

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA, KERANGKA PEMIKIRAN DAN HIPOTESIS

#### 2.1 Tinjauan Pustaka

##### 2.1.1 Kebijakan Publik

Pengertian kebijakan publik dewasa ini begitu beragam, namun demikian tetapsaja pengertian kebijakan publik berada dalam wilayah tentang apa yang dilakukan dan tidak dilakukan oleh pemerintah selaku pembuat kebijakan. Menurut Thomas R. Dye (1992) kebijakaan publik tidak lebih daripengertian mengenai *“Whatever government choose to do or not to do“*.

Menurut Carl Friedrich (1969) pada buku Leo Agustino yang berjudul Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2008) yang mengatakan bahwa:

“Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yangdimaksud”. (dalam Agustino, 2008:7)

Menurut pendapat ahli di atas kebijakan publik adalah adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang di usulkan oleh seseorang atau kelompok pemerintah untuk mengatasi hambatan-hambatan atau kesulitan-kesulitan di mana kebijakan tersebut digunakan untuk mencapai tujuan yang dimaksud.

Amir Santoso (1993) dalam Winarno (2007), dengan mengkomparasi berbagai definisi yang dikemukakan oleh para ahli yang menaruh minat dalam kebijakan publik mengemukakan bahwa pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi ke dalam dua wilayah kategori yaitu:

“Pertama, pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Para ahli dalam kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. Kedua, menurut Amir Santoso berangkat dari para ahli yang memberikan perhatian khusus kepada pelaksanaan kebijakan. Para ahli yang masuk dalam kategori ini terbagi dalam dua kubu, kubu pertama melihat kebijakan publik dalam tiga lingkungan, yakni perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian dan kubu kedua memandang kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan”. (dalam Winarno, 2007:19)

Berdasarkan definisi dan pendapat para ahli di atas, bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. Terdapat dua kubu mengenai pelaksanaan kebijakan. Kubu pertama melihat kebijakan public dalam tiga lingkungan yaitu perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian. Sedangkan, kubu yang kedua memandang kebijakan public sebagai suatu hipotesis yang kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan.

Effendi dalam Syafie (2006) mengemukakan bahwa pengertian kebijakan publik dapat dirumuskan sebagai:

“Pengetahuan tentang kebijakan publik adalah pengetahuan tentang sebab-sebab, konsekuensi dan kinerja kebijakan serta program publik, sedangkan pengetahuan dalam kebijakan publik adalah proses menyediakan informasi dan pengetahuan untuk para eksekutif, anggota legislatif, lembaga peradilan dan masyarakat umum yang berguna dalam proses perumusan kebijakan serta yang dapat meningkatkan kinerja kebijakan.” (Effendi dalam Syafie, 2006:106)

Berdasarkan definisi dan pendapat para ahli di atas, maka dapat dikemukakan bahwa kebijakan publik merupakan tindakan-tindakan tertentu yang dilakukan oleh pemerintah ataupun pejabat pemerintah. Setiap kebijakan yang dibuat pemerintah pasti memiliki suatu tujuan, sehingga kebijakan publik berguna untuk memecahkan masalah atau problem yang ada dalam kehidupan

masyarakat. Kebijakan publik sangat perlu adanya karena tugas pemerintah sebagai pelayan masyarakat yang harus merumuskan tindakan-tindakan untuk masyarakat.

### 2.1.2 Kebijakan

Secara etimologis, menurut Dunn (2000) menjelaskan bahwa istilah kebijakan (*policy*) berasal dari bahasa Yunani, Sanskerta dan Latin. Dalam bahasa Yunani dan kebijakan disebut dengan polis yang berarti “negara-kota” dan sansakerta disebut dengan puryang berarti “kota” serta dalam bahasa Latin disebut dengan *politia* yang berarti negara.

Carl Friedrich dalam Indiahono menyatakan bahwa:

“Kebijakan merupakan suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang di usulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.” (dalam Indiahono, 2009:18)

Berdasarkan definisi dan pendapat para ahli di atas, kebijakan adalah suatu arah atau tindakan yang diusulkan oleh seseorang atau pemerintah dalam lingkungan tertentu yang memberikan hambatan atau kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi tujuan tertentu.

Menurut Abidin kebijakan secara umum dibedakan menjadi 3 (tiga) tingkatan:

1. Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan
2. Kebijakan pelaksanaan adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang

3. Kebijakan teknis, yaitu kebijakan operasional yang berada dibawah kebijakan pelaksanaan  
(Abidin, 2004:25)

Berdasarkan penjelasan beberapa definisi terkait kebijakan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan upaya atau tindakan untuk mempengaruhi sistem pencapaian tujuan yang diinginkan. Upaya dan tindakan tersebut bersifat strategis yaitu berjangka panjang dan menyeluruh.

### **2.1.3 Pemerintah**

Pemerintah atau *Government* dalam Bahasa Indonesia berarti pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau Kota dan sebagainya. Bisa juga berarti lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian, atau Kota, dan sebagainya.

Menurut Surbakti menyatakan istilah pemerintah dan pemerintahan berbeda artinya. Di mana Pemerintahan menyangkut tugas dan kewenangan, sedangkan pemerintah merupakan aparat yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan negara. (Surbakti, 1992:168). Berdasarkan pendapat di atas bahwa pemerintah merupakan orang atau aparat yang melaksanakan tugas dan kewenangan negara sedangkan pemerintahan adalah tugas dan kewenangan atau peraturan dari negara.

Selanjutnya menurut Apter pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencangkupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya. (Apter, 1997:9). Menurut pendapat di atas bahwa pemerintah adalah anggota yang

memiliki tanggung jawab untuk menjalankan dan mempertahankan system yang menyangkut dalam kekuasaannya.

Secara etimologis, menurut Victor M.Situmorang dan Cormentya Sitanggang (1994:4) mendefinisikan pemerintah sebagai berikut: “Istilah pemerintah berasal dari kata “perintah” yang berarti menyuruh melakukan sesuatu, sehingga dapatlah dikatakan bahwa:

1. Pemerintah adalah kekuasaan tertinggi untuk memerintah dalam suatu negara. Pemerintah adalah nama subyek yang berdiri sendiri, sebagai contoh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
2. Pemerintahan dilihat dari segi Bahasa berasal dari kata pemerintah, merupakan subyek yang mendapat akhiran an. Artinya pemerintah sebagai subyek melakukan tugas/kegiatan. Sedangkan cara melakukan tugas/kegiatan itu disebut pemerintahan. Atau dengan kata lain pemerintahan disebut juga perbuatan memerintah. Sedangkan tambahan akhiranandapat juga diartikan sebagai bentuk jamak atau dapat diartikan lebih dari satu pemerintahan. Selanjutnya dalam kepustakaan Inggris dijumpai perkataan “*government*” yang acap kali diartikan baik sebagai “pemerintah” maupun “pemerintahan”.  
(Situmorang, 1994:4)

Berdasarkan pendapat di atas pemerintah adalah kekuasaan tertinggi dalam suatu negara sedangkan Pemerintahan adalah cara melakukan tugas atau kegiatan atau pemerintahan dapat dikatakan sebagai perbuatan memerintah.

#### **2.1.4 Pemerintahan**

Kehadiran pemerintahan dan keberadaan pemerintah adalah sesuatu yang menjadi keharusan bagi proses kewajiban dalam kehidupan masyarakat. Sejarah telah membuktikan bahwa masyarakat, sekecil apapun kelompoknya, bahkan sebagai individu sekalipun, membutuhkan pelayanan pemerintah. Oleh Karena itu kehidupan sehari-hari erat hubungannya dengan fungsi-fungsi pemerintah di

dalamnya. (Sarundajang, 2002:5). Berdasarkan pendapat ahli di atas bahwa pemerintah dan pemerintahan adalah sesuatu proses kewajiban dalam kehidupan masyarakat, dari kelompok kecil maupun individu sangat membutuhkan pelayanan pemerintah. Maka, masyarakat dalam menjalankan kehidupannya sangat berhubungan dengan fungsi pemerintah di dalamnya.

Menurut Ridwan pemerintahan adalah *Besctuurvoering* atau pelaksanaan tugas pemerintah, sedangkan Pemerintah adalah organ/alat atau alat yang menjalankan pemerintahan (Ridwan, 2002:2). Menurut pendapat ahli di atas pemerintahan adalah organisasi atau pelaksanaan tugas pemerintah, sedangkan pemerintah adalah orang yang menjalankan pemerintahannya.

Sedangkan menurut Bagir Manan pemerintahan sebagai berikut:

“Pemerintahan adalah sebagai alat kelengkapan negara dapat diartikan secara luas dan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas mencakup semua alat kelengkapan negara, yang terjadi dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislative dan yudisial atau alat-alat kelengkapan negara lain yang bertindak untuk dan atas nama negara. Sedangkan Pemerintahan juga dapat diartikan dalam arti sempit yaitu pemangku jabatan sebagai pelaksanaan eksekutif atau secara lebih penting, pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara”.  
(Manan, 2001:101).

Berdasarkan pendapat ahli di atas pemerintahan dalam arti luas mencakup kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif, sedangkan dalam arti sempit pemerintahan diartikan sebagai pelaksanaan eksekutif atau pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara.

### 2.1.5 Manajemen Pemerintahan

Manajemen berasal dari kata “*to manage*” yang artinya menata atau mengatur. Manajemen pemerintahan disebut manajemen public merupakan suatu upaya pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan publik dengan menggunakan sarana dan prasarana yang tersedia. Unsur manajemen menjadi unsur penting dalam penyelenggaraan organisasi, baik organisasi sektor swasta maupun dalam sektor publik seperti organisasi pemerintahan. Manajemen pada sektor publik yang diangkat dari manajemen sektor swasta tidak menjadikan orientasi tujuan dan pelaksanaan pada organisasi sektor publik menjadi sama dengan sektor swasta.

Menurut Wisnu Untoro dan Abdul Halim dengan menerapkan apa yang ada di dalam Manajemen strategis sektor publik, maka diharapkan sektor publik dapat:

- a. Menjadi instansi reaktif dalam menghadapi perubahan situasi yang dinamis dan kompleks.
  - b. Mengelola sumber daya yang dimiliki untuk hasil yang maksimal (*managing for result*).
  - c. Mengubah orientasi instansi menjadi instansi berorientasi masa depan
  - d. Menjadikan instansi adaptif dan fleksibel, mengurangi birokrasi yang rumit dan lebih transparan.
  - e. Menjadikan instansi mampu memenuhi harapan masyarakat (pengguna layanan).
- (Untoro, 2007:9)

Menurut pendapat ahli di atas dalam menerapkan manajemen sektor publik diharapkan dapat menjadi instansi reaktif dalam menghadapi situasi dan kondisi. Dapat mengelola sumberdaya yang dimiliki untuk hasil yang maksimal, dapat mengubah instansi berorientasi masa depan, dapat menjadikan instansi lebih fleksibel dan transparan, serta dapat menjadikan instansi mampu memenuhi kebutuhan masyarakatnya.

Sejalan dengan Untoro dan Halim, J Winardi menyampaikan berbagai dimensi yang terdapat dalam strategi pada suatu organisasi adalah:

- a. Tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran yang paling penting dan yang perlu dicapai. Tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran menyatakan apa saja yang yang perlu dicapai, kapan hasil-hasil harus dilaksanakan. Dari sasaran-sasaran nilai, menyatakan ke arah mana organisasi tersebut menuju, melalui berbagai macam sasaran keorganisasian yang bersifat menyeluruh, yang menetapkan sifat organisasi, dan menetapkan target bagi setiap kesatuan keorganisasiannya.
- b. Kebijakan-kebijakan yang paling penting dan mengarahkan atau membatasi kegiatan-kegiatan. Kebijakan-kebijakan (*policies*) merupakan peraturan-peraturan atau prosedur-prosedur yang menggariskan batas-batas di dalam mana kegiatan akan dilaksanakan. Peraturan-peraturan demikian seringkali mencapai keputusan kontingen, guna menyelesaikan konflik antara sasaran-sasaran spesifik.
- c. Tahapan-tahapan tindakan pokok atau program-program yang akan mencapai tujuan-tujuan yang ditetapkan dalam batas-batas yang telah digariskan. Program-program menspesifikasi langkah demi langkah tahapan-tahapan tindakan yang diperlukan untuk mencapai sasaran-sasaran utama. Mereka menyatakan bagaimana sasaran-sasaran akan tercapai di dalam batas-batas oleh kebijakan. Mereka menyatakan bahwa sumber-sumber daya diarahkan ke arah pencapaian tujuan dan dengan apa kemajuan organisasi dapat diukur.  
(Winardi, 2003:113-114)

Manajemen pemerintahan sangat dibutuhkan dalam sebuah penataan karena dapat dilihat bahwa manajemen artinya mengatur atau menata. Jadi, pemerintah membutuhkan manajemen untuk menata tujuan yang akan dicapai dalam jangka pendek atau jangka panjang.

### **2.1.6 Strategi**

Makna atau cara atas konsep strategi telah diberikan oleh banyak para ahli dengan sudut pandang yang berbeda-beda, sehingga menghasilkan definisi-definisi strategi yang berbeda pula. Strategi sangatlah dibutuhkan untuk pencapaian visi dan misi yang sudah diterapkan, dan untuk pencapaian sasaran atau tujuan, baik tujuan

jangka pendek maupun tujuan jangka panjang. Rangkuti (2013), berpendapat bahwa strategi adalah perencanaan induk yang komprehensif, yang menjelaskan bagaimana cara mencapai semua tujuan yang telah ditetapkan berdasarkan misi yang telah ditetapkan sebelumnya. Berdasarkan teori di atas bahwa strategi sangat berkaitan dengan pencapaian visi dan misi yang digunakan untuk mencapai tujuan.

Kemudian Pearce dan Robinson menyatakan “strategi sebagai suatu rencana yang berskala besar dan berorientasi kepada masa depan untuk berinteraksi dengan lingkungan persaingan guna mencapai sasaran-sasaran”. (Pearce dan Robinson, 2008:6). Pengertian strategi tersebut menyatakan bahwa strategi adalah rencana yang dapat digunakan dalam jangka waktu yang lama.

Pendapat lain juga dikemukakan oleh Tjiptono istilah strategi berasal dari bahasa Yunani yaitu *strategia* yang artinya seni atau ilmu untuk menjadi seorang jenderal. “Strategi juga bisa diartikan suatu rencana untuk pembagian dan penggunaan kekuatan militer pada daerah – daerah tertentu untuk mencapai tujuan tertentu”. (Tjiptono, 2006:3).

Glueck dan Jauch berpendapat bahwa strategi sebagai berikut:

“Strategi adalah rencana yang disatukan, menyeluruh dan terpadu yang mengaitkan keunggulan strategi perusahaan dengan tantangan lingkungan dan yang dirancang untuk memastikan bahwa tujuan utama perusahaan dapat dicapai melalui pelaksanaan yang tepat oleh perusahaan”. (Jauch, 1998:9)

Menurut pendapat ahli di atas strategi merupakan rencana yang disatukan secara menyeluruh yang mengaitkan keunggulan strategi perusahaan atau pemerintahan dengan tantangan lingkungan yang akan datang serta dirancang untuk

mencapai tujuan utama perusahaan yang akan dicapai melalui pelaksanaan yang tepat.

Kemudian Ahmad S. Adananputra mengemukakan bahwa “strategi adalah bagian terpadu dari suatu rencana (plan), di mana rencana merupakan produk dari perencanaan (planning) yang pada akhirnya perencanaan adalah fungsi dasar dari proses manajemen”. (Adananputra, 1997:106). Dengan demikian, strategi hampir selalu dimulai dari apa yang dapat terjadi dan bukan dimulai dari apa yang terjadi. Misalnya strategi itu mungkin mengarahkan organisasi itu ke arah pengurangan biaya, perbaikan kualitas, dan juga memperluas pasar. Terjadinya kecepatan inovasi pasar yang baru dan perubahan pola konsumen memerlukan kompetensi inti (*core competencies*).

Tahap memformulasikan strategi antara lain menetapkan visi dan misi, mengidentifikasi peluang dan tantangan yang dihadapi organisasi dari sudut pandang eksternal, menetapkan kelemahan dan keunggulan yang dimiliki organisasi dari sudut pandang internal, menyusun rencana jangka panjang, membuat strategi-strategi alternatif dan memilih strategi tertentu yang akan dicapai. Tahap mengimplementasikan strategi memerlukan suatu keputusan dari pihak yang berwenang dalam mengambil keputusan untuk menetapkan tujuan tahunan, membuat kebijakan, memotivasi pegawai, dan mengalokasikan sumber daya yang dimiliki sehingga strategi yang sudah diformulasikan dapat dilaksanakan. Pada tahap ini dilakukan pengembangan strategi pendukung budaya, merencanakan struktur organisasi yang efektif, mengatur ulang usaha pemasaran yang dilakukan, mempersiapkan budget, mengembangkan dan utilisasi sistem informasi serta

menghubungkan kompensasi karyawan terhadap kinerja organisasi. Mengimplementasikan strategi sering disebut sebagai “*action stage*” dari manajemen strategis. Pengimplementasian strategi memiliki maksud memobilisasi para pegawai dan manajer untuk menterjemahkan strategi yang sudah diformulasikan menjadi aksi. Tahap mengevaluasi strategi adalah tahap terakhir dalam manajemen strategis. Para manajer sangat perlu untuk mengetahui ketika ada strategi yang sudah diformulasikan tidak berjalan dengan baik. Evaluasi strategi memiliki tiga aktifitas yang fundamental, yaitu mereview faktor-faktor internal dan eksternal yang menjadi dasar untuk strategi saat ini, mengukur performa dan mengambil langkah korektif.

Ada juga Geoff Mulgan yang menyatakan, “*Public strategy is the systematic use of public resources and powers, by public agencies, to achieves public goods*”. (Mulgan, 2009:19). Jadi dapat dikatakan bahwa strategi publik adalah pemanfaatan sumber daya dan kekuatan publik oleh badan-badan publik secara sistematis untuk mencapai tujuan. Publik dalam hal ini adalah orang atau masyarakat dari suatu Negara. Strategi publik memberi arah bagaimana pemerintah berfikir dan bertindak. Strategi terbaik yaitu memberikan kejelasan kepada pemerintah tentang apa yang akan dicapai dan bagaimana cara untuk mencapainya.

Pandangan Mulgan tersebut di atas mengandung arti bahwa strategi dapat dikatakan sebagai alat kekuasaan pemerintah yang memuat ide-ide dan gagasan-gagasan dalam mengatasi masalah, kerumitan dan kompleksitas dalam pemerintahan. Penjelasan Mulgan tersebut memberikan pengertian tentang perlunya manajemen strategi atau strategi publik. Hal ini mengingat bahwa pada

umumnya setiap negara dalam melaksanakan kegiatannya dihadapkan pada perubahan lingkungan, yakni lingkungan internal dan eksternal. Semakin besar suatu negara, maka semakin kompleks pula kegiatan yang dihadapi. Salah satu implikasi dari kompleksitas itu ialah proses pengambilan keputusan yang semakin sulit dan rumit. Kenyataan menunjukkan bahwa di negara sedang berkembang khususnya di Indonesia dengan ciri yang sangat pluralis dari seluruh aspeknya bahkan disebut sebagai negara kepulauan terbesar di dunia, sudah barang tentu menghadapi persoalan manajemen pemerintahan dan pembangunan yang sangat kompleks, apalagi potensi dan sumber daya pembangunan yang tersebar tidak merata diseluruh wilayah nusantara, sementara konsentrasi jumlah penduduk yang terpusat di pulau jawa merupakan tantangan administrasi negara sepanjang zaman. Disinilah perlunya manajemen strategi atau strategi publik.

Geoff Mulgan menyatakan bahwa strategi publik berbeda secara signifikan dengan strategi perusahaan. Mulgan menyatakan secara tegas dan tidak ragu atas pertanyaan klasik yang seringkali masih diulang-ulang itu, yakni apakah strategi (dan manajemen) itu universal, berlaku antar sektor, baik bisnis maupun pemerintahan. Sekalipun beberapa pertanyaan dan persoalan pokok yang dijumpai organisasi bisnis bisa sama dengan yang dijumpai pada organisasi pemerintahan, jawaban untuk menyelesaikan persoalan tersebut pasti berbeda. Maka dari itu, secara lebih rinci Mulgan mengidentifikasi setidaknya ada tiga perbedaan antara strategi perusahaan dan strategi publik.

Pertama, perbedaan dapat terlihat bagaimana mereka menilai waktu dan masa depan. Dunia bisnis menilai masa depan dengan tingkat diskonto yang jelas,

konsisten, dan terukur. Nilai waktu dari uang, yang merupakan ukuran kinerja terpentingnya, kemudian bisa ditentukan. Dengan demikian, perhitungan biayadan manfaat dari setiap proyek yang dikerjakan bisa lebih transparan dan akibatnya dapat diketahui dengan tingkat kepastian yang lebih tinggi.

Pemerintah memiliki ukuran yang berbeda dan tidak konsisten, tergantung konteksnya. Kadang-kadang sama dengan perusahaan, misalnya yang dilakukan oleh departemen keuangan untuk proyek jembatan dan bandar udara, namun di lain kesempatan berbeda, menggunakan nilai diskonto layaknya grafik hiperbola. Pada mulanya tinggi kemudian menurun dengan cepat, kemudian datar. Kepentingan politik dari aktor yang terlibat ikut menjadi penentu. Umumnya dengan nilai diskonto yang amat tinggi, terkesan terpengaruh oleh kepentingan politik pembuat strategi. Di waktu lain, terkadang tidak memberikan penekanan pada lebih pentingnya konsumsi sekarang dibanding masa depan. Biasanya terjadi ketika proyek tidak terkait langsung dengan kepentingan politik dari aktor pembuat keputusan. Kedua, pemerintah juga mau tidak mau harus bekerja dengan prinsip standarisasi, generalisasi, dan keajegan (rutinisasi). Tidak terbuka pintu untuk memberikan perlakuan berdasarkan keunikan dan keistimewaan. Pemerintah menggunakan prinsip pemberian pelayanan yang berlaku umum untuk semua produk dan jasa yang dihasilkan oleh organisasi publik, tidak membedakan satusegmen masyarakat tertentu dengan yang lain dan/atau orang tertentu dengan yang lain. Pemerintah tidak memberikan pelayanan yang bersifat *customizeddan personalized*.

Ketiga, rancangan strategi pemerintahan lebih banyak dimulai dengan penetapan tujuan yang hendak dicapai. Hal ini bahkan dikatakan prinsip yang sudah klasik, dan tradisional. Setelah penetapan tujuan barulah diikuti dengan penentuan cara strategi, program, organisasi untuk mencapainya. Organisasi bisnis memulai caradengan sebaliknya, dengan melihat terlebih dahulu apa kompetensi yang dimiliki dan menggunakan kompetensi untuk bisa membuat hasil yang optimum atau maksimum. Jika tidak ada kecocokan, organisasi bisnis bisa dengan mudah melakukan penyesuaian tujuan yang sebelumnya telah ditentukan. Pemerintah tidak memiliki keleluasan yang otomatis untuk mengubah tujuan menyesuaikan dirinya dengan alat yang tersedia. Perbedaan ketiga ini memang tidak begitu terlihat secara eksplisit tapi, lebih bersifat implisit.

Geoff Mulgan lebih lengkap menjelaskan bahwa terdapat lima komponen pokok strategi pemerintahan, yaitu:

1. Mengetahui dan menentukan tujuan (*purposes*),
  2. Menganalisa lingkungan (*environments*) internal maupun eksternal,
  3. Menentukan arah (*direction*) capaian strategi,
  4. Menentukan aksi/tindakan (*action*) yang hendak dilakukan,
  5. Menganalisa pembelajaran (*learning*) yang didapat.
- (Mulgan, 2009:5)

Komponen pokok strategi pemerintahan diijelaskan sebagai berikut:

*Pertama*, ialah mengetahui dan menentukan tujuan (*purposes*), dalam dimensi ini dijelaskan antara lain agar dapat memahami mengapa tujuan tersebut menjadi sesuatu yang penting dan bernilai, kemudian apa yang membuat tujuan tersebut menjadi sebuah kebutuhan untuk dilaksanakan oleh lembaga tersebut dan harapan seperti apa yang dimiliki dalam pelaksanaan tujuan tersebut.

*Kedua*, ialah menganalisa lingkungan (*environments*) baik internal maupun eksternal organisasi, artinya dalam konteks tindakan perlu dianalisa ancaman dan kesempatan seperti apa yang mungkin akan ada dimasa mendatang, kemudian menganalisa sejauh mana kapasitas organisasi pelaksana startegi tersebut memiliki daya untuk meresponnya.

*Ketiga*, ialah menentukan arah (*direction*) capaian strategi, antara lain menentukan prioritas strategi apa saja yang hendak dibuat dan target apa saja yang hendak dicapai dalam waktu tertentu yang sudah sama-sama disepakati

*Keempat*, ialah menentukan aksi/tindakan (*action*) yang hendak dilakukan, ditahap ini berisi antara lain strategi apa yang akan digunakan dalam mencapai tujuan tersebut, kebijakan seperti apa yang sudah dikeluarkan selama mencapai tujuan tersebut dan implementasi seperti apa yang sudah dilakukan selama ini.

*Kelima*, ialah menganalisa pembelajaran (*learning*) yang didapat, antara lain berisi umpan balik dari strategi yang sudah dilakukan yang datang dari segi politik maupun publik dan bagaimana cara menyikapinya dan terakhir bagaimana evaluasi yang hendak dilakukan dalam implementasi strategi yang sudah dilakukan.

#### **2.1.6.1 Dimensi-dimensi Strategi**

Menurut J. Winardi, dimensi dalam strategi pada suatu organisasi yaitu sebagai berikut:

1. Tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran yang paling penting dan yang perlu dicapai. Tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran menyatakan apa saja yang yang perlu dicapai, kapan hasil-hasil harus dilaksanakan. Dari sasaran-sasaran nilai, menyatakan ke arah mana organisasi tersebut menuju, melalui berbagai macam sasaran keorganisasian yang bersifat

- menyeluruh, yang menetapkan sifat organisasi, dan menetapkan target bagi setiap kesatuan keorganisasiannya.
2. Kebijakan-kebijakan yang paling penting dan mengarahkan atau membatasi kegiatan-kegiatan. Kebijakan-kebijakan (*policies*) merupakan peraturan-peraturan atau prosedur-prosedur yang menggariskan batas-batas di dalam mana kegiatan akan dilaksanakan. Peraturan-peraturan demikian seringkali mencapai keputusan-keputusan kontingen, guna menyelesaikan konflik antara sasaran-sasaran spesifik.
  3. Tahapan-tahapan tindakan pokok atau program-program yang akan mencapai tujuan-tujuan yang ditetapkan dalam batas-batas yang telah digariskan. Program-program menspesifikasi langkah demi langkah tahapan-tahapan tindakan yang diperlukan untuk mencapai sasaran-sasaran utama. Mereka menyatakan bagaimana sasaran-sasaran akan tercapai di dalam batas-batas oleh kebijakan. Mereka menyatakan bahwa sumber-sumber daya diarahkan ke arah pencapaian tujuan dan dengan apa kemajuan organisasi dapat diukur.  
(Winardi, 2003:112)

Menurut pendapat ahli di atas terdapat beberapa dimensi dalam strategi pada organisasi yaitu adanya tujuan-tujuan apa saja yang perlu dicapai, kapan hasil-hasil harus dilaksanakan dan dari sasaran-sasaran nilai menyatakan ke arah mana organisasi tersebut menuju, adanya kebijakan-kebijakan untuk mengarahkan atau membatasi kegiatan, dan adanya tahapan-tahapan tindakan atau program yang akan mencapai tujuan yang ditetapkan.

#### **2.1.6.2 Macam Macam Strategi**

Menurut Kotler dalam Salusu (2008: 104-105), terdapat beberapa tipe strategi yaitu sebagai berikut:

1. Strategi Organisasi (*Corporate Strategy*)  
Strategi ini berkaitan dengan perumusan misi, tujuan, nilai-nilai dan inisiatif-inisiatif strategis yang baru. Pembahasan-pembahasan ini diperlukan, yaitu apa yang dilakukan dan untuk siapa.
2. Strategi Program (*Program Strategy*)

Strategi ini memberikan perhatian pada implikasi-implikasi strategis dari suatu program tertentu. Bagaimana dampaknya apabila suatu program tertentu dilancarkan, apa dampaknya bagi sasaran organisasi.

3. Strategi Pendukung Sumber Daya (*Resource Support Strategy*)  
Strategi ini memusatkan perhatian pada memaksimalkan pemanfaatan sumberdaya esensial yang tersedia guna meningkatkan kualitas kinerja organisasi. Sumber daya itu dapat berupa tenaga kerja, keuangan dan teknologi.
4. Strategi Kelembagaan (*Institutional Strategy*)  
Fokus dari strategi kelembagaan ialah mengembangkan kemampuan organisasi untuk melaksanakan inisiatif-inisiatif strategis.  
(dalam Salusu, 2008: 104-105).

Menurut pendapat ahli di atas terdapat beberapa tipe strategi yaitu strategi organisasi yang berkaitan dengan perumusan misi, tujuan nilai-nilai dan inisiatif-inisiatif strategi yang baru, yang kedua strategi program yang memfokuskan pada implikasi-implikasi strategi dalam program tertentu, yang ketiga strategi pendukung sumber daya yang focus perhatiannya yaitu memaksimalkan pemanfaatan sumber daya untuk meningkatkan kualitas kerja organisasi, dan yang keempat strategi kelembagaan yaitu mengembangkan kemampuan organisasi.

Sementara itu menurut J. Winardi, macam-macam strategi adalah sebagai berikut:

1. Strategi yang direncanakan (*planned strategy*). Dalam hal ini intensi yang tepat dirumuskan dan ditekankan oleh kepemimpinan sentral tertentu, dan ditopang oleh kontrol-kontrol formal guna memastikan implementasi mereka. Tanpa adanya kejutan-kejutan di dalam sebuah lingkungan yang bersifat tenang, dapat dikendalikan atau dapat diprediksi.
2. Strategi *entrepreneur* (*entrepreneurial strategy*). Terdapat adanya intensi-intensi, selaku visi pribadi dan yang tidak diartikulasikan dari seorang pemimpin tunggal bersifat adaptif terhadap peluang-peluang baru, organisasi yang bersangkutan berada di bawah kontrol pribadi sang pemimpin.
3. Strategi idiologikal (*ideological strategy*). Terdapat adanya intensi-intensi, karena visi kolektif dari semua anggota organisasi yang bersangkutan dikendalikan oleh sejumlah norma kuat, yang diterima

secara umum oleh para anggota tersebut. Organisasi bersangkutan seringkali bersifat proaktif terhadap lingkungannya.

4. Strategi payung (*umbrella strategy*). Kepemimpinan yang mengendalikan kegiatan-kegiatan keorganisasian secara parsial, menetapkan target-target strategis atau batas-batas di dalam mana semua pihak harus bertindak. Kepemimpinan secara sadar membolehkan pihak lain untuk melaksanakan manuver-manuver dan membentuk pola-pola di dalam batasan yang ada.
5. Strategi proses (*process strategy*). Pihak pimpinan mengendalikan aspek-aspek proses dari strategi (siapa saja yang akan dipekerjakan, hingga dengan demikian ia memperoleh peluang untuk mempengaruhi strategi, struktur-struktur dengan apa mereka bekerja dsb), isi faktual strategi diserahkan padapihak lain.
6. Strategi yang dipisahkan (*disconnected strategy*). Para anggota atau sub unit yang terikat dengan longgar dengan organisasi yang bersangkutan, menciptakan pola-pola dalam arus kegiatan mereka sendiri, karena tiadanya atau yang bertentangan secara langsung dengan intensi-intensi umum organisasi yang bersangkutan.
7. Strategi Konsensus (*consensus strategy*). Melalui tindakan saling menyesuaikan berbagai anggota (organisasi) berkonvergensi tentang pola-pola yang mencakup seluruh organisasi, karena tidak adanya intensi-intensi sentral atau umum.
8. Strategi yang dipaksakan (*imposed strategy*). Lingkungan eksternal menetapkan pola-pola dalam tindakan-tindakan melalui pemaksaan secara langsung atau melalui pembatasan pemilihan keorganisasian.  
(Winardi, 2003:117-120)

Berdasarkan pendapat di atas bahwa terdapat beberapa macam strategi, terdapat strategi yang direncanakan yaitu strategi yang telah dirumuskan dan direncanakan oleh pemimpin tertentu. Selanjutnya strategi *entrepreneur* yaitu strategi yang lebih menekankan bahwa organisasi yang bersangkutan berada di bawah control pribadi seorang pemimpin. Adapun strategi ideologikal yaitu bahwa terdapat organisasi yang dikendalikan oleh sejumlah norma. Selanjutnya strategi payung yaitu kepemimpinan yang mengendalikan kegiatan organisasi, menetapkan target strategi di mana semua pihak harus bertindak. Selanjutnya terdapat strategi proses yaitu pemimpin yang mengendalikan aspek proses dari strategi. Kemudian terdapat macam strategi yang dipisahkan yaitu para anggota dengan organisasi

menciptakan pola-pola mereka sendiri. Kemudian strategi konsensus melalui tindakan yang menyesuaikan antara anggota dan organisasi. Selanjutnya strategi yang dipaksakan yaitu bahwa lingkungan dari luar pola dalam tindakan melalui pemaksaan secara langsung.

### **2.1.6.3 Proses Strategi**

Perencanaan strategis memberikan gambaran ke depan tentang bagaimana suatu organisasi/badan dapat berjalan menuju tujuan, sesuai dengan misi dan visinya, dengan memanfaatkan potensi internal dan membenahi kelemahan-kelemahan internal dalam rangka mengisi peluang dan ancaman yang ada atau datang dari lingkungannya.

Menurut Keban (2000:3), ada sembilan langkah pokok proses perencanaan strategis, yang terdiri atas:

1. Kesepakatan awal, rencana strategis merupakan dokumen yang harus disepakati bersama antara semua aktor yang berkepentingan (stakeholders).
2. Pernyataan mandat, merupakan apa yang diharuskan atau diwajibkan oleh pihak yang lebih tinggi otoritasnya, termasuk apa yang diharapkan oleh masyarakat lokal sendiri.
3. Perumusan visi, setiap lembaga atau organisasi diharapkan memiliki visi tertentu, yaitu gambaran tentang kondisi ideal yang diinginkan stakeholders pada masa mendatang atau dalam kurun waktu tertentu setelah lembaga tersebut berjalan.
4. Perumusan misi; misi adalah pernyataan tentang untuk apa suatu organisasi atau lembaga didirikan. Atau misi merupakan justifikasi tentang kehadiran suatu lembaga, mengapa lembaga tersebut mengerjakan pa yang dikerjakan.
5. Analisis kondisi internal, untuk dapat mencapai misi di atas diperlukan dukungan internal, disini diperlukan suatu penilaian tentang kondisi internal yang dapat menggambarkan tentang kekuatan dan kelemahan yang dimiliki.
6. Analisis kondisi eksternal, untuk dapat mencapai misi di atas diperlukan suatu dukungan yang kondusif dari faktor-faktor eksternal.

Faktor-faktor tersebut harus dinilai karena dapat menjadi peluang tetapi sebaliknya dapat berupa ancaman. Penilaian terhadap faktor-faktor tersebut dapat dilakukan dengan menganalisis (1) Kecenderungan politik, ekonomi, sosial, teknologi, fisik dan pendidikan, (2) peranan yang dimainkan dari pihak-pihak yang dapat diajakkerjasama (*collaborators*) dan pihak-pihak yang dapat menjadi kompetitor, seperti swasta, dan lembaga-lembaga lain, dan (3) dukungan pihak-pihak yang menjadi sumber *resources* seperti para pembayar pajak, asuransi dsb.

7. Penentuan isu-isu strategis, dari hasil analisis faktor-faktor internal dan eksternal di atas ditemukan banyak isu dengan tingkat kestrategisan yang berbeda-beda. Di sini dibutuhkan suatu ketajaman berfikir untuk menilai apakah suatu isu dapat dianggap strategis atau tidak. Biasanya kriteria yang digunakan adalah (a) pentingnya suatu isu, yaitu kemungkinan pencapaian visidan misi kalau suatu isu yang sedang dinilai tersebut dibiarkan atau sebaliknya diintervensi, (b) dampak atau efek yang ditimbulkan bila isu tersebut dibiarkan atau sebaliknya diintervensi.
8. Perumusan strategi, Kebijakan dan Program-program Strategis, kesalahan yang paling fatal adalah mengemban misi dan merealisasikan visi tetapi tidak melalui suatu strategi yang jelas. Semua strategi harus dijalankan agar misi yang ada dapat diemban secara sukses dan sekaligus dapat mewujudkan visi yang telah dirumuskan.
9. Prinsip-prinsip implementasi strategi, pada bagian ini ditetapkan bagaimana prinsip-prinsip yang harus dijalankan dalam rangka mengimplementasikan program-program strategis. Prinsip-prinsip ini berkenaan dengan aturan mainyang harus diikuti dalam (1) penyusunan program/proyek tahunan, (2) rancangan implementasi program, (3) mekanisme monitoring terhadapprogram, (4) mekanisme evaluasi program dan (5) mekanisme tindakankoreksi melalui proses *feedback*. (Keban, 2000:3).

Menurut pendapat di atas terdapat sembilan langkah pokok proses perencanaan strategi yaitu adanya kesepakatan awal yang disetujui oleh semua pihak yang bersangkutan, kedua adanya pernyataan mandat yang merupakan apa yang diperlukan dan diwajibkan oleh pihak yang lebih tinggi otoritasnya, ketiga Perumusan visi yaitu gambaran tentang kondisi ideal yang diinginkan stake holders pada masa mendatang atau dalam kurun waktu tertentu, keempat Perumusan misi adalah pernyataan tentang untuk apa suatu organisasi atau lembaga didirikan, kelima analisis kondisi internal, untuk dapat mencapai misi, keenam yaitu analisis

kondisi eksternal, untuk dapat mencapai misi di atas diperlukan suatu dukungan yang kondusif dari faktor-faktor eksternal, ketujuh penentuan isu-isu strategis dibutuhkan suatu ketajaman berfikir untuk menilai apakah suatu isu dapat dianggap strategis atau tidak, kedelapan Perumusan strategi kebijakan dan program-program strategis, kesalahan yang paling fatal adalah mengemban misi dan merealisasikan visi tetapi tidak melalui suatu strategi yang jelas, dan yang terakhir yaitu adanya prinsip-prinsip implementasi strategi, pada bagian ini ditetapkan bagaimana prinsip-prinsip yang harus dijalankan dalam rangka mengimplementasikan program-program strategis

Berpikir secara stratejik memerlukan beberapan tahapan yang dimulai dari identifikasi masalah sampai kepada penerapan langkah-langkah yang telah diperoleh dari kesimpulan, sebagaimana disampaikan Wahyudi dalam Qudrat (2007:19), di mana tahapan berpikir stratejik dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Identifikasi masalah. Tahap ini adalah berusaha untuk mengidentifikasi masalah-masalah stratejik yang muncul dengan cara melihat gejala-gejala yang mengikutinya. Proses identifikasi tersebut dapat dilakukan dengan mengadakan *brainsroming* atau *polling* pendapat.
2. Pengelompokan masalah. Dari identifikasi masalah akan muncul beberapa masalah yang beraneka ragam, untuk mempermudah pemecahannya, seseorang perlu mengelompokkan/mengklasifikasikan masalah-masalah tersebut sesuai sifatnya.
3. Proses abstraksi. Setelah kelompok masalah terbentuk, maka tahap berikutnya adalah identifikasi masalah-masalah *crisial* dari tiap kelompok. Selanjutnya dilakukan analisa terhadap masalah tersebut dalam rangka mencari faktor-faktor penyebab timbulnya masalah. Tahap ini memerlukan ketelitian dan kesabaran karena dari faktor-faktor itu akan disusun cara/metode pemecahannya.
4. Penentuan metode/cara pemecahannya. Setelah tahap abstraksi selesai, ditentukan cara/metode yang paling tepat untuk menyelesaikan/memecahkan yang telah teridentifikasi pada tahap pertama. Metode penyelesaian ini haruslah konkrit dan lebih spesifik.

5. Perencanaan untuk implementasi. Tahap perencanaan untuk implementasi merupakan langkah penting yang harus dilakukan seseorang dalam rangka penerapan metode/cara pemecahan masalah pada tahap keempat.  
(dalam Qudrat, 2007:19)

Menurut pendapat ahli di atas bahwa tahapan berpikir strategik dapat dijelaskan dengan menentukan identifikasi masalah dengan cara melihat gejala-gejala yang muncul, dengan cara pengelompokan masalah seseorang perlu mengelompokkan/mengklasifikasikan masalah-masalah tersebut sesuai sifatnya, proses abstraksi dilakukan analisa terhadap masalah tersebut dalam rangka mencari faktor-faktor penyebab timbulnya masalah, dengan penentuan metode/cara pemecahannya yang telah teridentifikasi pada tahap pertama, yang terakhir yaitu perencanaan untuk implementasi yang harus dilakukan seseorang dalam rangka penerapan metode/cara pemecahan masalah pada tahap keempat.

Strategi *public relations* merupakan paduan antara fungsi-fungsi *public relations* dengan manajemen *public relations* yang digunakan untuk mencapai tujuan suatu organisasi dalam jangka panjang serta selalu mendatangkan keuntungan. Sedangkan dalam hubungannya dengan pembentukan citra institusi, tidak lepas dari tujuan *public relations* dalam melaksanakan fungsi-fungsinya sehingga dapat dikatakan bahwa berhasil atau tidaknya *public relations* dalam melaksanakan fungsinya akan mempengaruhi pelaksanaan dari strategi *public relations* dalam membentuk citra.

Keberhasilan kegiatan yang dilakukan oleh *public relations* dalam melaksanakan rencana membentuk citra, merupakan suatu strategi yang digunakan oleh *public relations* dalam mencapai suatu tujuan yang dikehendaki oleh institusi

yaitu citra yang baik, ditandai dengan adanya respon yang baik, saling mempercayai, saling menguntungkan dan saling pengertian antara institusi dengan publiknya. Citra yang baik dari publik akan selalu memberikan keuntungan dalam jangka panjang terhadap institusi, sehingga institusi harus selalu menjaga citra tersebut agar tidak merosot atau jatuh di mata publiknya.

### 2.1.7 Penataan

Penataan merupakan proses, cara, perbuatan menata, pengaturan dan penyusunan. Penataan merupakan memelihara aset kawasan/ lingkungan yang mampu menjadi simbol yang menjembatani kebutuhan manusia dan kedudukan masa lalu dengan kebutuhan masa sekarang dan masa yang akan mendatang. Menata adalah mengatur, menyusun sesuai dengan aturan dan system. Hal ini sepadan dengan kata *to manage* yang artinya mengatur.

Menurut Terry terdapat enam unsur manajemen terdiri dari:

1. *Man*
  4. *Materials*
  5. *Machines*
  6. *Method*
  7. *Money*
  8. *Market*
- (Terry, 1994:5)

Teori enam unsur manajemen dari Geoff dan Terry (1994:5) ini senada dengan kajian permasalahan peneliti terkait dengan penataan pasar tradisional melalui strategi pemerintah daerah. Sehingga teori tersebut peneliti gunakan untuk membantu serta mempermudah peneliti dalam penyusunan angket pada proses pengumpulan data penelitian.

### **2.1.7.1 Penataan Ruang**

Menurut istilah geografi umum, yang dimaksud dengan ruang (*space*) adalah seluruh permukaan bumi yang merupakan lapisan biosfera, tempat hidup tumbuh-tumbuhan, hewan, dan manusia. Menurut geografi regional, ruang dapat merupakan suatu wilayah yang mempunyai batas geografi, yaitu batas menurut keadaan fisik, sosial, atau pemerintahan, yang terjadi dari sebagian permukaan bumi dan lapisan tanah dibawahnya serta lapisan udara diatasnya (Jayadinata, 1999:12).

*“The urban spatial structure is an illustration of the system of service centers for internal city activities and city infrastructure networks until the end of the planning period, which was developed to integrate urban areas and serve the functions of existing / planned activities in urban areas on a city scale, which is a unity of regional systems. The plan for city space structure includes: plans for developing urban service centers, and plans for urban infrastructure systems”.* (Adibowo, 2020)

Menurut pendapat di atas tata ruang kota merupakan gambaran dari sistem pusat pelayanan kegiatan internal kota dan jaringan prasarana kota hingga akhir periode perencanaan, yaitu dikembangkan untuk mengintegrasikan kawasan perkotaan dan melayani fungsi kegiatan yang ada / direncanakan di kawasan perkotaan dalam skala kota yang merupakan satu kesatuan sistem wilayah. Rencana struktur ruang kota meliputi: rencana pengembangan pusat pelayanan perkotaan, dan rencana sistem infrastruktur perkotaan.

### **2.1.7.2 Prinsip-Prinsip Penataan Ruang Berkelanjutan**

Prinsip-prinsip penataan ruang berkelanjutan (*Sustainable Spatial Planning*) Dalam penataan ruang berkelanjutan ada 4 prinsip yaitu:

1. Prinsip manajemen kota.

Manajemen kota dalam rangka keberlanjutan, Proses manajemen kota yang berkelanjutan membutuhkan berbagai perangkat penunjang yang potensial untuk dikembangkan sebagai dasar-dasar pengintegrasian sistem lingkungan, sistem sosial, sistem ekonomi. Melalui penerapan perangkat penunjang ini, penyusunan kebijakan pembanguna yang berkelanjutan akan menjadi semakin mampu mencakup seluruh perhatian utama dalam suatu sistem yang lebih makro.

2. Prinsip integrasi kebijakan.  
Koordinasi dan integrasi akan dapat terealisasi apabila terbangun suatu kemauan untuk saling berbagi tanggung jawab. Secara horizontal, proses integrasi diharapkan mampu menstimuli efek sinergitas yang berkelanjutan dari dimensi sosial, lingkungan dan ekonomi. Dan secara vertikal, proses integrasi dapat dilakukan antar pemerintahan di daerah, pemerintahan provinsi, lintas departemen di pemerintahan pusat, hingga negara-negara tetangga, dalam satu kesepahaman kebijakan bersama.
3. Prinsip berpikir ekosistem.  
Cara berpikir ekosistem menempatkan kota sebagai suatu system yang kompleks yang berkarakteristik selalu bergerak dan lebih merupakan rangkaian proses perubahan dan pembangunan. Hal ini mengingatkan bahwa dalam rangka pembangunan yang berkelanjutan, setiap energi, sumber daya alam dan limbah dari setiap kegiatan, membutuhkan perawatan, restorasi dan stimulasi.
4. Prinsip kemitraan.  
Keberlanjutan adalah pembagian tanggung jawab. Kemitraan antara berbagai pihak dengan masing-masing kepentingannya menjadi penting. Sebagaimana diketahui bahwa keberlanjutan merupakan proses belajar, yang didalamnya berisikan *learning by doing*, saling berbagi pengalaman, pelatihan dan pendidikan profesi, *Cross disciplinary working*; kemitraan dan jaringan kerja, partisipasi dan konsultasi komunitas, mekanisme pendidikan inovatif, dan peningkatan kesadaran lingkungan, adalah elemen-elemen utama yang harus ditumbuh kembangkan.  
(Campbell S, 1996:296).

Menurut pendapat ahli di atas dalam penataan ruang berkelanjutan terdapat empat prinsip pertama prinsip manajemen kota yang berkelanjutan membutuhkan berbagai perangkat penunjang yang potensial untuk dikembangkan, kedua prinsip integrasi kebijakan diharapkan mampu menstimulasi efek sinergitas, ketiga prinsip berpikir ekosistem untuk meningkatkan bahwa dalam rangka pembangunan yang berkelanjutan, setiap energi, sumber daya alam dan limbah dari setiap kegiatan,

mebutuhkan perawatan, restorasi dan stimulasi, dan yang keempat prinsip kemitraan antara berbagai pihak dengan masing-masing kepentingannya menjadi penting.

### **2.1.8 Pasar**

Pada mulanya istilah pasar dikaitkan dengan pengertian tempat pembeli dan penjual bersama-sama melakukan pertukaran. Pengertian itu berkembang menjadi pertemuan atau hubungan antara permintaan dan penawaran. Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 112 Tahun 2007 mendefinisikan pasar adalah tempat bertemunya pembeli dan penjual untuk melakukan transaksi jual beli barang atau jasa. Pasar merupakan area tempat jual beli barang dengan jumlah penjual lebih dari satu baik yang disebut sebagai pusat perbelanjaan, pasar tradisional, pertokoan, mall, plaza, pusat perdagangan maupun sebutan lainnya. Dalam pengertian sederhana, pasar adalah tempat bertemunya pembeli dan penjual untuk melakukan transaksi jual beli barang atau jasa.

Pasar merupakan tempat berkumpul para penjual yang menawarkan barang ataupun jasa kepada pembeli yang mempunyai keinginan dan kemampuan untuk memiliki barang dan jasa tersebut hingga terjadinya kesepakatan transaksi atau transfer atas kepemilikan barang atau kenikmatan jasa. Pasar dalam pengertian ekonomi adalah situasi seseorang atau lebih pembeli (konsumen) dan penjual (produsen dan pedagang) melakukan transaksi setelah kedua pihak telah mengambil kata sepakat tentang harga terhadap sejumlah (kuantitas) barang dengan kualitas tertentu yang menjadi objek transaksikedua pihak, pembeli dan penjual

mendapat manfaat dari adanya transaksi atau pasar. Pihak pembeli mendapat barang yang diinginkan untuk memenuhi dan memuaskan kebutuhannya sedangkan penjual mendapat imbalan pendapatan untuk selanjutnya digunakan untuk membiayai aktivitasnya sebagai pelaku ekonomi produksi atau pedagang. Kasmir mendefinisikan “pasar sebagai tempat bertemunya para penjual dan pembeli untuk melakukan transaksi”. (Kasmir, 2011:92).

Menurut N. Gregory Mankiw dkk:

“Pasar adalah sekelompok pembeli dan penjual dari sebuah produk atau jasa tertentu. Pembeli sebagai sebuah kelompok menentukan permintaan sebuah produk, sedangkan penjual sebagai kelompok lain yang menentukan penawaran dari produk tersebut”. (Mankiw, 2013:62).

Berdasarkan pendapat ahli di atas pasar adalah sekelompok orang sebagai pembeli dan penjual dari produk atau jasa tertentu. Pembeli sebagai orang yang menentukan permintaan, sedangkan penjual sebagai orang yang menentukan penawaran terhadap produk yang akan dijualnya.

Sedangkan menurut Ari Sudarman pasar adalah suatu tempat di mana pembeli dan penjual bertemu untuk membeli atau menjual barang dan jasa atau faktor-faktor produksi. (Sudarman, 2004:7). Di dalam bahasa sehari-hari pasar pada umumnya diartikan sebagai suatu lokasi dalam artian geografis. Tetapi dalam pengertian teori ekonomi mikro adalah lebih luas lagi. Suatu pasar dalam ilmu ekonomi adalah di mana saja terjadi transaksi antara penjual dan pembeli.

Dari pengertian di atas menjelaskan bahwa pasar adalah sebuah tempat bertemunya pembeli dengan penjual guna melakukan transaksi ekonomi yaitu untuk menjual atau membeli suatu barang dan jasa atau sumber daya ekonomi dan

berbagai faktor produksi lainnya yang kini tidak hanya menunjuk ke sebuah lokasi tertentu karena adanya sistem jaringan komunikasi yang modern

Pasar juga dapat diartikan sebagai suatu mekanisme yang terjadi antara pembeli dan penjual atau tempat pertemuan antara kekuatan permintaan dan penawaran. Secara sederhana, definisi pasar selalu dibatasi oleh anggapan yang menyatakan antara pembeli dan penjual harus bertemu secara langsung untuk mengadakan interaksi jual beli. Namun, pengertian tersebut tidaklah sepenuhnya benar karena seiring kemajuan teknologi, internet, atau malah hanya dengan surat. Pembeli dan penjual tidak bertemu secara langsung, mereka dapat saja berada di tempat yang berbeda atau berjauhan. Artinya, dalam proses pembentukan pasar, hanya dibutuhkan adanya penjual, pembeli, dan barang yang diperjual belikan serta adanya kesepakatan antara penjual dan pembeli. Pasar adalah orang-orang yang mempunyai keinginan untuk puas, uang, untuk berbelanja, dan kemauan untuk membelanjakannya. Dari definisi tersebut dapatlah diketahuinya tiga unsur penting yang terdapat dalam pasar, yakni, orang dengan segala keinginannya, daya beli mereka, kemauan untuk membelanjakan uangnya.

Menurut Peraturan menteri Perdagangan Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern No. 70 Tahun 2013 mendefinisikan pasar tradisional sebagai pasar yang dibangun dan dikelola oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Swasta, Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah termasuk kerjasama dengan swasta dengan tempat usaha berupa toko, kios, los dan tenda yang dimiliki/dikelola oleh pedagang kecil,

menengah, swadaya masyarakat atau koperasi dengan usaha skala kecil, modal kecil dan dengan proses jual beli barang dagangan melalui tawar menawar.

### 2.1.8.1 Fungsi Pasar

Ari Sudarman mengemukakan bahwa Pasar mempunyai lima fungsi utama. Kelima fungsi utama ini menunjukkan pertanyaan-pertanyaan yang harus dijawab oleh setiap sistem ekonomi. Dalam sistem ekonomi persaingan sempurna, pasar menjawab semua pertanyaan-pertanyaan tersebut. Dalam sistem ekonomi komunistis, dilain pihak pertanyaan-pertanyaan tersebut dijawab oleh para perancang negara. Fungsi-fungsi tersebut adalah:

- a. Pasar menetapkan nilai (*set value*). Dalam ekonomi pasar, harga merupakan ukuran nilai. Fungsi ini memecahkan masalah penentuan apa yang harus dihasilkan oleh suatu perekonomian. Barang yang relatif lebih diinginkan oleh masyarakat mempunyai tingkat harga yang relatif tinggi dibandingkan dengan barang yang tidak diinginkan masyarakat. Produsen yang menghasilkan barang yang lebih diinginkan masyarakat akan memperoleh keuntungan yang lebih besar. Akibatnya produsen tersebut akan terang-terangan untuk memperbesar produksinya, dan juga mendorong produsen-produsen baru untuk menghasilkan barang tersebut. Jadi, gerak kekuatan permintaan dan penawaran yang terjadi di pasar menentukan tingkat harga barang.
- b. Pasar mengorganisir produksi. Dengan adanya harga-harga faktor produksi di pasar, maka akan mendorong produsen memilih metode produksi yang paling efisien. Bila harga suatu faktor produksi mengalami kenaikan di pasar, maka produsen akan berusaha mengadakan penghematan penggunaan faktor produksi tersebut dan mencoba menggantinya dengan faktor produksi yang harganya relatif lebih murah. Jadi, fungsi pasar yang kedua ini memecahkan masalah bagaimana cara menghasilkan barang.
- c. Pasar mendistribusikan barang. Hal ini menyangkut pertanyaan-pertanyaan untuk siapa barang dihasilkan. Kemampuan seseorang untuk membeli barang tergantung pada penghasilannya. Penghasilan seseorang di samping tergantung berapa unit jumlah faktor produksi yang dimiliki juga tingkat harga faktor produksi tersebut di pasar. Pola distribusi penghasilan bersama-sama dengan tingkat harga barang di pasar akan menentukan pola distribusi barang dalam suatu masyarakat.

- d. Pasar berfungsi menyelenggarakan penjatahan (rationing). Penjatahan adalah inti dari adanya harga. Karena jumlah produksi yang tersedia dalam masyarakat untuk jangka waktu tertentu terbatas jumlahnya, maka jumlah tersebut haruslah dibagi-bagi sehingga dapat cukup dalam jangka waktu tertentu. Barang yang jumlahnya relatif sedikit di dalam suatu perekonomian, maka tingkat harga barang tersebut di pasar tinggi. Tingginya tingkat harga barang tersebut akan membatasi tingkat konsumsi.
- e. Pasar mempertahankan dan mempersiapkan keperluan di masa yang akan datang. Tabungan dan investasi semuanya terjadi di pasar dan keduanya merupakan usaha untuk mempertahankan dan mencapai kemajuan perekonomian yang bersangkutan.  
(Sudarman, 2013:11)

Berdasarkan pendapat ahli di atas yaitu pasar mempunyai lima fungsi utama diantaranya pasar menentukan nilai atau harga, kedua pasar mengorganisir produksi yaitu memecahkan masalah bagaimana cara menghasilkan uang, ketiga pasar mendistribusikan pasar yang menyangkut untuk siapa barang yang dihasilkan, keempat pasar berfungsi menyelenggarakan penjatahan yaitu inti dari adanya harga, dan yang kelima yaitu pasar mempertahankan dan mempersiapkan keperluan di masa yang akan datang.

#### **2.1.8.2 Bentuk-bentuk Pasar**

Dipandang dari dari organisasi pasar atau strukturnya, bentuk pasar dibedakan menjadi dua macam.

- a. Pasar persaingan sempurna

Pasar persaingan sempurna menurut Abul Aziz (2008:111) adalah struktur pasar yang dicirikan oleh jumlah pembelidan penjual yang sangat banyak. Selain itu menurut M. Nur Arianto dan Euis Amalia pasar persaingan sempurna bisa didefinisikan sebagai pasar yang dimana penjual dan pembeli tidak ada yang bisa

mempengaruhi harga, sehingga harga yang terbentuk benar-benar hasil dari interaksi antara keduanya. Pasar persaingan sempurna memiliki karakteristik, yaitu:

- 1) Jumlah produsen banyak dan volume produksi setiap produsen hanya merupakan bagian yang kecil dari volume transaksi total di dalam pasar, sehingga masing-masing produsen tidak mampu menentukan harga.
- 2) Produk yang dihasilkan oleh para produsen adalah bersifat homogen, sehingga produksi satu produsen merupakan substitusi yang sempurna bagi produksi produsen lain.
- 3) Setiap pelaku dalam pasar mendapatkan informasi pasar yang tepat dan sempurna, sehingga setiap pelaku dalam pasar mampu membuat keputusan berdasarkan informasi yang tersedia di pasar.
- 4) Produsen sebagai *price taker*, di mana tidak dapat menetapkan harga. Karena harga sepenuhnya ditentukan berdasarkan tarikan permintaan penawaran di pasar, sehingga setiap produsen menetapkan harga berdasarkan mekanisme pasar yang terjadi di pasar.
- 5) Kebebasan untuk masuk dan keluar (*free entry and exit*), di mana setiap perusahaan mempunyai kebebasan untuk masuk dan keluar dalam suatu industri. Perusahaan baru bebas untuk masuk ke dalam industri tanpa adanya hambatan dari para pemain lama. Begitu pula perusahaan lama memiliki kebebasan untuk keluar dari industri tersebut apabila melihat potensi pasar yang semakin kecil.  
(Arianto, 2010:218)

Menurut pendapat ahli di atas pasar persaingan sempurna memiliki karakteristik yaitu adanya jumlah produsen banyak dan volume produksi, adanya produk yang dihasilkan oleh para produsen, setiap pelaku dalam pasar mendapatkan informasi pasar yang tepat dan sempurna, produsen sebagai orang yang menetapkan harga, dan adanya kebebasan perusahaan untuk masuk dan keluar industri.

Menurut Boediono Kelima sifat utama dari pasar persaingan sempurna ini mempunyai implikasi, yaitu:

1. Seorang produsen (secara individual) tidak bias mempengaruhi harga pasar yang berlaku; harga ditentukan oleh “pasar” untuknya.
2. Kurva permintaan yang dihadapi oleh seorang produsen adalah garis lurus horizontal, yang berarti bahwa dia bisa menjual output berapa pun pada tingkat harga yang berlaku tanpa mengakibatkan penurunan harga jual.

3. Macam keputusan yang perlu diambil oleh seorang produsen (untuk mencapai keuntungan maksimum atau posisi ekuilibriumnya) adalah beberapa volume output yang harus ia produksikan atau jual; sedang harga jualnya sudah ditentukan oleh pasar.  
(Boediono, 1996:108)

b. Pasar persaingan tidak sempurna

Pasar persaingan tidak sempurna adalah pasar yang memiliki satu atau lebih penjual di pasar dan penjual dapat mempengaruhi harga yang terjadi di pasar. Pasar persaingan tidak sempurna terdiri dari:

1) Monopoli

Menurut Boediono (1996:125), monopoli adalah suatu keadaan di mana di dalam pasar hanya ada satu penjual sehingga tidak ada pihak lain yang menyainginya.

Menurut Nur Arianto dan Euis Amalia Ciri-ciri monopoli yaitu:

- a. Produsen sebagai *price maker*
- b. Adanya hambatan untuk masuk (*barriers to entry*)
- c. Produk yang dihasilkan oleh produsen adalah yang mempunyai ciri khas yang tidak terdapat pada produk lain.
- d. Produksi produsen bagian besar dari volume transaksi total.  
(Arianto, 2010:231)

2) Oligopoli

Menurut Boediono (1996:137), oligopoli adalah hanya ada beberapa penjual saja di dalamnya. Akibatnya, tindakan yang dilakukan oleh satu penjual saja di pasar ini dapat memberikan dampak yang besar pada keuntungan semua penjual yang lainnya. Oligopoli bisa dibedakan antara oligopoli dengan diferensiasi produk (setiap perusahaan dengan merek-merek khusus tersendiri, misalnya industri kosmetik, industri mobil di Indonesia) dengan oligopoli tanpa diferensiasi produk (misalnya: industri seng, industri pipa besi dan sebagainya).

### 3) Monopolistik

Menurut Boediono (1996:144), monopolistik adalah bentuk pasar antara monopoli dan persaingan sempurna. Persaingan monopolistic terdapat bila dalam suatu pasar ada banyak produsen, tetapi ada unsur-unsur diferensiasi produk (perbedaan merek, bungkus dan sebagainya) diantara produk-produk yang dihasilkan oleh masing-masing produsen.

#### **2.1.9 Pasar Tradisional**

Menurut Lilananda “pasar adalah tempat bertemunya penjual atau lembaga niaga dengan pembeli atau konsumen yang diusahakan secara kelompok dan terbuka untuk umum baik yang bersifat sementara atau permanen.” (Lilananda, 1997:44)

Pasar umumnya menyediakan barang kebutuhan sehari-hari terutama bahan pangan. Dalam historis kehidupan manusia, kegiatan pasar tergolong salah satu kegiatan yang hidup berpuluh tahun. Pasar tradisional merupakan salah satu jenis pasar di Indonesia yang juga ada sejak berpuluh tahun baik di wilayah pedesaan maupun perkotaan. Pengertian pasar tradisional lebih difokuskan terhadap fungsi dan keberadaan pasar secara kronologis. Pasar tradisional adalah pasar yang system pembelian yang dilakukan melalui proses tawar menawar. Berbeda dengan pusat perbelanjaan modern yang system pembeliannya dilakukan dengan harga yang sudah ditetapkan. Namun keberadaan pasar tradisional tidak dapat digantikan dengan adanya pusat perbelanjaan modern karena pasar tradisional dibutuhkan oleh seluruh lapisan masyarakat.

Ciri-ciri pasar tradisional menurut Lilananda pasar tradisional memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Terdiri dari kios-kios atau gerai oleh penjual.
2. Kebanyakan menjual kebutuhan sehari-hari seperti bahan-bahan makanan berupa sayur, buah, ikan, telur, daging, kue dan barang lainnya.
3. Umumnya terletak dekat kawasan pemukiman masyarakat, agar memudahkan pembeli untuk mencapai pasar.
4. Sistem pembelian barang akan dilakukan dengan tawar-menawar.
5. Pasar tradisional beroperasi mulai subuh.
6. Hubungan ekonomis antara sesama pedagang pasar tradisional dengan saling meminjam uang atau memberikan hutang barang dagangannya dengan pedagang pasar lainnya yang cukup mereka kenal.
7. Para pedagang pasar tradisional saling berebut dalam menarik perhatian para langganannya untuk mencari keuntungan sebanyak mungkin akan tetapi para pedagang masih bersahabat antar pedagangnya.  
(Lilananda, 1997:6)

Klasifikasi pasar secara umum dapat dibagi berdasarkan luasan pasar, macam atau jenis pasar yang diperjual belikan, waktu operasi, jenis kegiatannya, status kepemilikannya, serta kapasitas pengunjunnya. Adapun klasifikasi pasar Rachmawati dalam Karolina (2005: 18) diantaranya sebagai berikut:

- A. Klasifikasi Pasar Berdasarkan Kegiatannya Berdasarkan kegiatannya, jenis pasar ini dapat dibagi menjadi tiga, yaitu:
  1. Pasar induk, yaitu pasar yang merupakan tempat pengumpulan, pemusatan dan penyimpanan barang-barang atau lahan untuk disalurkan ke pedagang-pedagang kecil lainnya.
  2. Pasar grosir, yaitu pasar dimana permintaan terjadi dalam jumlah yang besar.
  3. Pasar eceran, yaitu pasar dimana permintaan dan penawaran barang terjadi secara eceran.
- B. Klasifikasi Pasar Berdasarkan Radius Pelayanannya Berdasarkan radius pelayanannya, jenis pasar ini dibagi menjadi empat, yaitu:
  1. Pasar Regional, adalah pasar yang terletak di lokasi yang luas dan strategis, jenis bangunan permanen dan memiliki kemampuan seluruh wilayah kota sampai keluar kota.
  2. Pasar Kota, adalah pasar yang terletak di lokasi yang cukup luas dan strategis, jenis bangunan permanen dan memiliki pelayanan yang meliputi seluruh wilayah kota.

3. Pasar Wilayah, adalah pasar yang tempatnya cukup luas dan strategis dan memiliki pelayanan yang meliputi beberapa lingkungan dalam satu wilayah tertentu.
  4. Pasar Lingkungan, adalah pasar yang tempatnya strategis, dengan jenis bangunan permanen atau semi permanen, memiliki kemampuan pelayanan yang meliputi satu wilayah permukiman.
- C. Klasifikasi Pasar Berdasarkan Status Kepemilikan Berdasarkan status kepemilikan, jenis pasar ini dibagi menjadi tiga saja, yaitu:
1. Pasar Pemerintah, adalah pasar yang dimiliki atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah.
  2. Pasar Swasta, adalah pasar yang dimiliki dan dikuasai oleh Badan Hukum yang di ijinakan oleh Pemerintah Daerah.
  3. Pasar Liar, adalah pasar yang segala aktifitasnya diluar kendali Pemerintah Daerah dan timbul karena kebutuhan masyarakat setempat.
- D. Klasifikasi Pasar Berdasarkan Tingkatannya Berdasarkan tingkatannya, pasar dapat dibedakan menjadi beberapa kelas, diantaranya yaitu:
1. Pasar Kelas I, adalah pasar dengan komponen bangunan yang lengkap, dimana sistem arus barang dan orang terjadi baik di dalam maupun di luar bangunan, serta melayani perdagangan tingkat regional.
  2. Pasar Kelas II, adalah jenis pasar dengan komponen bangunan yang lengkap, dimana sistem arus barang dan orang terjadi baik di dalam maupun di luar bangunan, serta melayani perdagangan tingkat Kota.
  3. Pasar Kelas III, adalah jenis pasar dengan komponen bangunan yang lengkap, dimana sistem arus barang dan orang terjadi baik di dalam maupun di luar bangunan, serta melayani perdagangan tingkat wilayah Kota.
  4. Pasar Kelas IV, adalah pasar dengan komponen bangunan yang lengkap, dimana sistem arus barang dan orang banyak terjadi di dalam bangunan, serta melayani perdagangan tingkat lingkungan.
  5. Pasar Kelas V, adalah pasar dengan bangunan yang lengkap, tanpa atau dengan komponen bangunan, dimana sistem arus barang dan orang terjadi cukup baik, serta melayani perdagangan tingkat perkampungan dan blok.
- (dalam Karolina, 2005: 18)

Berdasarkan pendapat ahli di atas pasar terdiri dari empat klasifikasi yaitu klasifikasi pasar berdasarkan tingkatannya yang terbagi menjadi tiga jenis yaitu pasar induk, pasar grosir dan pasar eceran. Klasifikasi pasar berdasarkan radius pelayanannya terbagi menjadi empat jenis yaitu pasar regional, pasar kota, pasar

wilayah dan pasar lingkunga. Klasifikasi pasar berdasarkan status kepemilikan terbagi menjadi tiga jenis yaitu pasar pemerintah, pasar swasta, dan pasar liar. Klasifikasi pasar berdasarkan tingkatannya terbagi menjadi lima jenis yaitu pasar kelas I, pasar kelas II, pasar kelas III, pasar kelas IV, dan pasar kelas V.

#### **2.1.10 Hubungan Antara Strategi Pemerintah Daerah dan Penataan Pasar Tradisional**

Strategi merupakan hal penting bagi kelangsungan hidup dari suatu pemerintahan untuk mencapai sasaran atau tujuan yang efektif dan efisien, pemerintah harus dapat menghadapi setiap masalah-masalah atau hambatan yang datang dari dalam maupun dari luar. Strategi merupakan alat untuk mencapai tujuan, dalam pengembangannya konsep mengenai strategi harus terus memiliki perkembangan dan setiap orang mempunyai pendapat atau definisi yang berbeda mengenai strategi. Strategi dalam pemerintahan sangat dibutuhkan untuk pencapaian visi dan misi yang sudah diterapkan oleh pemerintah, maupun untuk pencapaian sasaran atau tujuan, baik tujuan jangka pendek maupun tujuan jangka panjang.

Menurut Grant (1999:21) strategi memiliki 3 peranan penting yaitu:

“Strategi sebagai pendukung untuk pengambilan keputusan yang dapat memberikan kesatuan hubungan antara keputusan-keputusan yang diambil individu atau organisasi, lalu strategi sebagai sarana koordinasi dan komunikasi untuk memberikan kesamaan arah bagi perusahaan atau organisasi, kemudian strategi sebagai target dimana strategi akan digabungkan dengan visi misi untuk menentukan dimana perusahaan berada dalam masa yang akan datang, penetapan tujuan tidak hanya dilakukan untuk memberikan arah bagi penyusun strategi tetapi juga untuk membentuk aspirasi bagi perusahaan”. (Grant, 1999:21).

Berdasarkan penjelasan di atas strategi sebagai sarana koordinasi dan komunikasi untuk memberikan kesamaan arah untuk memberikan kesamaan arah antara masyarakat dengan pemerintah, strategi sangat dibutuhkan untuk pencapaian visi dan misi yang sudah ditetapkan pemerintah, maupun untuk mencapai sasaran atau tujuan jangka panjang maupun jangka pendek.

Pengaruh strategi pemerintah daerah terhadap penataan pasar tradisional dalam penelitian ini adalah dengan mengukur indikator strategi pemerintah daerah khususnya pada penataan pasar tradisional di kecamatan Rengasdengklok melalui pelaksanaan tujuan yang ditentukan, menganalisa lingkungan, merencanakan arah, menentukan tindakan dan menganalisa pembelajaran.

## **2.2 Kerangka Pemikiran**

Kerangka pemikiran berfungsi untuk memberikan alur pikir peneliti agar lebih terarah untuk melatarbelakangi penelitian ini. Peneliti mencoba menjelaskan mengenai pokok permasalahan dari penelitian yang dimaksud untuk menegaskan, meyakinkan dan mengabungkan teori dengan masalah yang peneliti angkat. Penelitian ini memiliki dua variabel yang akan diteliti yaitu Strategi dan Penataan.

Strategi pemerintah dalam penataan pasar tradisional di kecamatan Rengasdengklok yang sebelumnya yaitu adanya kendala dalam relokasi pasar Rengasdengklok karena belum adanya kesamaan persepsi antara para pedagang pasar Rengasdengklok dan pedagang kaki lima mengenai harga yang ditawarkan pengembang, dari uang muka yang harus dibayarkan sampai dengan harga kios dan los. Permasalahan lainnya adalah pedagang kaki lima yang sulit ditata dengan baik.

Pedagang kaki lima yang memenuhi jalan utama, akibatnya dipagi hari kemacetan tidak dapat dihindari. Permasalahan pedagang kaki lima ditimbulkan karena konsidi pasar yang tidak terawat, pedagang meninggalkan dalam pasar dan lebih memilih berjualan di pinggir jalan. Masalah parkir liar kendaraan roda dua dan roda empat di pelataran jalan pasar mengakibatkan kemacetan. Serta terdapat persoalan sampah yang menumpuk di pinggir-pinggir jalan, masalah sampah tersebut kurang diperhatikan oleh pemerintah daerah. Saat musim hujan bisa dipastikan akan tergenang banjir yang akhirnya menyisakan lumpur dan sampah di mana-mana.

Dasar pemikiran untuk variabel *independent*/bebas (variabel x) peneliti mendeskripsikan usulan penelitian mengenai definisi atau faktor-faktor yang berkaitan dengan Strategi. Berdasarkan konsep Strategi yang dikemukakan Geoff Mulgan, maka peneliti memilih lima komponen pokok strategi pemerintahan yaitu terdiri dari:

1. Mengetahui dan menentukan tujuan (*purposes*),
  2. Menganalisa lingkungan (*environments*) internal maupun eksternal,
  3. Menentukan arah (*direction*) capaian strategi,
  4. Menentukan aksi/tindakan (*action*) yang hendak dilakukan,
  5. Menganalisa pembelajaran (*learning*) yang didapat.
- (Mulgan, 2009:5)

Konsep tersebut menyebutkan bahwa ada beberapa hal yang harus dilakukan dalam membuat strategi, yaitu:

**Pertama**, *purposes* menurut Tommy Suprpto (2011) adalah realisasi dari misi spesifik dan dapat dilakukan dalam jangka pendek. Tujuan adalah pernyataan tentang keadaan yg diinginkan di mana organisasi atau perusahaan bermaksud untuk mewujudkan hal ini dan pernyataan keadaan di masa depan di mana organisasi sebagai suatu kolektivitas berupaya melakukannya. Pemerintah daerah

dibantu perusahaan sudah merealisasikan visi dan misi dalam penataan pasar tradisional ini dan dilakukan pembangunan pasar tradisional dalam jangka pendek sampai jangka panjang. Tujuan pemerintah dalam penataan ini agar para pedagang yang ada di pasar tersebut dapat tertata dengan baik.

*Kedua, environments* menurut Taufiq Amir (2011) adalah menyusun asumsi-asumsi dan mengujinya dengan visi dan misi organisasi untuk memperoleh factor penentu keberhasilan. Pemerintah daerah Kabupaten Karawang telah mendengar dan menyusun asumsi-asumsi dari masyarakat maupun pedagang dalam penataan pasar tradisional di kecamatan Rengasdengklok. Dengan penataan pasar ini masyarakat tidak akan cemas karena adanya masalah-masalah yang terjadi akibat belum tertatanya pedagang di pasar. Pedagang pasarpun akan memiliki tempat sendiri dalam berjualan itulah salah satu keberhasilan pemerintah.

*Ketiga, direction* menurut Suwandiyanto (2010:2) adalah memberikan arah pencapaian tujuan organisasi. Dalam hal ini pemerintah harus menunjukkan kepada semua pihak kemana arah yang jelas akan dijadikan landasan untuk pengendalian dan mengevaluasi keberhasilan. Dalam hal ini pemerintah daerah kabupaten Karawang dibantu pihak-pihak swasta sedang merealisasikan pembangunan pasar tradisional yang baru. Penataan pasar ini sangat diperlukan lantaran daerah sekitaran pasar sudah sangat semrawut, selain itu juga terlihat kumuh. Pembangunan pasar tradisional yang baru ini bertujuan untuk menyokong perekonomian masyarakat serta mengurangi masalah yang sering terjadi.

*Keempat*, ialah menentukan aksi/tindakan (*action*) yang hendak dilakukan, ditahap ini berisi antara lain strategi apa yang akan digunakan dalam mencapai

tujuan tersebut, kebijakan seperti apa yang sudah dikeluarkan selama mencapai tujuan tersebut dan implementasi seperti apa yang sudah dilakukan selama ini. Pemerintah daerah Kabupaten Karawang dalam hal ini sudah melakukan strategi berupa tindakan yaitu pembangunan pasar Rengasdengklok yang baru di lahan kosong sekitar kecamatan Kutawaluya Kabupaten Karawang. Dalam hal ini strategi pemerintah yang diharapkan mampu meningkatkan kualitas dan kuantitas sarana dan prasarana bagi pedagang pasar. Kebijakan yang telah dikeluarkan pemerintah daerah yaitu pembangunan pembangunan infrastruktur dan penataan pasar tradisional di kecamatan Rengasdengklok.

*Kelima*, ialah menganalisa pembelajaran (*learning*) yang didapat, antara lain berisi umpan balik dari strategi yang sudah dilakukan yang datang dari segi politik maupun publik dan bagaimana cara menyikapinya dan terakhir bagaimana evaluasi yang hendak dilakukan dalam implementasi strategi yang sudah dilakukan. Pemerintah daerah melakukan evaluasi strategi yang efektif, pemerintah telah melakukan program atau proyek pembangunan yang ada di jalurnya, sehingga pemerintah dapat melakukan tindakan atau koreksi yang diperlukan. Dalam evaluasi strategi pemerintah daerah dapat memastikan sumberdaya yang paling efektif dan efisien, serta dapat mengevaluasi sejauh mana program penataan memiliki dampak yang diinginkan para pedagang.

Sedangkan untuk variable Y (varibel terikat), Peneliti memilih teori Penataan George R. Terry (1994:5). Teori tersebut menyebutkan bahwa Penataan dilihat dari enam unsur yaitu, sumber daya manusia, bahan baku, mesin, metode,

uang dan pasar. Konsep tersebut menyebutkan bahwa ada beberapa hal yang harus dilakukan dalam penataan, yaitu:

*Pertama*, pemerintah daerah adalah factor yang sangat penting dan menentukan berjalannya suatu penataan. Pemerintah yang membuat perencanaan dan sekaligus melaksanakan proses untuk mencapai tujuan tersebut. Pemerintah membuat rencana dan proses kerja untuk penataan pasar tradisional di kecamatan Rengasdengklok Kabupaten Karawang. Tanpa adanya pengelolaan dari pemerintah para pedagang yang ada di pasar tradisional tersebut tidak akan dapat mengelola dan menata tempat berjualannya.

*Kedua*, Untuk memproduksi suatu barang, pemerintah membutuhkan bahan baku. Ketersediaan bahan baku sangat penting dalam proses penataan, baik berupa bahan setengah jadi (raw material) maupun bahan jadi. Untuk bisa mengatur penataan pasar yang baik sesuai dengan tujuan, selain dibutuhkannya manusia yang ahli di bidangnya pemerintah juga harus menggunakan bahan-bahan atau materi-materi yang baik dan berkualitas.

*Ketiga*, Mesin digunakan dalam proses penataan. Mesin dan peralatan kerja lainnya sangat dibutuhkan untuk memudahkan pekerjaan pemerintah yang sulit menjadi lebih cepat dan efisien, serta berperan dalam meningkatkan hasil dan tujuan yang akan dicapai. Dengan perkembangan teknologi, penggunaan mesin semakin canggih dan modern, sehingga bisa meminimalisir waktu dalam proses penataan pasar tradisional di kecamatan Rengasdengklok sehingga pekerjaan menjadi lebih efisien dan efektif dengan hasil lebih cepat.

**Keempat,** Untuk menjalankan aktivitasnya, penataan membutuhkan biaya, baik untuk pembelian dan perawatan alat-alat, pembelian bahan baku / material, pembayaran gaji tenaga kerja dan lain sebagainya. Pengelolaan uang yang baik akan berpengaruh terhadap sukses tidaknya sebuah penataan yang dilakukan. Oleh karena itu, pemerintah mengelola uang harus dilakukan secara rasional agar tujuan yang telah ditetapkan bisa tercapai.

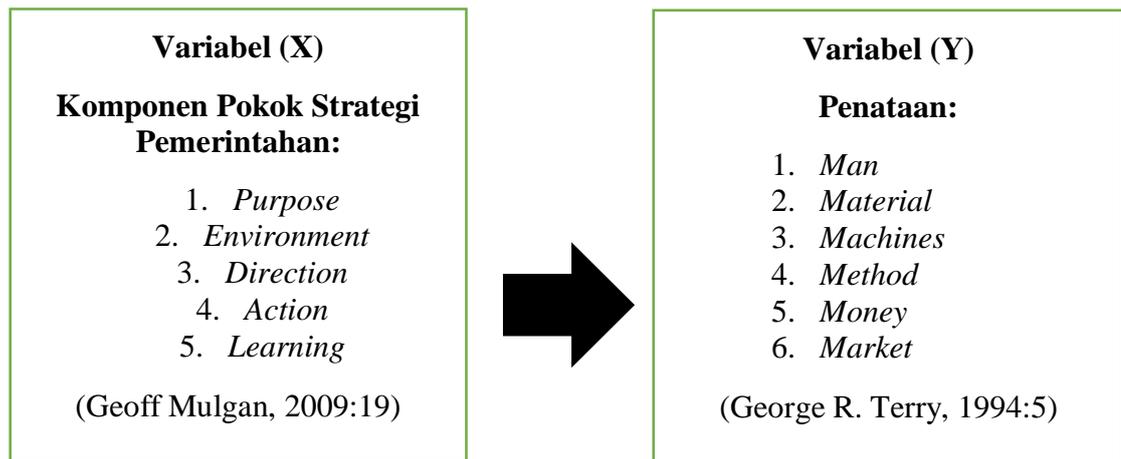
**Kelima,** Dalam penataan diperlukan adanya beberapa metode untuk menentukan bagaimana suatu pekerjaan dapat dilakukan. Serangkaian prosedur dan instruksi pemerintah ditetapkan dengan mempertimbangkan pada tujuan yang hendak dicapai, fasilitas yang tersedia, waktu, uang, dan kegiatan bisnis. Metode-metode tersebut ditetapkan sebagai Standar Operasional Prosedur (SOP) yang baku, yang berperan untuk meningkatkan penggunaan semua sumber daya dan faktor-faktor produksi, sehingga semua pekerjaan bisa berjalan secara efektif dan efisien.

**Keenam,** Untuk bisa memasarkan hasil penataan dengan baik, pemerintah wajib memahami kemauan dan kebutuhan para pedagang yang ada di pasar tradisional di kecamatan Rengasdengklok. Pemasaran sangat penting untuk kelangsungan proses dari pemerintah itu sendiri. Proses penataan tidak akan berhasil jika tidak diminati oleh para pedagang. Artinya pasar sangat penting untuk dikuasai demi kelangsungan proses penataan pemerintah.

Selanjutnya untuk mempermudah peneliti dalam memahami pokok-pokok pikiran dari setiap teori yang digunakan maka dibuatlah kerangka pemikiran yang didasarkan atas pola pikir peneliti dalam menyikapi strategi pemerintah daerah

terhadap penataan pasar tradisional di kecamatan Rengasdengklok Kabupaten Karawang.

**Gambar 2.1**  
**Kerangka Pemikiran**



Berdasarkan dari model kerangka pemikiran di atas, tanda panah yang mengarah pada kotak bagian kanan, berarti menunjukkan bahwa strategi pemerintah daerah berpengaruh terhadap penataan pasar tradisional di Kecamatan Rengasdengklok Kabupaten Karawang.

### 2.3 Hipotesis

Hipotesis dalam penelitian ini adalah terdapat pengaruh antara strategi pemerintah daerah terhadap penataan pasar tradisional di Kecamatan Rengasdengklok Kabupaten Karawang.

Untuk hipotesisnya sebagai berikut:

H<sub>0</sub>: Tidak terdapat pengaruh antara strategi pemerintah daerah terhadap penataan pasar tradisional di Kecamatan Rengasdengklok Kabupaten Karawang.

H1: Terdapat pengaruh antara strategi pemerintah daerah terhadap penataan pasar tradisional di Kecamatan Rengasdengklok Kabupaten Karawang.