas sumber daya manusia yang tidak berimbang antara pemerintah pusat dengan daerah. Untuk pelaku usaha, hambatan yang ditemui adalah kesulitan mencari usaha kecil dan menengah yang sesuai dengan standar mereka, serta minimnya sosialisasi. Peraturan menteri ini pun dapat menghambat waralaba asing untuk masuk ke Indonesia dimana produk asing atau impor merupakan kekuatan utamanya, selain itu asosiasi mengeluhkan minimnya komunikasi antara pemerintah dan asosiasi.</p>

No	Nama Pengarang – Tahun	Masalah Penelitian	Tujuan Penelitian	Temuan / Kesimpulan
2	Hesty Pangesti Aji 2014	Bagaimana implementasi kebijakan toko modern (mini market) di Kota Denpasar	untuk mendeskripsikan dan mengetahui proses implementasi dari kebijakan tentang penataan dan pembinaan toko modern (minimarket) di Kota Denpasar.	Implementasi kebijakan tentang penataan dan pembinaan toko modern (mini market) tidak dapat berjalan dengan baik. Hal ini dibuktikan dengan: <ol style="list-style-type: none"> 1. Kurang terinformasikannya isi dan ketentuan peraturan; 2. Banyak pelaku usaha toko modern yang belum memanfaatkan peluang mengurus ijin usaha; 3. Ditemukannya toko modern yang berseberangan dengan pasar tradisional yang bertentangan dengan peraturan; 4. Tugas oleh masing-masing instansi tidak dilaksanakan dengan baik menyebabkan saling melempar tanggung jawab; 5. Pemerintah tidak pernah melakukan sidak atau tindakan terhadap pelaku usaha yang tidak memiliki surat ijin usaha; 6. Kurangnya komunikasi antar instansi pelaksana sehingga mekanisme dalam menjalankan peraturan tidak berjalan baik
3	Kingkin Aji Hari Murti 2014	1. Apakah faktor produk, lokasi, harga, pelayanan dan	1. Mengetahui faktor produk, lokasi, harga, pelayanan dan promosi secara	faktor produk, lokasi, harga, pelayanan dan promosi secara simultan mempengaruhi konsumen

No	Nama Pengarang – Tahun	Masalah Penelitian	Tujuan Penelitian	Temuan / Kesimpulan
		<p>promosi secara simultan dan signifikan mempengaruhi konsumen dalam berbelanja ditoko modern dan pasar tradisional ?</p> <p>2. Apa faktor yang paling dominan yang mempengaruhi konsumen dalam berbelanja di toko modern dan pasar tradisional ?</p> <p>3. Apakah terdapat perbedaan pertimbangan keputusan pembelian konsumen dalam berbelanja di toko modern dan pasar tradisional</p>	<p>simultan dan signifikan mempengaruhi konsumen dalam berbelanja di toko modern dan pasar tradisional</p> <p>2. Mengetahui faktor dominan yang mempengaruhi konsumen untuk berbelanja di toko modern dan pasar tradisional</p> <p>3. Mengetahui perbedaan dalam keputusan pembelian konsumen berbelanja di toko modern dan pasar tradisional</p> <p>4. Memberikan arahan dan masukan untuk pengembangan pasar tradisional dan toko modern</p>	<p>untuk berbelanja di toko modern. Di pasar tradisional, produk, promosi, harga dan pelayanan adalah faktor-faktor yang secara simultan mempengaruhi konsumen untuk berbelanja. Produk, lokasi, harga, pelayanan dan promosi secara parsial berpengaruh signifikan terhadap konsumen untuk berbelanja di toko modern, dengan faktor yang paling dominan ialah lokasi. Di pasar tradisional, produk, promosi, harga, dan pelayanan adalah faktor-faktor yang berpengaruh secara signifikan, dengan faktor yang paling dominan adalah faktor produk. Dari hasil uji beda diketahui bahwa produk, lokasi, harga, pelayanan dan promosi, ternyata sama-sama dipertimbangkan dalam memutuskan untuk berbelanja di kedua fasilitas ekonomi tersebut. Diperlukan upaya penataan lokasi toko modern, peningkatan aksesibilitas pasar tradisional, pemberian sanksi, dan sosialisasi berkenaan dengan konsep pemasaran sebagai upaya untuk pengembangan toko modern dan pasar tradisional</p>

No	Nama Pengarang – Tahun	Masalah Penelitian	Tujuan Penelitian	Temuan / Kesimpulan
4	Nurul Muharam 2015	Bagaimana strategi bertahan para pedagang pasar tradisional dalam menghadapi toko modern Griya mart	untuk mengetahui tanggapan warga pasar, dan strategi pedagang pasar dalam menghadapi pasar modern Griya Mart di Kecamatan Ciawi Kabupaten Tasikmalaya.	Hasil penelitian yang telah dilakukan ini mendeskripsikan strategi-strategi dari warga pasar, juga yang dihimpun oleh perhimpunan pedagang pasar, itu juga memberikan penjelasan mengenai awal mula berdirinya Griya Mart. Para pengurus himpunan seharusnya Sadar akan ketidak mampuan pasar tradisional bersaing dengan pasar modern Griya Mart, sebagian pedagang pasar tradisional tidak terpengaruh terlalu banyak dengan adanya toko modern Griya mart, tetapi kembali lagi kepada kemampuan pelaku usaha dalam menghadapi situasi pasar.
5	Reza Haditya Raharjo 2015	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimana tingkat keuntungan toko kelontong tersebut dengan bermunculannya minimarket modern di sekitar toko kelontong? 2. Bagaimana tingkat pertumbuhan omset toko kelontong tersebut dengan bermunculannya minimarket modern di sekitar toko kelontong? 3. Apakah terdapat perubahan jumlah 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menganalisis tingkat keuntungan toko kelontong sebelum dan sesudah adanya minimarket modern di sekitarnya. 2. Menganalisis tingkat pertumbuhan omset toko kelontong sebelum dan sesudah adanya minimarket modern di sekitarnya. 3. Menganalisis perubahan jumlah pembeli yang datang ke toko kelontong sebelum dan sesudah adanya minimarket 	terdapat dampak yang cukup signifikan, yaitu adanya perubahan tingkat omset, keuntungan, jumlah pembeli, dan jam buka toko akibat dari munculnya minimarket modern di sekitar tempat berdirinya toko kelontong. Perubahan tersebut adalah berupa penurunan tingkat omset, keuntungan, dan jumlah pembeli. Serta para pedagang mengubah jam buka tokonya guna mencapai pendapatan yang maksimal akibat munculnya minimarket modern di sekitar toko

No	Nama Pengarang – Tahun	Masalah Penelitian	Tujuan Penelitian	Temuan / Kesimpulan
		pembeli toko kelontong sebelum dan sesudah munculnya minimarket modern di sekitar toko kelontong? 4. Apakah terdapat perubahan jam kerja toko kelontong tersebut akibat munculnya minimarket modern di sekitar toko kelontong?	modern di sekitarnya. 4. Menganalisis perubahan jam buka toko kelontong sebelum dan sesudah adanya minimarket modern di sekitarnya	kelontong tersebut.

Sumber : diolah dari berbagai jurnal

Tabel di atas menunjukkan bahwa jenis penelitian yang dilakukan bukanlah yang pertama kali dilakukan. Walaupun demikian masih terdapat perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang dilakukan sekarang.

2.2 Landasan Teori

Dalam penelitian ini penulis mengklasifikasikan teori kedalam beberapa teori, yaitu Administrasi Publik, Kebijakan Publik, Implementasi Kebijakan Publik.

Kajian teori diperlukan untuk memudahkan penelitian, sebab itu merupakan pedoman berpikir bagi peneliti. Oleh karena itu, seseorang peneliti harus terlebih dahulu memiliki suatu kerangka teori sebagai landasan berpikir untuk menggambarkan dari sudut mana peneliti menyoroti masalah yang

dipilihnya. Berdasarkan rumusan di atas, maka dalam kerangka teori ini penulis akan mengemukakan teori, pendapat, gagasan yang akan dijadikan titik landasan berpikir dalam penelitian ini.

2.2.1 Administrasi Publik

Administrasi publik, menurut Chandler dan Plano (1988 : 29-30), adalah proses dimana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Sebagai suatu disiplin ilmu, administrasi publik bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah publik melalui perbaikan atau penyempurnaan terutama di bidang organisasi, sumberdaya manusia dan keuangan (Keban, 2008 : 3).

Menurut Pfiffner dan Presthus (Inu, 2006 : 23) definisi administrasi publik antara lain sebagai berikut :

1. Administrasi Publik meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.
2. Administrasi Publik dapat didefinisikan koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.
3. Secara global, administrasi publik adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengerahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

Menurut Felix A.Nigro dan Lloyd G. Nigro (Inu, 2006 : 24) pengertian administrasi publik :

1. Administrasi Publik adalah suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan.
2. Administasi Publik meliputi ketiga cabang pemerintahan eksekutif, legislatif, dan yudikatif serta hubungan di antara mereka.
3. Administrasi publik mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah, dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik.
4. Administasi Publik sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat.
5. Administrasi Publik dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian dengan administrasi perseorangan.

Menurut Keban, 2008 : 33, Nicholas Henry mengungkapkan bahwa telah terjadi Lima Paradigma Administrasi Negara, yaitu:

1. Dikotomi Politik dan Administrasi, tahun 1990-1926

Paradigma 1, dikotomi politik dalam administrasi menekankan pada lokus dimana administrasi publik seharusnya diletakkan. Fokus bidang ini terbatas pada masalah- masalah organisasi dan penyusunan anggaran dalam birokrasi pemerintahan, politik dan kebijakan merupakan isi dari ilmu politik..

2. Prinsip- Prinsip Administrasi, tahun 1927-1937

Pada masa ini lokus administrasi publik kurang diperhatikan, sedangkan fokusnya adalah “prinsip-prinsip” manajerial yang dipandang berlaku universal pada setiap bentuk organisasi dan lingkungan budaya..

3. Administrasi Publik Sebagai Ilmu Politik, tahun 1950-1970.

Definisi fase ketiga ini sebagian besar adalah usaha membangun kembali hubungan antara administrasi publik dan ilmu politik. Administrasi publik kembali menjadi bagian dari ilmu politik. Pelaksanaan prinsip-prinsip administrasi sangat dipengaruhi oleh berbagai macam faktor lingkungan, jadi tidak “*value free*” (bebas nilai).

4. Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi, tahun 1956 - 1970

Pada masa ini Administrasi publik tetap menggunakan paradigma ilmu administrasi, dengan mengembangkan pemahaman sosial psikologi, dan analisis sistem sebagai pelengkap nya .Sebagai sebuah paradigma, ilmu administrasi memberikan fokus tapi tidak lokus.

5. Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik, tahun 1970 - Sekarang

Kurangnya kemajuan dalam menggambarkan sebuah lokus untuk bidang ini, atau urusan publik apa dan "resep untuk kebijakan publik " harus mencakup hal yang relevan dengan administrator publik. Sejak tahun 1970, tidak ada perkembangan paradigma baru dari administrasi publik.

Dari pendapat diatas, maka dapat dilihat bahwa administrasi publik sebuah proses dimana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan

dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik.

2.2.2 Kebijakan Publik

Menurut Tachjan (2006 : 15) Kebijakan publik merupakan rangkaian keputusan yang mengandung konsekuensi moral yang di dalamnya adanya keterikatan akan kepentingan rakyat banyak dan keterikatan terhadap tanah air atau tempat dimana yang bersangkutan berada. Dan hal ini seyogyanya direfleksikan dalam perilaku aparat sebagai penyelenggara, dan adanya interaksi antara penguasa dengan rakyat. Dengan demikian, maka pertanggungjawaban dari seorang administrator publik adalah mencakup pertanggungjawaban birokratis, pertanggungjawaban legal, pertanggungjawaban profesional, pertanggungjawaban politis dan pertanggungjawaban religius.

Anderson (1978 : 3), mengemukakan bahwa, “*Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials*”. Maksudnya, kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Adapun tujuan penting dari kebijakan tersebut dibuat pada umumnya dimaksudkan untuk “memelihara ketertiban umum (negara sebagai stabilisator); melancarkan perkembangan masyarakat dalam berbagai hal (negara sebagai perangsang, stimulator); menyesuaikan berbagai aktivitas (negara sebagai koordinator); memperuntukan dan membagi berbagai materi (negara sebagai pembagi, alokator)”(Tachjan, 2006 :16)

Bromley (1989 : 32 - 33) mengidentifikasikan tiga level kebijakan yakni; “*Policy Level, Organizational Level dan Operational Level* ”. Pada masing-masing level ini kebijakan publik diwujudkan dalam bentuk “*institutional arrangement*” (peraturan perundang - undangan) yang sesuai dengan tingkat hierarkinya. Dalam suatu negara demokrasi “*Policy Level*” diperankan oleh cabang legislatif dan yudikatif, sedangkan “*Organizational Level*” diperankan oleh cabang eksekutif. Selanjutnya mengenai “*Operational Level*” akan didapati pada satuan pelaksana (*operating units*) dalam masyarakat, perusahaan-perusahaan dan rumah tangga-rumah tangga yang dari tindakan kesehariannya menghasilkan dampak yang dapat diamati. (Tachjan, 2006 :17)

Lembaga Administrasi Negara (1993: 3-7), membagi kebijakan publik kedalam lingkup nasional dan ke dalam lingkup Wilayah/Daerah. Di setiap lingkup kebijakan publik tersebut terdapat kebijakan umum, kebijakan pelaksanaan dan kebijakan teknis. Dalam lingkup Wilayah/ Daerah, bentuk bentuk kebijakannya dikaitkan dengan penyelenggaraan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan (Tachjan, 2006 :17)

Pelaku kebijakan (*Stakeholders*) menurut Dunn terdiri dari pembuat, pelaksana dan kelompok sasaran kebijakan. Pembuat dan pelaksana kebijakan adalah orang, sekelompok orang atau organisasi yang mempunyai peranan tertentu dalam kebijakan, sebab mereka berada dalam posisi mempengaruhi baik dalam pembuatan ataupun dalam pelaksanaan dan pengawasan atas perkembangan pelaksanaannya. Sedangkan kelompok sasaran (*target group*) adalah orang, sekelompok orang atau organisasi-organisasi dalam masyarakat

yang perilaku atau keadaannya ingin dipengaruhi oleh kebijakan yang bersangkutan (Tachjan, 2006 :19)

Jones (1984: 27-28), mengemukakan sebelas aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah dalam kaitan-nya dengan proses kebijakan yaitu : “*Perception/definition, Aggregation, Organization, Representation, Agenda Setting, Formulation, Legitimation, Budgeting, Implementation, Evaluation, and Adjustment / Termination*”. Pada garis besarnya siklus kebijakan tersebut terdiri dari tiga kegiatan pokok, yaitu: (1) perumusan kebijakan (2) implementasi kebijakan, dan (3) pengawasan dan penilaian (hasil) pelaksanaan kebijakan” (Mustopadidjaja, 1988 : 25). Jadi dilihat dari prosesnya, efektivitas kebijakan publik akan ditentukan / dipengaruhi oleh pertama, proses perumusan kebijakannya; kedua oleh proses implementasinya atau pelaksanaannya; dan ketiga, oleh proses evaluasinya. Ketiga tahapan kebijakan tersebut mempunyai hubungan kausal dan siklikal. (Tachjan, 2006 :21)

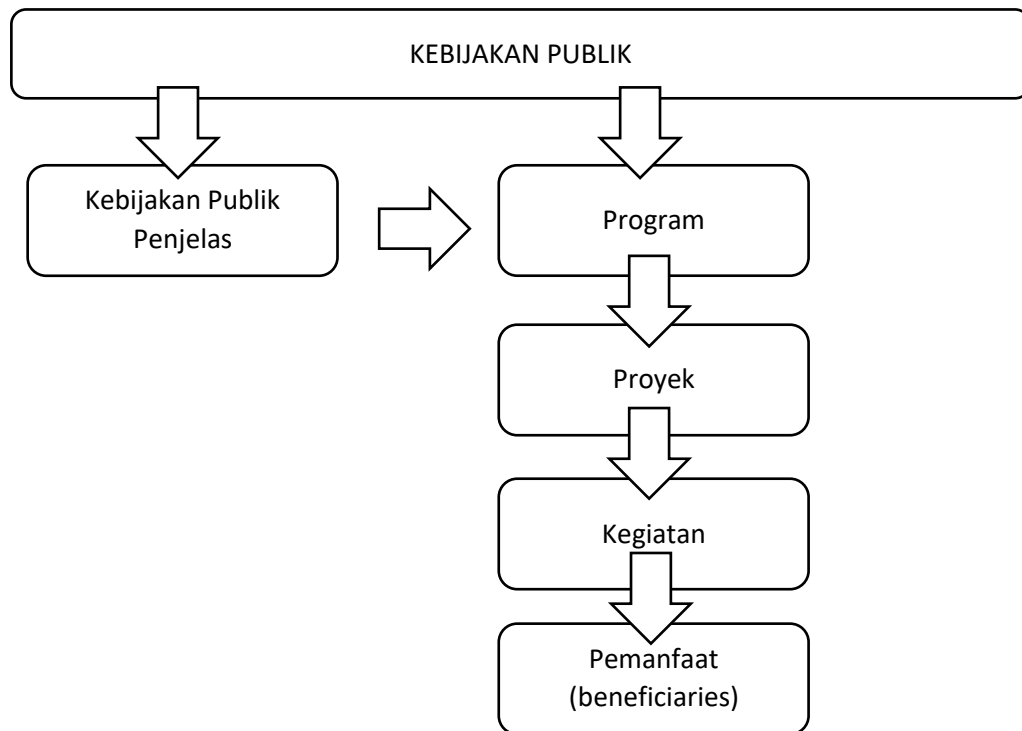
Suatu sistem kebijakan atau seluruh pole institusional dimana di dalamnya kebijakan dibuat, mencakup hubungan timbal balik di antara tiga unsur, yaitu kebijakan publik, pelaku kebijakan dan lingkungan kebijakan. (Dunn, 2003 : 109)

2.2.3 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu

langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Gambar 2.1
Sekuensi Implementasi Kebijakan



Sumber : Ryan Nugroho (Kebijakan Publik, 2012 : 675)

Pressman dan Wildavsky (1978 : xxi) mengemukakan bahwa, *“implementation as to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete”*. Maksudnya : membawa, menyelesaikan, mengisi, menghasilkan, melengkapi. Jadi secara etimologis implementasi itu dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk meperoleh hasil. Apabila pengertian implementasi di atas dirangkaikan dengan kebijakan publik, maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan

publik yang telah ditetapkan / disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan. (Tachjan, 2006 : 24)

Implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan/ disetujui. Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika yang *top-down*, maksudnya menurunkan/menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro. Sedangkan formulasi kebijakan mengandung logika *bottom-up*, dalam arti proses ini diawali dengan pemetaan kebutuhan publik atau pengakomodasian tuntutan lingkungan lalu diikuti dengan pencarian dan pemilihan alternatif cara pemecahannya, kemudian diusulkan untuk ditetapkan. fungsi dan tujuan implementasi ialah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan publik (politik) dapat diwujudkan sebagai "*outcome*" (hasil akhir) dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Implementasi dapat disebut sebagai "*policy delivery system*". Maksudnya, sebagai suatu sistem penyampaian/penerusan kebijakan. Sebagai suatu sistem, implementasi terdiri dari unsur-unsur dan kegiatankegiatan yang terarah menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikehendaki. (Tachjan, 2006 : 26)

2.2.4 Model Model Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan publik akan lebih mudah dipahami apabila menggunakan suatu model atau kerangka pemikiran tertentu. Suatu model akan

memberikan gambaran secara bulat lengkap mengenai suatu objek, situasi, atau proses. Komponen-komponen apa saja yang terdapat pada objek, situasi atau proses tersebut. Bagaimana korelasi-korelasi antara komponen-komponen itu satu dengan lainnya.

Komponen-komponen model sistem implementasi kebijakan publik, terdiri atas : (1) program (kebijakan) yang dilaksanakan; (2) target groups, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut, perubahan atau peningkatan; (3) unsur pelaksana (implementor), baik organisasi atau perorangan, yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut; dan (4) faktor lingkungan (fisik, sosial, budaya dan politik). (Tachjan, 2006 : 37)

1. Model Van Meter dan Van Horn

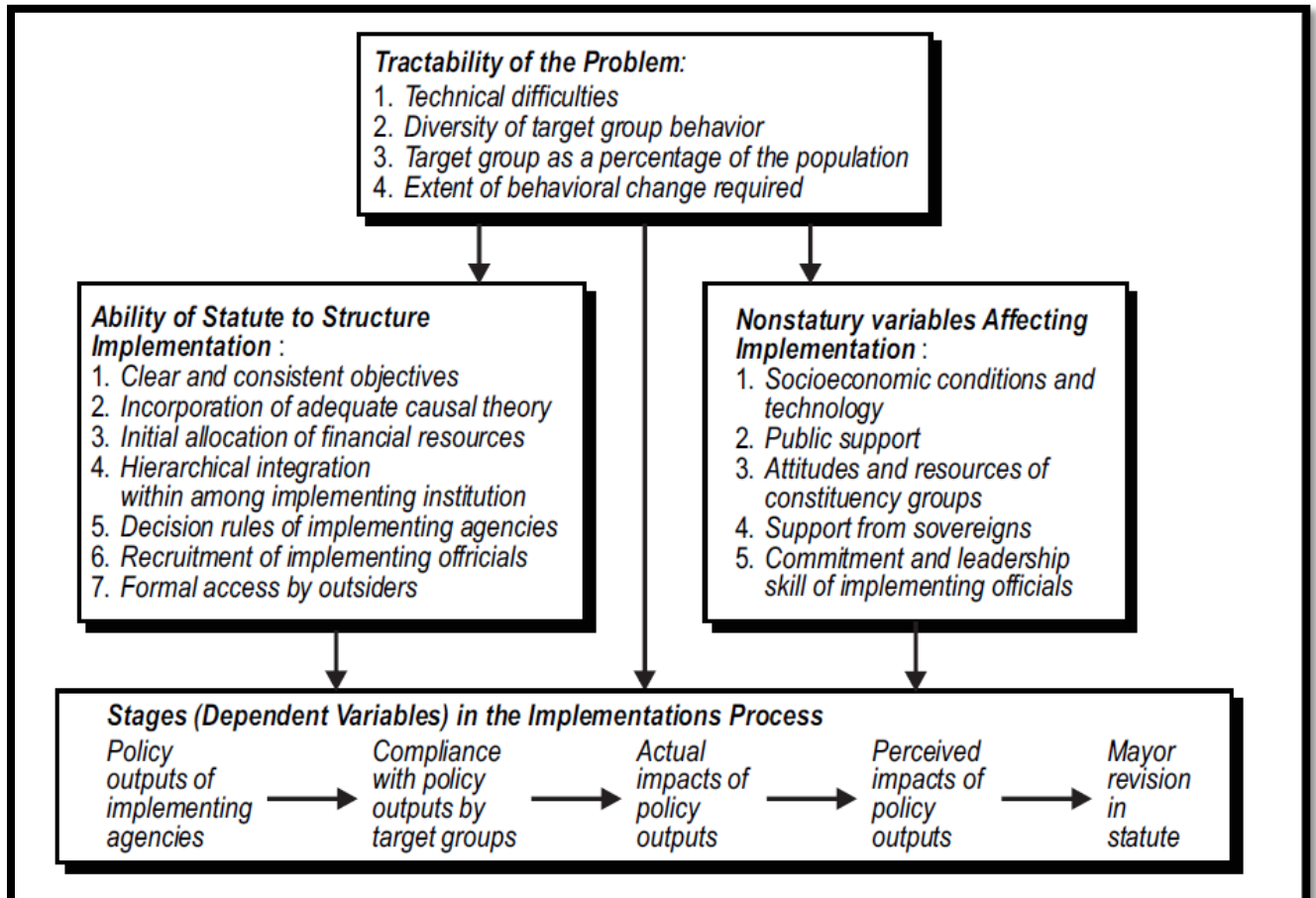
Model ini model yang paling klasik, yakni model yang diperkenalkan oleh duet Donald Van Meter dengan Carl Van Horn (1975). Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan secara linear dari kebijakan publik, implementator dan kinerja publik. Beberapa variabel yang dimasukkan sebagai variabel yang memengaruhi kebijakan publik adalah variabel berikut :

1. Aktivitas implementasi dan komunikasi antarorganisasi
2. Karakteristik agen pelaksana / implementor
3. Kondisi ekonomi, sosial dan politik
4. Kecenderungan (disposition) pelaksana / implementor

(Nugroho, 2012 :683)

1. Variabel independen, yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.
2. Variabel Intervening, yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar dan variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.
3. Variabel dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan. Pemahaman dari lembaga / badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan objek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah pada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar (Nugroho, 2012 :685)

Gambar 2. 3
Model Implementasi Kebijakan menurut
Mazmanian dan Sabtier



Sumber : Tachjan (Implementasi Kebijakan Publik 2006:58)

3. Model Grindle

Model ini ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditranformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup hal hal sebagai berikut :

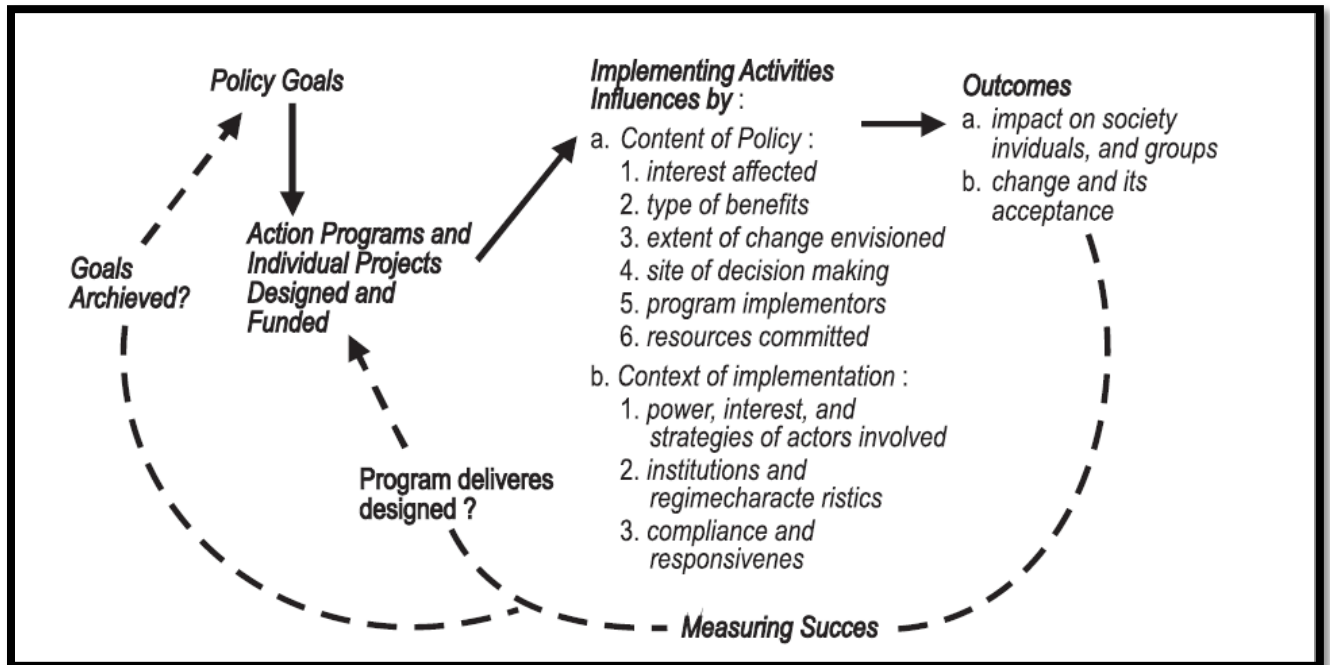
1. Kepentingan yang terpengaruh oleh kebijakan
2. Jenis manfaata yang akan dihasilkan
3. Derajat perubahan yang diinginkan
4. Kedudukan pembuat kebijakan
5. Siapa pelaksana program
6. Sumber daya yang dikerahkan

Sementara itu konteks implementasi adalah :

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

Keunikan model Grindle adalah pemahaman yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi, serta kondisi kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan (Nugroho, 2012 :691)

Gambar 2.4
Model Implementasi Kebijakan menurut Grindle



Sumber : Tachjan (Implementasi Kebijakan Publik 2006: 56)

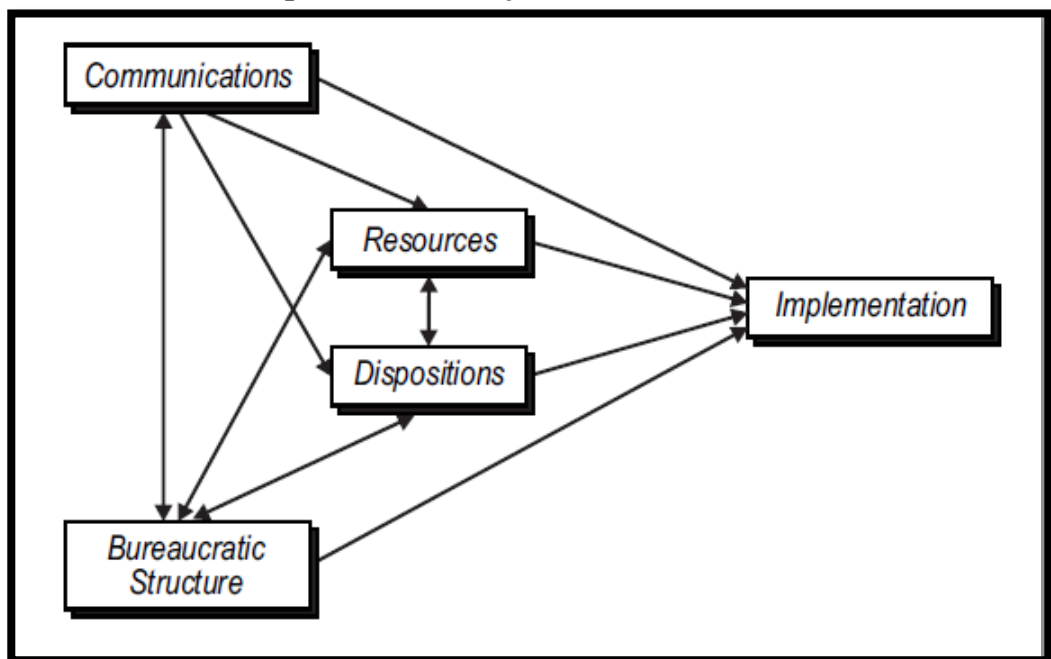
4. Model Edward

Edward menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu *communication*, *resource*, *disposition or attitudes* dan *bureaucratic structures*.

1. Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan / atau publik dan sikap serta tanggapan dari para pihak yang terlibat
2. Resources berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif.

3. Disposition berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk *carry out* kebijakan publik tersebut. Kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.
4. Struktur birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif (Nugroho, 2012 :693)

Gambar 2.5
Model Implementasi Kebijakan menurut Edward



Sumber : Tachjan (Implementasi Kebijakan Publik 2006:57)

5. Model 5C Protocol Adil Najam

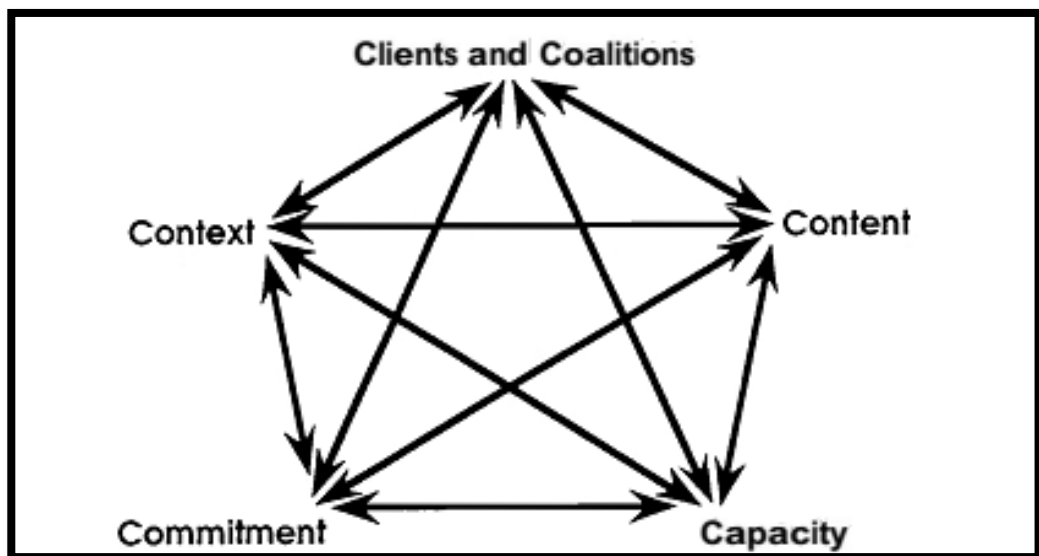
Sebagaimana Pressman dan Wildavsky (1973) sadari, implementasi bukanlah konsep yang mudah untuk didefinisikan. Sebagai kata benda implementasi adalah keadaan yang telah mencapai tujuan kebijakan. Sebagai kata kerja implementasi adalah proses, segala yang terjadi dalam upaya mencapai tujuan kebijakan tersebut. Dengan demikian jika karena implementasi (kata benda) tidak tercapai tidak berarti bahwa implementasi (kata kerja) tidak terjadi. Proses implementasi terjadi karena langkah yang ditentukan diambil, diabaikan, atau diubah. Sehingga implementasi (Kata kerja) mengarah kepada apa yang terjadi setelah kebijakan diberlakukan, apakah mengarah pada pencapaian tujuan yang diinginkan, atau untuk mengevaluasi keefektifannya. Implementasi bukan hanya masalah manajerial atau administratif, namun adalah proses politik yang peduli dengan siapa mendapatkan apa, kapan, bagaimana, dimana dan dari siapa. (Najam, 1995 : 32)

Implementasi bersifat dinamis, sehingga menyiratkan kita harus memandang implementasi sebagai proses hidup yang tidak dibatasi hanya untuk menerjemahkan kebijakan yang dinyatakan dalam tindakan tetapi dapat mengubah kebijakan itu sendiri. Kebijakan terus berubah dengan menerapkan tindakan yang secara bersamaan mengubah sumber daya dan tujuan. Menurut Reind dan Rabinovits (1978) *“the process is not one of graceful, one dimensional transition... instead it is circular or looping”*. Implementasi kebijakan, transformasi kebijakan juga tidak searah, sebaliknya

adalah proses terus menerus ke dan dari antar aktor yang berbeda, pada tingkat yang berbeda (Najam, 1995 : 33).

Terdapat 5 Variabel kritis dalam implementasi yang saling terkait yang dapat menjelaskan keberhasilan implementasi atau kegagalan dalam berbagai macam masalah kebijakan (misalnya lingkungan, pendidikan, populasi), jenis (misalnya distributif, pengaturan), sistem politik (misalnya unit federal) dan di negara di berbagai tingkat perkembangan ekonomi (industri atau berkembang)

Gambar 2.6
Model Implementasi Kebijakan 5 C Protocol Adil Najam



Sumber : Adil Najam (Learning from the Literature on Policy Implementation : A Synthesis Perspective, 1995 : v)

Lima variabel tersebut adalah :

1. Content

Isi dari kebijakan itu sendiri-Apa yang ditetapkan untuk dilakukan (yaitu tujuan); bagaimana masalah ini menjadi masalah (yaitu teori sebab-akibat); bagaimana itu bertujuan untuk memecahkan masalah yang dirasakan (yaitu metode).

2. Context

Sifat dari Konteks institusional-Koridor (sering disusun sebagai prosedur operasi) yang melaluinya kebijakan harus melakukan perjalanan, dan dengan batas-batas siapa dibatasi, dalam proses implementasi.

3. Commitment

Komitmen orang-orang yang dipercayakan untuk melaksanakan implementasi di berbagai tingkatan terhadap tujuan, teori kausal, dan metode kebijakan.

4. Capacity

Kapasitas administrasi pelaksana untuk melaksanakan perubahan yang diinginkan dari mereka.

5. Client and coalitions

Dukungan dari Klien dan Koalisi yang kepentingannya ditingkatkan atau terancam oleh kebijakan, dan strategi yang mereka gunakan dalam memperkuat atau membelokkan pelaksanaannya (Najam, 1995 : v).

Penulis untuk menganalisis faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan penataan, pembinaan dan pengawasan Toko Modern di Kecamatan Kajen Kabupaten Pekalongan dengan menggunakan *5C Protocol* Adil Najam. Hal ini disebabkan karena pada tahun 2017 di Kabupaten Pekalongan telah dilaksanakan penegakan Perda dengan menutup 6 Toko Modern yang belum memiliki izin. Namun pada tahun ini, ternyata masih terdapat 10 Toko Modern yang pendiriannya tidak sesuai dengan Perda dan 27 Toko Modern yang belum memiliki Izin Usaha Toko Modern (IUTM) namun masih beroperasi. Peneliti ingin menganalisis faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan tersebut apakah berasal dari pelaksana implementasi (Siapa pelaksana implementasi, bagaimana pelaksanaan implementasi, bagaimana prosedur operasional, bagaimana koordinasi antara pelaksana implementasi, bagaimana komitmen dari pelaksana implementasi) atau dari Toko Modern (apakah memperkuat atau membelokan implementasi),

Peneliti memilih model *5C Protocol* Adil Najam karena merasa model ini yang paling tepat untuk mengetahui faktor pendukung dan penghambat dengan melihat dari sisi *context, commitment dan client and coalition*. Dengan menggunakan model *5 C Protocol* diharapkan dapat dianalisis lebih jauh faktor pendukung dan penghambat isi /substansi kebijakan penataan, pembinaan dan pengawasan Toko Modern sehingga dapat menyelesaikan permasalahan, prosedur operasi dalam proses implementasi, komitmen pelaksana implementasi di berbagai tingkatan, kapasitas administrasi pelaksana implementasi dan dukungan dari pihak pihak yang bersinggungan dengan implementasi kebijakan.

2.3 Kerangka Pikir

Kerangka Pikir dalam penelitian Implementasi Kebijakan Penataan, Pembinaan dan Pengawasan Toko Modern di Kecamatan Kajen Kabupaten Pekalongan adalah sebagai berikut :

