BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan pustaka

2.1.1 Implementasi

Implementasi merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan. Banyak kebijakan yang baik yang mampu dibuat oleh pemerintah, tetapi kemudian teryata tidak mempunyai pengaruh apa-apa dalam kehidupan negara tersebut karena tidak dilaksanakan (Mulyadi, 2015:24).

Proses tersebut berjalan secara dinamis mengikuti perkembangan kondisi dan situasi yang terjadi. Hal ini sejalan dengan pendapat Leo Agustino sebagai berikut:

> Implementasi merupakan suatu proses pelaksanaan terhadap program-program tertentu yang telah dirumuskan serta ditetapkan dalam suatu aturan untuk mencapai suatu hasil *(outcome)* yang telah ditetapkan dalam aturan tersebut (Agustino, 2014:138)

Berdasarkan pengertian tersebut implementasi adalah tindakan yang dilakukan setelah suatu kebijakan ditetapkan. Implementasi merupakan cara agar sebuah kebijakan mencapai sebuah tujuan. Tujuan kebijakan adalah melalukan intervensi, sedangkan implementasi adalah tindakan intervensi itu sendiri. Kebijakan dilaksanakan oleh berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja secara bersam-sama sebagai upaya dalam mencapai tujuan yang sudah ditetapkan. Aktor disini beragam, bisa diartikan sebagai Lembaga Negara maupun pemerintah yang berwenang membuat perundang-undangan seperti badan

legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang meliputi MPR, DPR, Presiden, Gubernur, Walikota dan lain sebagainya ataupun badan non pemerintahan.

Implementasi merupakan tahapan-tahapan pembuatan keputusan diantara pembentukan sebuah kebijakan, hal tersebubut sejalan dengan pendapat menurut Pasolong dalam Mulyadi (2015:24) implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program. Dalam hal ini Administrator mengatur cara-cara untuk mengorganisir, menginterprestasikan dan menetapkan kebijakan yang telah diseleksi. Mengorganisir berarti mengatur sumber daya, unit-unit dan metode-metode untuk melaksanakan program. Melakukan interprestasi berkenaan dengan mendefinisikan istilah-istilah program ke dalam rencana-rencana dan petunjuk-petunjuk yang dapat diterima dan *feasible.* Menerapkan berarti menggunakan intrumen-instrumen mengerjakan atau memberikan pelayanan rutin. Hal tersebut sejalan dengan pendapat tersebut Mazmanian, D.A mengemukakan Implementasi sebagai berikut :

> *Implementation of the basic policy decision, usually in the form of laws, but can also form commandments or the decision important executive or judicial bodies or decision. Typically, this decision identifies the problem you want addressed, explicity mention the purpose or objectives to be achieved, and various ways to structure or organize the implementation process.* (Mazmanian 1983:61)

Menurut pernyataan tersebut bahwa keputusan yang dilakukan oleh aktor kebijakan dirumuskan dalam suatu undang-undang atau keputusan-keputusan yang dibuat oleh yang berwenang seperti oleh badan eksekutif, peradilan atau yudikatif untuk menemukan solusi atas permasalahan yang terjadi. Pengertian tersebut sejalan dengan adanya faktor-faktor pendukung implementasi kebijakan

publik (mengacu pada enam sumberdaya pokok manajemen) menurut pendapat George R. Terry yang diperjelas Deddy Mulyadi sebagai berikut :

1. *Men (Human Resources),* dalam manajemen publik, sumber daya manusia itu tidak hanya mampu, tetapi harus memenuhi persyaratan karier.
2. *Money (finances*), dalam manajemen publik, money sangat terkait dengan ketentuan peruntukan dari mata anggaran yang telah disetujui terlebih dahulu.
3. *Material* (logistik),
4. *Manchine (information*), manajemen publik dikelola melalui informasi yang berbentuk persuratan dan alat komunikasi lain serta dokumentasi dan arsip.
5. *Menthod (legitimate),* keabsahan atau legitimasi suatu kebijakan juga sangat penting. Dalam manajemen publik dikenal dengan persetujuan atasan atau sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
6. *Market (participation*), partisipasi dapat berbentuk dukungan dapat pula berupa penolakan. Keduanya merupakan masukan uang diperlakukan dalam proses dan implementasi kebijakan publik. Dikenal ada dua bentuk partisipasi: *pertama* murni yang muncul secara spontan dari rakyat, *kedua* mobilisasi yaitu partisipasi yang diorganisasi oleh pihak tertentu. (Mulyadi, 2015:27)

Implementasi sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanismate penjabaran keputusan-keputusan saja, namun dengan adanya faktor-faktor pendukung implementasi kebijakan publik (mengacu pada enam sumber daya pokok manajemen), oleh karena itu keberhasilan sangat ditentukan oleh strategi kebijakan yang tepat yang mampu mengakomodasi berbagai pandangan dan kepentingan yang berbeda dalam masyarakat.

Berdasarkan pada beberapa pengertian diatas, maka implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan aktifitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Proses implementasi sangat menentukan, apakah sesuai dengan yang diharapkan ataukah tidak dapat

tercapai. Bagaimanapun juga adanya implementasi sangat berpengaruh terhadap kesejahteraan rakyat dinegara manapun.

2.1.2 Kebijakan

Kebijakan pada dasarnya diartikan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah, kebijakan seringkali disamakan dengan istilah kebijaksanaan. Jika diuraikan terdapat perbedaan antara kebijakan dengan kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan lebih ditekankan kepada pertimbangan dan kearifan seseorang yang berkaitan dengan dengan aturan-aturan yang ada. Sedangkan kebijakan mencakup seluruh bagian aturan-aturan yang ada termasuk konteks politik, karena pada dasarnya proses pembuatan kebijakan sesungguhnya merupakan suatu proses politik. Kebijakan diciptakan untuk mewujudkan suatu keadaan dan kondisi yang lebih baik. Keadaan dan kondisi yang dimaksud adalah suatu keadaan kesejahteraan. Kesejahteraan disini merupakan suatu kebutuhuan masyarakat akan sarana dan prasarana, pelayanan publik yang efektif, efisien dan ekonomis, pembangunan dan lain sebagainya.

Menurut pendapat Dye (1966:2) kebijakan publik *(public policy)* adalah *"whatever government choose to do or not to do".* Kebijakan publik adalah apapun yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Peneliti menggambarkan bahwa ketika pemerintah berdiam diri dan tidak bertindak apapun untuk kepentingan publik, hal ini dapat dikatakan sebagai suatu kebijakan. Hal tersebut sejalan dengan pendapat dari *Carl Frieddrich* yang dikutip Agustino mendefinisikan pengertian kebijakan, yaitu :

> Serangkaian tidakan/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 mengtasinya untuk mencapai tujuan tersebut. (*Frieddrich* dalam Agustino 2014:7)

Berdasarkan Pengertian di atas bahwa kebijakan merupakan suatu tindakan yang dilakukan oleh seorang individu, kelompok atau pemerintah dalam menghadapi sebuah masalah dalam ruang lingkup suatu lingkungan. Ketentuanya bahwa kebijakan tersebut berhubungan dengan penyelesaian beberapa maksud dan tujuan. Meskipun maksud atau tujuan dari kegiatan pemerintah tidak selalu mudah untuk dilihat, tetapi ide bahwa kebijakan melibatkan prilaku yang mempunyai maksud dan tujuan yang sudah ditetapkan merupakan bagian penting dari definisi kebijakan. Bagaimanapun juga kebijakan harus menunjukan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Pendapat lain dari Anderson yang dikutip oleh Wahab, merumuskan kebijakan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seseorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang sedang dihadapi (Anderson dalam Wahab, 2015:3). Oleh karena itu, kebijakan menurut Anderson merupakan langkah tindakan sejumlah aktor dengan adanya masalah yang sedang dihadapi.

Kebijakan ialah pedoman untuk bertindak. Pedoman itu bisa saja amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai

suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu, atau suatu rencana untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasarn yang diinginkan. Hal ini sejalan dengan pendapat *Knoepfel* yang dikutip solichin abdul wahab, mengartikan kebijakan sebagai :

> serangkaian keputusan atau tindakan-tindakan sebagai akibat dari interaksi tersrtuktur dan berulang diantara berbagai aktor, baik publik/pemerintah privat/swasta yang terlibat berbagai cara dalam merespons, mendefinisikan, dan memecahkan suatu masalah yang secara politis didefinisikan sebagai masalah public. (Knoepfel dalam Wahab, 2015:10)

Kebijakan sejatinya dimaksud untuk memecahkan atau setidaknya mengurangi kerumitan masalah publik, yakni masalah-masalah kolektif yang sempat teridentifikasikan dan berhasil masuk kedalam agenda pemerintah (*governmental agenda*). Dengan demikian, kebijakan apapun meminjam kata-kata Knoepfel sebenarnya menceminkanrespons/tanggapan sistem politik dan administrasi terhadap sebuah realitasosial, yang secara politis diangap tak lagi bisa ditoleransi.

Tahap-tahap kebijakan tersebut harus dilaksanakan dengan benar-benar dan melalui perencanaan yang matang agar maksud dan sasaran dari kebijakan dapat disampaikan dengan tepat. M. Irfan Islamy menguraikan beberapa elemen penting lain dalam kebijakan publik, yaitu:

1) Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk perdanya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
2) Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata;
3) Bahwa kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu;
4) Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat. (Islamy 1997:20)

Berdasarkan pengertian tersebut elemen-elemen penting yang harus ada dalam sebuah kebijakan publik adalah tindakan-tindakan pemerintah yang dilakukan secara bertahap dan terlaksana demi mesejahterakan masyarakatnya.

2.1.3 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan suatu kunci paling penting dalam proses kebijakan publik. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, cara tersebut ditransformasikan melalui program-program kebijakan yang dibuat oleh aktor-aktor pembuat kebijakan. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Riant Nugroho mengatakan bahwa;

> Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. (Nugroho, 2006:158)

Berdasarkan pengertian mengenai implementasi kebijakan tersebut bahwa dalam proses mengimplementasikan kebijakan publik ada dua pilihan yaitu, yaitu langsung mengimplementasikanya dari berbagai bentuk program-program atau mengimplementasikan dari suatu kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan. Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan keputusan diantara pembentukan sebuah kebijakan. Bagi mereka yang melihat kebijakan publik dari prespektif *policy cycle* (siklus kebijakan), implementasi kebijakan itu merupakan suatu aktivitas yang paling penting. Tetapi, tidak seperti anggapan sebagian orang bahwa setiap kebijakan itu akan terimplementasikan dengan sendirinya, seolah aktivitas implementasi kebijakan tersebut menyangkut sesuatu yang tinggal jalan.

Hal tersebut sejalan dengan pengetian dari Pengertian implementasi kebijakan menurut Dwiyanto Indiahono sebagai berikut:

> Implementasi kebijakan adalah tahap yang penting dalam kebijakan. Tahap ini menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar aplikabel dilapangan dan berhasil untuk menghasilkan *output* dan *outcomes* seperti yang telah direncanakan. *Output* adalah keluaran kebijakan yang diharapkan dapat muncul sebagai keluaran langsung dari kebijakan. *Output* biasanya dapat dilihat dalam waktu yang singkat pasca implementasi kebijakan. *Outcome* adalah dampak dari kebijakan, yang diharapkan dapat timbul setelah keluarnya *output* atau waktu yang lama pasca implementasi kebijakan. (Indiahono, 2009:143)

Implementasi kebijakan merupakan suatu tahapan paling penting dalam suatu kebijakan publik, karena berhasil atau tidaknya suatu kebijakan terletak bagaimana aktor-aktor (pembuat/pelaksana) kebijakan publik melaksanakan atau mengimplementasikan kebijakan, ataupun faktor lingkungan implementasi kebijakan tersebut, apakah aktor kebijakan publik mengimplementasikan suatu kebijakan dengan optimal atau tidak dapat dilihat dari hasilnya. Definisi di atas bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses pelaksanaan kebijakan-kebijakan untuk mencapai suatu tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Pada tahap implementasi kebijakan kita dapat mengetahui berhasil tidaknya suatu kebijakan dilihat dari hasil yang diperoleh dalam jangka waktu tertentu. Hal inipun sejalan dengan pendapat Grindle yang dikutif Solichin Abdul Wahab mengatakan bahwa :

> realita menunjukan implementasi kebijakan itu sejak awal melibatkan sebuah proses rasional dan emosional yang teramat kompleks. Jadi, ia bukan sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran politik kedalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu. Study implementasi, mau tak mau, akan memasuki ranah permasalahan konflik, keputusan-keptusan yang pelik, dan isu mengenai siapa yang memperoleh apa, berapa banyak dari suatu kebijakan. (Grindle dalam Wahab, 2015:125-126)

Berdasarkan pada definisi-definisi di atas bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses pelaksanaan kebijakan-kebijakan untuk mencapai suatu tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Implementasi kebijakan merupakan bentuk pengoperasionalisasian atau penyelengaraan aktivitas yang telah ditetapkan berdasarkan undang-undang dan menjadi kesepakatan bersama diantara beragam pemangku kepentingan (*stakeholders),* aktor, organisasi (publik atau privat), prosedur dan teknik secara sinergistis yang digerakan untuk dikehendaki.

2.1.4 Model Implementasi Kebijakan

Model-model implementasi kebijakan dari berbagai para ahli pada dasarnya adalah untuk memberikan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Model implementasi dari Mazmania dan Sabtier yang dikutip Subarsono ini disebut model kerangka analisis implementasi. Mereka mengkalsifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel:

1. Karakteristik dari masalah *(tractability of the problems)*
   Mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, dan perubahan seperti apa yang di kehendaki.
2. Karakteristik kebijakan/undang-undang *(ability of statute to structure implementation)*
   Kemampuan kebijakan untuk merekstruktur proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksanan dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar dan variable di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan public, sikap dan risorsis konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, dan komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.
3. Variabel lingkungan *(nonstatutory variables affecting implementation)*

> 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. (Mazmania, Sabatier dalam Subarsono ,2006:20-22)

Berdasarkan pemaparan tersebut bahwa suatu implementasi kebijakan dapat berhasil apabila kita mengetahui isi kebijakan secara jelas, maka yang mempengaruhi keberhasilan implementasi yakni : karakteristik dari masalah, karakteristik kebijakan/undang-undang, serta variabel lingkungan. Maka masing-masing kelompok variabel agar dapat dikelola dengan baik agar terukur dari karakteristik tersebut. Model lain mengatakan bahwa faktor-faktor keberhasilan suatu implementasi menurut pendapat dari Merilee S. Grindle dengan pendekatan *top down.* Pendeketannya tersebut dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Process.* Menurut Grindle yang dikutip oleh Agustino keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik ditentukan oleh tingkat *implementability* kebijakan itu sendiri, ada dua variabel menurut Grindle yang terdiri dari *Content Of policy* dan *Context Of Policy*, yaitu:

1. *Content Of Policy*
   a. Interest Affected (Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi)
   b. Type Of Benefits (Tipe manfaat)
   c. Extent Of Change Envision (Derajat perubahan yang ingin dicapai)
   d. Site Of Decision Making (Letak pengambilan keputusan)
   e. Program Implementer (Pelaksana program)
   f. Resources Committed (sumberdaya-sumberdaya yang digunakan)

2. *Context Of Policy*
   a. Power, Interest, and Strategy of Actor Involved (Kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat)
   b. Institution and Regime Characteristic (Karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa)

c. Compliance and Responsiveness (Tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana)
(Grindle dalam Agustino, 2014:154)

Interest affected berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya.

Type of benefits berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.

Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak dan ingin dicapai. *Content of policy* yang ingin dijelaskan pada poin *extent of change envision* adalah bahwa seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi kebijakan harus mempunyai skala yang jelas.

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian *site of decision making* harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan.

Dalam melaksanakan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya *program implementer* (pelaksana program/kebijakan) yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Dan, ini harus sudah terdata atau terpapar dengan baik pada bagian ini. Pelaksanaan suatu kebijakan

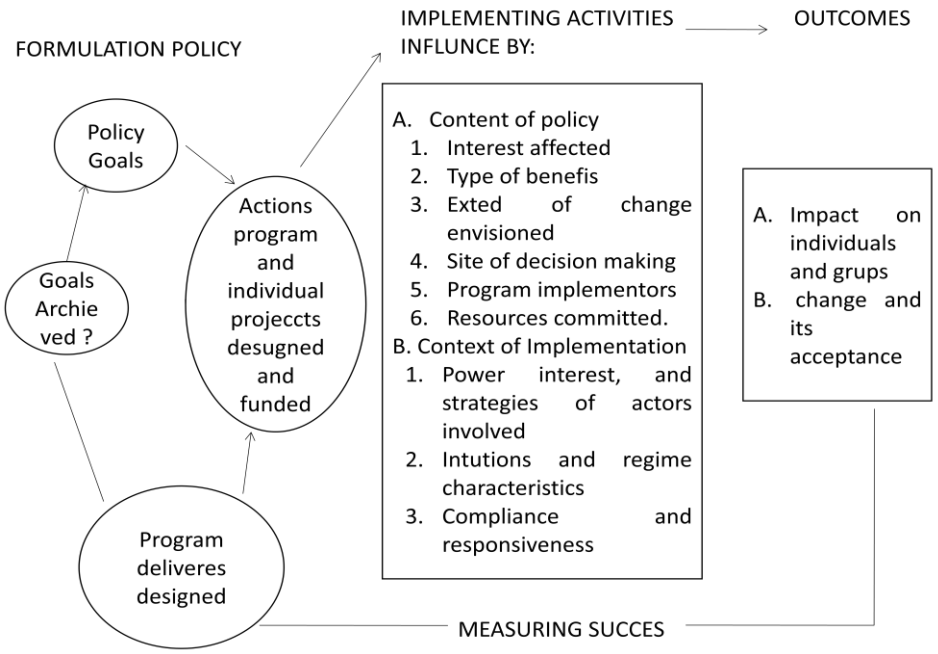
juga harus didukung oleh sumberdaya-sumberdaya yang mendukung agar pelaksaannya berjalan dengan baik.

Dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan dan kekuasaan, kepentingan, seperti *Power, Interest, and Strategy of Actor Involved* (Kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat) , serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang sangat besar kemungkinan program yang hendak diimplementasikan akan jauh arang dari api.

Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian *institution and regime characteristic* ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan. Hal lainnya yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana, maka yang hendak dijelaskan pada poin *compliance and responsiveness* adalah sejauh mana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Model implementasi kebijakan Merilee S. Grindle digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.1
Model Pendekatan *Implementation as A Political and Administrative Process*
(Merilee S. Grindle)



(Sumber *:* Grindle dalam Nugroho, 2006:634)

Model Grindle dapat dipahami bahwa keunikan model ini terletak pada pemahamanya yang komperhensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementator, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi diantara para aktor implementasi, serta kondisi-kondisi sumberdaya implementasi yang diperlukan.

Model implementasi kebijakan pada dasarnya adalah untuk memberikan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Model implementasi kebijakan lain mengatakan bahwa faktor-faktor keberhasilan suatu implementasi kebijakan menurut pendapat Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn ada enam variael yaitu meliputi :

1. *Policy standards and objectives*;

2. *Policy resources*;
3. *Interorganizational communication and enforcement activites;*
4. *The characteristics of the implementing agencies;*
5. *Economic, social, and conditions;*
6. *The disposition of implementers.*

(Van Meter dan Van Horn, 1975:462-478)

Berdasarkan faktor-faktor keberhasilan dalam implementasi kebijakan diatas, dapat dijelaskan bahwa implementasi kebijakan, *pertama* standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur, sehingga tidak menimbulkan interprestasi yang dapat menyebabkan terjadinya konflik di antara para agen implementasi. *Kedua*, suatu kebijakan harus didukung oleh sumber daya, baik itu sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia. *Ketiga,* harus adanya komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas supaya segala program dapat terkoordinasikan dengan instansi lain agar tercapai keberhasilan yang diinginkan.

Keempat, perlunya karakteristik agen pelaksana agar dapat mengukur sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, termasuk didalamnya karakteristik para partisipan yakni mendukung atau menolak, kemudian juga bagaimana sifat dan juga opini publik yang ada di lingkungan dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan. *Kelima*, kondisi sosial, ekonomi dan politik variabel ini mencakup struktur sumber daya ekonomi, lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. *Keenam* merupakan variabel terakhir adalah disposisi implementor mencakup tiga hal penting, yaitu :

a. Respons implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauanya untuk melaksanakan kebijakan;
b. Kognisi, yakni pemahamannya tehadap kebijakan;

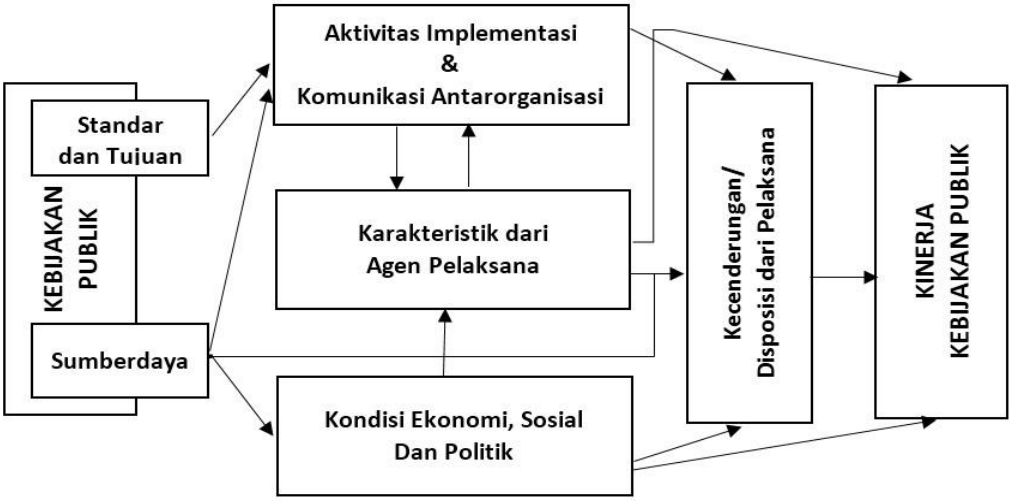
c. Intensitas disposisi implementor yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

. Dari variabel-variabel kebijakan bersangkutan dengan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sesuai dengan tujuan suatu kebijakan yang telah dibuat oleh aktor kebijakan tersebut. Pengertian dari enam variabel menurut Van Meter dan Van Horn bahwa semua itu sangat mempengaruhi kinerja implementasi, yaiitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas, karakteristik agen pelaksana, kondisi sosial ekonomi dan politik, dan disposisi implementor. Dengan demikian masing-masing variabel merupakan faktor yang signifikan yang saling mempengaruhi untuk tercapainya kinerja implementasi kebijakan tersebut.

Faktor-faktor diatas tersebut menunjukkan keberhasilan dalam pelaksanaan kebijakan yang dibuat dan ditetapkan oleh pemerintah (aktor kebijakan). Kebijakan tersebut dapat berhasil apabila terdapat faktor-faktor tersebut dengan memberi fokus pada tujuan yang sudah ditetapkan. Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik.

Model implementasi kebijakan Van Metter dan Van Horn digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2.2
Model Pendekatan *The Policy Implementation Process*
(Van Metter dan Van Horn)



(Sumber : Donald Van Metter dan Carl Van Horn dalam Agustino, 2014:144)

Model Pendekatan *The Policy Implementation Process* dapat dipahami bahwa sesungguhnya dalam implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administrasi yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program harus meliputi ukuran dan tujuan, sumberdaya, melainkan menyangkut pula komunikasi antar organisasi bahkan menyangkut pula lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

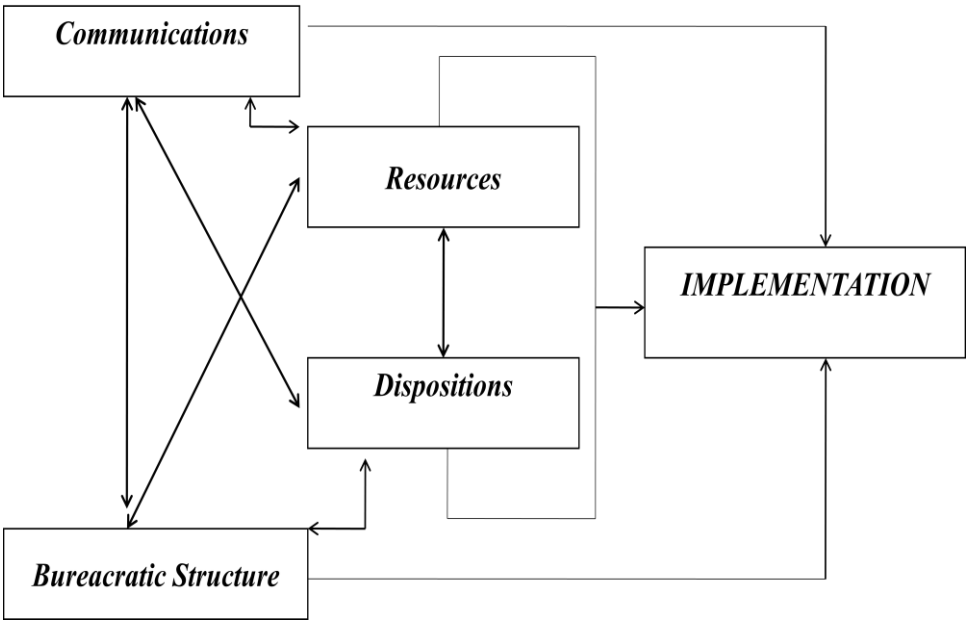
George C. Edward III mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan, yaitu:

1. Communication
2. Resources
3. Dispositions
4. *Bureaucratic Structure*
(Edward III, 1980:10).

Model implementasi menurut Edward III di atas jelas bahwa terdapat empat faktor yang mempengaruhi implementasi, yaitu *Communication*,

Resources, Dispositions, dan Bureacratic Structur. Keempat variabel tersebut saling berkaitan/berhubungan satu sama lainya. Berikut model gambar implementasi kebijakan oleh Edward III:

Gambar 2.3
Model Pendekatan *Direct and Indirect Impact on Implementation*
(George Edward III)



(Sumber : Edward III (1980:148)

Gambar 2.3 diatas menyatakan bahwa proses tersebut saling berhubungan satu sama lainnya, sehingga untuk mencapai kinerja implementasi kebijakan perlu diinternalisasikan dengan sinergi dan intensif. Model ini mengumpamakan implementasi kebijakan berjalan secara linier dari *Communicaions* (komunikasi), *Resources* (sumber daya), *Dispositions* (disposisi) dan *Bureaucratic Structure* (struktur birokrasi). *Pertama*, yang mempengaruhi keberhasilan implementasi dari suatu kebijakan, adalah *Communicaions* (komunikasi), menurut Edwad III *Communicaions* (komunikasi) yaitu :

> *for implementation to be effective, those whose responsibility it is to implement a decision must know what they are supposed to do. Orders to implement policies must be transmitted to the appropriate personal, and they must be clear, accurate, and consistent*. (Edward III, 1980:10)

Maka komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang akan terjadi apabila para pembuat keputusan (*decision maker*) sudah mengetahui apa yang akan dikerjakan, terdapa tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi, yaitu : Transmisi, Kejelasan dan Konsistensi. Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implentor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran dari kebijakan harus di transmisikan kepada kelompok sasaran (*target groups*) sehingga akan mengurangi kegagalan implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

Kedua, Edward III menyatakan yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumberdaya (Resources)

> *Resources no matter how clear and consistent implementation orders are and no matter how accurately they are transmitted, if the personnel responsible for carrying out policies lack the reseources to do an effective job, implementation will no be effective*. (Edward III, 1980:10)

Variabel kedua tersebut yang sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumberdaya, Sumberdaya merupakan hal terpenting lainnya dalam mengimplementasikan suatu kebijakan. Komando implementasi mungkin ditransmisikan secara akurat, jelas, dan konsisten, namun jika para implementor kekurangan sumberdaya yang perlu untuk menjalankan

kebijakan, implementasi adalah mungkin terjadi tidak efektif. Adapun indikator sumberdaya, yaitu: Staf, Informasi, Wewenang, dan Fasilitas. *Ketiga,* variabel yang mempengaruhi tingkat keberhasilan suatu kebijakan adalah *Dispositions* (disposisi). *Dispositions* menurut Edward III yaitu :

> *Dispositions or attitudes of implementors is the third critical factor in our approach to the study of public policy implementation, if implementation is to proceed effectively, not only must implementors know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy*. (Edward III, 1980:11)

Pernyataan tersebut dapat diartikan bahwa disposisi merupakan sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai implementasi suatu kebijakan dengan adanya indikator penngangkatan birokrat dan insentif. Jika implementasi suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam prakteknya tidak menjadi bias. Oleh sebab itu watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka beliau dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.

Keempat, pernyataan dari Edward III yang mempengaruhi kunci keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah *Bureaucratic Structure* (Struktur Birokrasi).

> *Bureaucratic Structure, even if sufficient resources to implement a policy exist and implementors know what to do and want to do it, implementation may still be thwarted because of deficiencies in Bureaucratic Structure, inhibit change crate confusion, lead to policies working at cross-purposes, and result in important functions boing overlooked*. (Edward III, 1980:11)

Berdasarkan pernyataan tersebut dapat dipahami bahwa struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar *standard operating procedures* (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Serta aspek kedua dari struktur birokrasi yang dipertimbangkan adalah fragmentasi. Fragmentasi merupakan pembagian tanggungjawab untuk sebuah bidang kebijakan diantara unit-unit organisasional.

Berdasarkan pengertian-pengertian diatas mengenai implementasi kebijakan beserta faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan bahwa suatu implementasi tidak akan dapat berjalan secara efektif dan efisien apabila variabel-variabel implementasi kebijakan tidak saling berkesinambungan, seperti pada penelitian ini peneliti memilih faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dari George Edward III yaitu faktor-faktor yang mempengaruhi berjalan atau tidaknya suatu kebijakan dilihat dari 4 (empat) faktor yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi.

2.1.5 Pengertian *Minimarket*

Pengertian *minimarket* secara kata merupakan gabungan dari kata, “mini” dan “market”. Mini berarti “kecil” sedangkan Market yaitu “pasar”, jadi *minimarket* adalah sebuah pasar yang kecil atau diperjelas menjadi sebuah tempat

yang kecil tapi menjual barang-barang bervariatif dan lengkap seperti di dalam pasar. *Minimarket* merupakan salah satu bentuk sarana perdagangan dengan mengunakan sitem eceran kepada konsumen terakhir dan ditujukan untuk memenuhi kebutuhan individu maupun keluarga.

Menurut teori penjualan eceran merupakan suatu kegiatan menjual barang dan jasa kepada konsumen akhir, hal ini merupakan mata rantai terakhir dalam penyaluran barang. Menurut Kotler (2006:163) mendefinisikan pedagang eceran adalah "Penjualan eceran meliputi semua aktivitas yang melibatkan penjualan barang atau jasa pada konsumen akhir untuk dipergunakan yang sifatnya pribadi dan bukan bisnis". Dari definisi diatas dapat diasumsikan bahwa usaha eceran (ritel seperti *minimarket*) merupakan aktivitas penjualan barang dan jasa yang langsung pada konsumen akhir dan bukan untuk dijual kembali.

Dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2008, tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah, dijelaskan bahwa *minimarket* dikatagorikan sebagai pasar modern yang tidak termasuk kriteria usaha kecil dan menengah, karena manajemen pengelolaannya diselenggarakan oleh perusahaan besar dan barang yang dijual beragam serta dalam kuantitas yang relatif banyak, bisa mencapai puluhan ribu *item* barang. Dari segi tempat lebih tertata dan dikelola dengan manajemen modern. Kesempatan tawar menawar harga dengan konsumen atau pelanggan menjadi tertutup dengan sistem harga pas.

Banyaknya pertumbuhan *minimarket* di Kota-kota besar di Indonesia terutama di Kota Bandung membuat masyarakat Kota Bandung, terutama para pedagang di pasar tradisional dan juga para pelaku usaha kecil di pinggiran jalan

merasa sangat khawatir dengan fenomena terlalu banyaknya *minimarket* yang berdiri di hampir sepanjang jalan meskipun telah ditetapkan peraturan perundang-undangan baik itu peraturan daerah (perda) Kota Bandung maupun juga peraturan walikota (perwal). Dengan maksud penataan letak *minimarket* di Kota Bandung tertata dengan baik, namun pada kenyataanya penataan *minimarket* tersebut masih tidak sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan pemerintah Kota Bandung.

Fungsi Perda bukan untuk mengantisipasi terjadinya permasalahan, tetapi ditetapkan setelah terjadi permasalahan, karena kebanyakan *minimarket* tersebut berdiri sebelum adanya perda, namun berdasarkan perda diharuskanya setiap *minimarket* di kota bandung harus menpunyai Izin Usaha Toko Modern (IUTM).

2.1.6 Penataan *Minimarket*

Penataan zonasi toko modern (*supermarket,hypermarket,minimarket*) di Indonesia dijelaskan oleh Perpres No.112 tahun 2007 Pasal 1 ayat (12) yang menyebutkan bahwa “Peraturan Zonasi” adalah ketentuan-ketentuan Pemerintah Daerah setempat yang mengatur pemanfaatan ruang dan unsur-unsur pengendalian yang disusun untuk setiap zona peruntukan sesuai dengan rencana rinci tata ruang. Karena peneliti ingin meneliti zonasi penataan toko modern (*supermarket*, *hypermarket*, *minimarket*) tersebut di Kota Bandung, hal tersebut lebih diperjelas dalam Perda Kota Bandung No.02 Tahun 2009 Pasal 17 menyebutkan bahwa :

(1) pendirian dan/atau pengusahaan pusat perbelanjaan dan toko modern harus mempertimbangkan keberadaan pasar tradisional dan usaha kecil yang telah ada sebelumnya.

(2) pendirian dan/atau pengusahaan pusat perbelanjaan dan toko modern dilarang di daerah pemukiman yang merupakan bagian dari *masterplan* pemukiman

Jadi yang di maksud dalam Perda No.02 tahun 2009 Pasal 17 di atas toko modern yang akan mendirikan tempat usahanya harus mempertimbangkan keadaan pasar tradisioanl yang telah berdiri sebelumnya. Mengenai pendirian toko modern yang dilarang di daerah *masterplan* pemukiman yaitu dilarangnya pendirian toko modern di suatu lahan yang akan direncanakan untuk pembangunan suatu pemukiman. Adanya peraturan ini diharapkan semua pihak yang telibat baik pemerintah daerah Kota Bandung, perusahaan toko modern dan juga masyarakat bisa bekerjasama dalam penataan zonasi tempat berjualan agar tidak ada salah satu pihak yang dirugikan.

2.2 Kerangka Pemikiran

Implementasi merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan dan erat kaitannya dengan suatu peraturan atau kebijakan suatu daerah. Kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang harus diikuti dan dilakukan oleh para pelakunya (aktor kebijakan) baik itu instansi pemerintahan maupun instansi swasta dalam rangka memberikan solusi terhadap permasalahan yang sedang terjadi. Definisi dari kebijakan tersebut masih bersifat

luas karena pembuatnya dapat berasal dari instansi swasta maupun instansi pemerintah, namun pada penelitian ini kebijakan yang dimaksud adalah kebijakan publik. dikarenakan peneliti ingin mengetahui suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk kepentingan masyarakat dan mampu untuk mengembangkan sumber daya masyarakat secara optimal dan tercapainya suatu tujuan serta sasaran kebijakan tersebut.

Kebijakan tidak akan berpengaruh apabila kebijakan tersebut belum dilaksanakan dengan optimal. Bagi mereka yang melihat kebijakan publik dari perspektif *policy cycle* (siklus kebijakan), implementasi kebijakan merupakan suatu aktivitas yang paling penting dikarenakan implementasi kebijakan itu ialah proses pelaksanaan suatu kebijakan. Pemaparan tersebut dapat dilihat dari hasil pelaksanaan kebijakan dalam penelitian ini adalah implementasi kebijakan Perda Kota Bandung No.02 tahun 2009 Tentang Penataan Pasar tradisonal, Pusat Pembelanjaan dan Toko Modern khususnya tentang penataan *minimarket*.

Adanya Perda tersebut untuk meningkatkan pembinaan, penataan, pengawasan terhadap usaha perdagangan di Kota Bandung dan perlu dilakukanya upaya yang menjamin keseimbangan terhadap usaha perdagangan besar, menengah dan kecil. Untuk mencegah praktik usaha yang tidak sehat, peraturan tersebut yang mengatur bagaimana upaya untuk mengatasi permasalahan penataan *minimarket* di Kota Bandung pada umumnya khususnya di Kecamatan Cibeuying Kidul karena dijadikan sebagai lokus penelitian. Menurut peneliti terlalu banyaknya toko modern (*minimarket)* yang keberadaanya bisa dikatakan tidak tertata dengan baik, bahkan imbasnya karena terlalu banyaknya *minimarket* di

Kota Bandung pelaku usaha di pasar tradisional menjadi cemas dan khawatir karena kalah bersaing. Hal itulah yang selama ini menjadi akar permasalahan buruknya penataan *minimarket* di Kota Bandung.

Masalah penataan *minimarket* yang masih acak-acakan di Kota Bandung, karena pembatasan jarak *minimarket* dengan pasar tradisional maupun tempat usaha kecil sejenis masih banyak yang melanggar aturan. Apalagi sekarang banyak yang berdampingan antara satu *minimarket* dengan *minimarket* lainnya. Masyarakat bisa jenuh bila terlalu banyak *minimarket*, dengan begitu pemerintah Kota Bandung belum mampu melakukan pembatasan jarak-jarak idealnya.

Kondisi tersebut makin diperparah dengan perpanjangan jam buka *minimarket* sampai 24 jam yang dilakukan oleh perusahaan *minimarket*, jelas hal tersebut melanggar aturan dalam perda yang diperjelas lagi dengan ditetapkanya Perwal No.335 Tahun 2012 tentang waktu pelayanan toko modern yang merupakan regulasi terusan dari Perda No.02 Tahun 2009 tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat pembelanjaan dan Toko Modern khususnya tentang penataan *minimarket*, yang seharusnya *minimarket* buka jam 10.00 dan tutup jam 22.00 WIB.

Penataan *minimarket* di Kota Bandung masih belum tertata, banyak *minimarket* yang jaraknya sangat berdekatan dengan keberadaan pasar tradisional maupun tempat usaha kecil sejenis. Masalah waktu pelayanan masih banyak pelanggaran dan tidak dipatuhi oleh pihak perusahaan *minimarket* sesuai dengan ketentuan yang telah diberlakukan. Kurangnya ketegasan aparatur dalam mengimplementasikan kebijakan Perda menjadi hambatan selanjutnya. Disinilah

diperlukannya ketegasan dari pihak pemerintah Kota Bandung, agar adanya Perda No.02 Tahun 2009 tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat pembelanjaan dan Toko Modern khususnya tentang penataan *minimarket* tersebut dapat dipahami oleh semua pihak yang terkait yaitu pihak perusahaan *minimarket*. Adanya peraturan ini diharapkan pelaku usaha perdagangan modern dengan sistem *swalayan* seperti *minimarket* tersebut dapat bersaing dengan sehat dan juga dapat bermitra usaha dengan pelaku usaha perdagangan lainya seperti pasar tradisional serta dapat menyesuaikan waktu pelayanan jam operasionalnya.

Beranjak dari banyaknya permasalahan diatas maka peneliti ingin mengetahui keberhasilan atau tidaknya implementasi kebijakan menggunakan model George C. Edward III (1980), untuk menjadi pisau analisis dalam penelitian ini Edward menyatakan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut meliputi komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan kebijakan Perda Kota Bandung Nomor 02 Tahun 2009 tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Pembelanjaan dan Toko Modern khususnya tentang penataan *minimarket*. Untuk mengukur suatu keberhasilan implementasi kebijakan dilihat dalam indikator berikut:

Komunikasi, adalah proses penyampaian informasi dari para aparatur yang memiliki fungsi penataan selaku pelaksana kebijakan Perda Kota Bandung Nomor 02 Tahun 2009 Tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Pembelanjaan dan Toko Modern khususnya tentang penataan *minimarket*. Komunikasi dalam penelitian ini meliputi:

1. Transmisi adalah alur penyampaian informasi dari aparatur pemerintah Kota Bandung (Dinas KUKM Perindag Kota Bandung) yang memiliki wewenang tentang penataan *minimarket* yang telah ditetapkan oleh pemerintah Kota Bandung selaku aktor dari pelaksana kebijakan Perda Kota Bandung Nomor 02 Tahun 2009 Tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Pembelanjaan dan Toko Modern khususnya tentang penataan *minimarket.*
2. Kejelasan adalah tujuan yang telah ditetapkan dengan jelas dan sesuai dengan kebijakan yang buat oleh Pemerintah Kota Bandung selaku pelaksana kebijakan Perda Kota Bandung Nomor 02 Tahun 2009 Tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Pembelanjaan dan Toko Modern khususnya tentang penataan *minimarket.*
3. Konsistensi adalah ketetapan tujuan sesuai dengan kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Kota Bandung selaku pelaksana kebijakan Perda Kota Bandung Nomor 02 Tahun 2009 Tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Pembelanjaan dan Toko Modern khususnya tentang penataan *minimarket.*

Sumberdaya, adalah sumber-sumber pada pelaksanaan implementasi kebijakan Perda Kota Bandung Nomor 02 Tahun 2009 Tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Pembelanjaan dan Toko Modern khususnya tentang penataan *minimarket*. Sumber daya dalam penelitian ini meliputi:

1. Staf adalah aparatur Dinas KUKM Perindag Kota Bandung selaku pelaksana fungsi penataan kebijakan Perda Kota Bandung Nomor 02

Tahun 2009 Tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Pembelanjaan dan Toko Modern khususnya tentang penataan *minimarket* yang memiliki wewenang dalam penataan *minimarket*.

2. Informasi adalah data yang diperlukan aparatur Dinas KUKM Perindag Kota Bandung agar dapat disampaikan kepada penerima dalam pengambilan keputusan pada pelaksanaanya sesuai dengan Perda Kota Bandung Nomor 02 Tahun 2009 Tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Pembelanjaan dan Toko Modern khususnya tentang penataan *minimarket*
3. Kewenangan adalah kewenangan yang bersifat formal dalam mejalankan kebijakan Perda Kota Bandung Nomor 02 Tahun 2009 Tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Pembelanjaan dan Toko Modern khususnya tentang penataan *minimarket.*
4. Sarana dan Prasarana adalah fasilitas pendukung dalam melaksanakan kebijakan Perda Kota Bandung Nomor 02 Tahun 2009 Tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Pembelanjaan dan Toko Modern khususnya tentang penataan *minimarket.*

Disposisi, adalah sikap pemerintah Kota Bandung yang merupakan pelaksana atau aktor pembuat Perda Kota Bandung Nomor 02 Tahun 2009 Tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Pembelanjaan dan Toko Modern khususnya tentang penataan *minimarket* untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh dalam fungsi penataan minimarket. Disposisi dalam penelitian ini meliputi:

1. Efek disposisi yaitu tingkat kepatuhan dan juga pengangkatan birokrat adalah pengaruh yang ditimbulkan oleh pelaksana kebijakan Perda Kota Bandung Nomor 02 Tahun 2009 Tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Pembelanjaan dan Toko Modern khususnya tentang penataan *minimarket*. Dalam penataan *minimarket* tersebut.
2. Insentif adalah menambah biaya lebih yang diberikan kepada aparatur Dinas KUKM Perindag Kota Bandung sebagai pelaksana kebijakan Perda Kota Bandung Nomor 02 Tahun 2009 Tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Pembelanjaan dan Toko Modern khususnya tentang penataan *minimarket*. Dalam hal ini adalah Pemerintah Kota Bandung.

Struktur birokrasi, adalah struktur atau pembagian kewenangan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 02 Tahun 2009 Tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Pembelanjaan dan Toko Modern khususnya tentang penataan *minimarket*. *Bureaucratic Structure* dalam penelitian ini meliputi:

1. *Standard Operating Procedur* (SOP) adalah prosedur pelaksanaan kebijakan yang sudah ditetapkan oleh Pemerintah Kota Bandung itu sendiri mengenai implementasi kebijakan Perda Kota Bandung Nomor 02 Tahun 2009 Tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat Pembelanjaan dan Toko Modern khususnya tentang penataan *minimarket*.
2. Fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab kegiatan atau aktivitas aparatur pemerintah Kota Bandung dalam implementasi kebijakan Perda Kota Bandung Nomor 02 Tahun 2009 Tentang Penataan Pasar Tradisional,

Pusat Pembelanjaan dan Toko Modern khususnya tentang penataan *minimarket*.

Variabel-variabel yang telah disebutkan diatas menurut Edwards III tersebut satu sama lainya saling berkaitan, seperti pada beberapa pemahaman yang peneliti uraikan diatas, pada dasarnya dengan teori yang telah ada seharusnya ini menjadi acuan bagi pihak aparatur serta masyarakat Kota Bandung untuk mengimplementasikan atau melaksanakan kebijakan dengan baik serta tercapai apa yang dijadikan tujuan bersama.

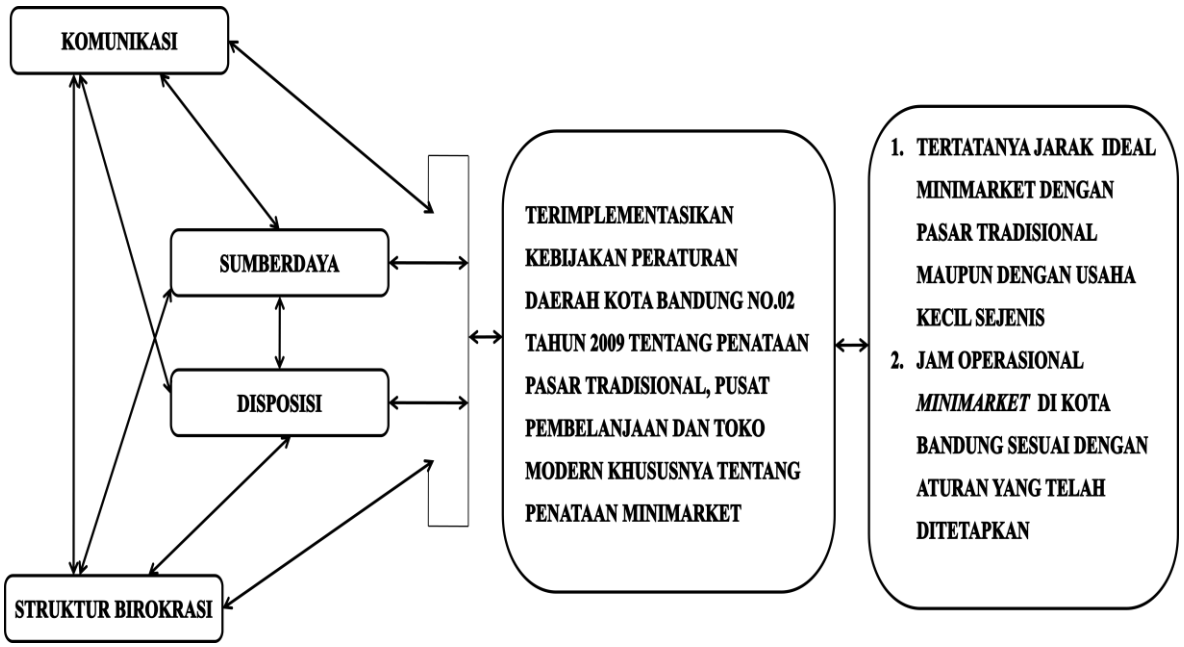
Keberhasilan suatu implementasi kebijakan yang dimaksud adalah kebijakan Perda No.02 Tahun 2009 tentang Penataan Pasar Tradisional, Pusat pembelanjaan dan Toko Modern khususnya tentang penataan *minimarket* di Kota Bandung, sehingga adanya proses implementasi kebijakan tersebut merupakan tujuan dari adanya perda di Kota Bandung. *Output* yang akan dihasilkan jika kebijakan tersebut berhasil di Kota Bandung pasti akan tercapainya apa yang diharapkan oleh pemerintah Kota bandung sebagai aktor kebijakan dan juga masyarakat sebagai penerima kebijakan, yaitu pasti akan lebih tertatanya jarak ideal *minimarket* dari pasar tradisional maupun dengan ritel lainya agar para pedagang di pasar tradisional dan pedagang ritel tidak merasa cemas karena kalah bersaing. Selanjutnya mengenai waktu operasional pelayanan *minimarket*, jika kebijakan tersebut berhasil pasti pihak perusahaan *minimarket* akan menuruti sesuai dengan regulasi yang telah ditetapkan pemerintah Kota Bandung, hal ini juga setidaknya akan mencegah tindak kejahatan terhadap *minimarket* jika

beroperasi 24 jam. Karena jam malam sangat rentan dengan tindak kejahatan, seperti pencurian di *minimarket.*

Intinya ada dua hal yang akan menjadi *output* jika implementasi kebijakan Perda No.02 Tahun 2009 tersebut dilaksanakan sesuai aturan yang ditetapkan. *Pertama*, tertanya jarak *minimarket* dengan pasar tradisional maupun dengan ritel-ritel lainya (warung) di Kota Bandung pada umumnya khusunya di Kecamatan Cibeuying Kidul. *Kedua*, terlaksananya peraturan waktu operasional pelayanan *minimarket* sesuai dengan ketentuan yang telah diputuskan/ditetapkan.

Berdasarkan pada kerangka pemikiran yang telah dijelaskan diatas peneliti membuat model kerangka pemikiran agar memperjelas dan mempertajam sebagai tambahan dari kerangka teori yang sudah diuraikan sebagai berikut ini :

Gambar 2.4
Model Kerangka Pemikiran



(Sumber : Hasil Olahan Peneliti, 2016)