

**Implementasi Kebijakan Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional,  
Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern  
di Kota Palembang**

*Implementation of Policies for the Arrangement and  
Development of Traditional Markets, Shopping Centers and  
Modern Stores in Palembang City*

**Hasan Basri<sup>1\*</sup>, Yana Mahdiana<sup>2</sup>, Yanuar Saswita<sup>3</sup>**

<sup>1</sup> Magister Ilmu Administrasi Publik STISIPOL Candradimuka, Indonesia

<sup>2</sup> STISIPOL Candradimuka, Indonesia

<sup>3</sup> STISIPOL Candradimuka, Indonesia

\*E-mail correspondences: [hasan.basri@stisipolcandradimuka.ac.id](mailto:hasan.basri@stisipolcandradimuka.ac.id)

**ABSTRAK**

Implementasi kebijakan Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern merupakan suatu proses perencanaan dalam upaya meningkatkan keteraturan, ketertiban, dan keamanan, dan merupakan suatu proses yang dilakukan untuk merubah tingkah laku individu serta membentuk kepribadiannya, sehingga apa yang dicita-citakan dapat tercapai sesuai dengan yang diharapkan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Implementasi Kebijakan Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern di Kota Palembang. Teknik pengumpulan data menggunakan observasi, wawancara dan dokumentasi, sedangkan teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis data kualitatif. Penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan pembinaan, pengawasan dan evaluasi terhadap pengelolaan Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern dilakukan oleh Walikota. Pembinaan berupa penciptaan sistem manajemen pengelolaan pelatihan terhadap sumber daya manusia, konsultasi, memfasilitasi kerja sama, sedangkan Pengawasan dilakukan terhadap pengelolaan usaha Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Walikota melakukan koordinasi dengan Gubernur Sumatera Selatan dan Menteri Perdagangan Republik Indonesia untuk : Mengantisipasi kemungkinan timbulnya permasalahan dalam pengelolaan pusat Perbelanjaan dan toko modern; serta Mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk menyelesaikan permasalahan sebagai akibat pendirian pusat perbelanjaan dan toko modern. Untuk memperbaiki kelemahan-kelemahan yang ditemukan dalam Implementasi Kebijakan Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern di Kota Palembang, perlu ditingkatkan penggunaan komunikasi secara lisan dari bawahan kepada atasan, menggunakan komunikasi secara tulisan sehingga bawahan dapat memberikan umpan balik/tanggapannya terhadap pesan yang disampaikan oleh atasan. Langkah-langkah yang harus dilakukan oleh pemerintah Kota Palembang, khususnya Dinas Perindustrian dan Perdagangan untuk mengembangkan pasar tradisional antara lain pemberdayaan pasar modern itu sendiri yang dilakukan oleh pemerintah kota setempat.

**Kata kunci** : Implementasi, Kebijakan, Penataan dan Pembinaan, Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, Toko Modern

### ABSTRACT

*Implementation of policies for the Arrangement and Development of Traditional Markets, Shopping Centers and Modern Stores is a planning process in an effort to improve order, order and security, and is a process carried out to change individual behavior and shape their personality, so that what they aspire to can be achieved as expected. This research aims to analyze the implementation of policies for the arrangement and development of traditional markets, shopping centers and modern shops in the city of Palembang. Data collection techniques use observation, interviews and documentation, while the analysis technique used in this research is qualitative data analysis techniques. This research shows that the implementation of guidance, supervision and evaluation of the management of Shopping Centers and Modern Stores is carried out by the Mayor. Coaching takes the form of creating a management system for training human resources, consultation, facilitating cooperation, while supervision is carried out on the business management of Shopping Centers and Modern Stores. The Mayor coordinates with the Governor of South Sumatra and the Minister of Trade of the Republic of Indonesia to: Anticipate possible problems arising in the management of shopping centers and modern stores; and Taking the necessary steps to resolve problems resulting from the establishment of modern shopping centers and shops. To improve the weaknesses found in the Implementation of Policies for the Arrangement and Development of Traditional Markets, Shopping Centers and Modern Stores in the City of Palembang, it is necessary to increase the use of verbal communication from subordinates to superiors, using written communication so that subordinates can provide feedback/responses to messages conveyed by superiors. Steps that must be taken by the Palembang City government, especially the Department of Industry and Trade to develop traditional markets include empowering the modern market itself which is carried out by the local city government.*

**Keywords:** *Implementation, Policy, Arrangement and Development, Traditional Markets, Shopping Centers, Modern Stores*

### PENDAHULUAN

Keberadaan toko modern telah menjadi magnet tersendiri dengan menawarkan banyak hal yang mampu menarik perhatian masyarakat. Selain karena toko modern yang letaknya cenderung strategis, juga menyediakan cukup lengkap segala kebutuhan masyarakat sehari-hari. Toko-toko ini menyediakan tempat yang nyaman, bersih, serta ruangan ber-AC dengan pelayanan mandiri, pembeli pun dapat dengan leluasa memilih barang-barang yang akan dibeli sesuai dengan kebutuhan mereka. Sebagian toko modern juga menyediakan fasilitas ATM untuk lebih menarik pembeli dengan keamanan yang cukup sehingga terhindar dari copet atau tindak kejahatan lainnya. Beberapa diantaranya memberlakukan

sistem operasional selama 24 jam yang menjadi nilai plus tersendiri bagi toko modern di mata masyarakat luas.

Dewasa ini toko-toko modern tersebut gencar bermunculan di tengah masyarakat, mulai dari yang berdiri di tepi jalan besar sampai masuk ke pemukiman warga. Dalam tiga tahun terakhir, pertumbuhan bisnis retail secara keseluruhan mencapai rata-rata 43.634 pertahun, khusus mini market tumbuh rata-rata 7.341 pertahun yang jarak antara satu mini market dengan yang lainnya kurang dari 300 meter.

Perihal menjamurnya toko modern diberbagai tempat ini menjadi ancaman tersendiri bagi para pelaku usaha kecil seperti pedagang pasar dan pemilik toko-toko kelontong yang telah ada. Pertumbuhan toko modern yang tanpa kontrol serta tidak memperhitungkan jarak

pembangunannya antara toko modern dengan toko kelontong dan pasar tradisional yang berdampak kurang baik bagi pertumbuhan dan perkembangan perekonomian umat. Pertumbuhan ekonomi memang semakin maju dengan tumbuhnya pasar modern dan toko modern ini namun pertumbuhan ekonomi juga harus memperhatikan kesejahteraan sehingga perlu adanya keselarasan dan keseimbangan antara toko modern dengan pedagang kecil seperti toko kelontong dan pasar tradisional.

Bisnis usaha dagang atau usaha komersial dalam dunia perdagangan merupakan salah satu hal yang sangat penting dalam kehidupan manusia. Kecenderungan bisnis sekarang semakin tidak memperhatikan masalah etika. Akibatnya, sesama pelaku bisnis sering berbenturan kepentingannya bahkan saling “membunuh”. Kondisi ini menciptakan pelaku ekonomi yang kuat adalah raja dan sebaliknya, yang kecil semakin tertindas.

Berkembangnya toko modern ini memang memiliki keuntungan dan kerugian yang nyata. Sisi menguntungkan yakni menambah pendapatan daerah, memperluas lapangan kerja baru, serta mempermudah masyarakat untuk memenuhi kebutuhan mereka karena letak toko modern ini yang begitu dekat dengan tempat tinggal masyarakat. Namun di sisi lain keberadaannya dapat merugikan para pedagang kecil seperti pemilik warung dan pasar tradisional yang telah ada. Apabila hal tersebut dibiarkan begitu saja, maka keberadaan toko modern akan menggeser pedagang kecil.

Dampak nyata yang dirasakan oleh pemilik toko-toko kecil dan pedagang di pasar, yakni penurunan omset secara perlahan akibat keberadaan toko-toko modern tersebut. Barang dagangan toko kelontong perlahan mulai berkurang karena menurunnya jumlah pembeli. Sangat berbanding terbalik dengan keadaan

yang terjadi di toko modern seperti mini market, supermarket dan sejenisnya dimana para pembeli lebih memilih untuk berbelanja kebutuhan mereka dengan nyaman di toko-toko modern tersebut dengan leluasa, daripada di pasar tradisional yang becek, berbau tidak sedap, dan minimnya keamanan yang ada.

Berdasarkan kasus diatas, menyebabkan perdebatan dari berbagai kalangan. Perdebatan mengenai pasar tradisional melawan toko modern ini bermula dari banyaknya toko kelontong yang memilih gulung tikar diakibatkan menjamurnya toko modern. Dalam hal ini Presiden mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 112 Tahun 2007 Tentang Penataan Dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan, Serta Toko Modern. Selain itu untuk menegaskan peraturan tersebut, pemerintah kembali mengeluarkan aturan pendukung yaitu Permendag No. 53 Tahun 2008 Tentang Pedoman Penataan Dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern. Permendag ini mengatur mengenai pendirian pasar tradisional, pusat perbelanjaan, dan toko modern mencakup zonasi, perizinan terhadap pusat perbelanjaan dan toko modern, serta pedoman pengelolaan dan manajemen pasar tradisional.

Pemerintah daerah adalah pihak yang paling kompeten dalam implementasi Peraturan Presiden No.112 Tahun 2007 dan Permendag No. 53 Tahun 2008 tersebut, oleh karena itu diberapapun kota di Indonesia mulai menerapkan Peraturan Daerah (Perda). Salah satunya Kota Palembang, Kota Palembang ini termasuk Kota yang juga menerbitkan peraturan mengenai toko modern.

Peraturan tersebut berbentuk Peraturan Walikota Palembang Nomor 25 Tahun 2011 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pusat Perbelanjaan dan toko

modern. Dikeluarkannya Peraturan Walikota tersebut sebagai upaya pemerintah Kota Palembang dalam merespon maraknya pasar modern. Adanya Peraturan Walikota ini diharapkan penetrasi pasar dan toko modern dapat dikendalikan.

Adanya peraturan-peraturan di atas seolah menjadi angin segar bagi para pedagang pasar tradisional dan pelaku usaha kecil. Namun pada kenyataannya, regulasi tersebut belum memberikan dampak positif yang nyata dilapangan karena masih banyak toko-toko modern yang melanggar peraturan zonasi antara toko modern tersebut dengan pasar tradisional dan toko kelontong disekitarnya. Akibatnya, para pedagang kecil yang merasa dirugikan dengan adanya toko-toko modern melakukan aksi unjuk rasa, seperti yang terjadi di pasar tradisional. Pedagang kecil seperti pedagang pasar dan pemilik toko kelontong dalam aksi tersebut, menuntut pemerintah untuk menertibkan toko-toko modern yang berada sangat dekat dengan pasar di daerah Bukit Besar Kota Palembang.

Peraturan Walikota No. 25 Tahun 2011 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pusat Perbelanjaan dan toko modern, pasal 19 telah mengatur jarak minimal lokasi toko modern yakni 500 meter dari toko kelontong dan 1000 meter dari pasar tradisional. Tidak hanya di Pasar Bukit Besar Kota Palembang saja, toko-toko modern yang melanggar peraturan tersebut banyak dijumpai hampir di setiap pasar tradisional dan toko-toko kelontong yang ada di Kota Palembang yang disebabkan oleh Peraturan tersebut ada seolah hanya sebuah formalitas belaka dan pemerintah seolah tidak tegas menyikapi adanya pelanggaran yang telah dilakukan oleh toko-toko modern. Padahal dalam Peraturan Walikota No. 25 Tahun 2011 Pasal 19 telah dijelaskan sanksi bagi pelanggar peraturan penataan lokasi toko

modern yakni dengan pembekuan tempat usaha akan tetapi tidak nampak adanya realisasi dari kedua regulasi tersebut di lapangan.

Permasalahan tersebut merupakan hal yang harus segera ditangani dan diselesaikan, karena kendala inilah yang akan menyebabkan kebijakan tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern akan sulit tercapai.

Oleh karena, itu penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam mengenai Implementasi Kebijakan Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern (Studi di Retail Indomaret Bukit Besar Kota Palembang) tersebut dan dampaknya terhadap eksistensi pedagang kecil di tengah maraknya toko modern. Dipilihnya lokasi di Retail Indomaret Bukit Besar Kota Palembang karena di daerah Bukit Besar banyak sekali ditemukan toko modern yang kurang memperhatikan peraturan dalam pembangunannya sehingga membuat toko-toko kelontong yang telah ada di sekitarnya mengalami kesulitan karena sepi pembeli.

Maka dari itu, perlu adanya sebuah kebijakan tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional Pusat Perbelanjaan di Toko Modern dapat berjalan lebih baik. Oleh sebab itu, penulis tertarik untuk meneliti masalah tersebut dalam sebuah penelitian yang berjudul: "Implementasi Kebijakan Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern di Kota Palembang".

### **Model Implementasi Kebijakan Edward III**

Penelitian ini menggunakan model implementasi dari Edwards III dengan menggunakan model analisis kebijakan negara dari sudut proses yang lebih deskriptif, yaitu mencoba untuk menggambarkan bagaimana kebijakan

negara itu dibuat. Fokus atau pusat perhatian model ini terletak pada struktur organisasi pemerintah, dalam hal ini Retail Indomaret Bukit Besar Kota Palembang. Fokus masalah yang dipersoalkan adalah persyaratan apa yang dibutuhkan bagi suksesnya penerapan suatu kebijakan dan hambatan utama apa yang dihadapi dalam penerapan kebijakan tersebut. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, ada 4 (empat) indikator yang mempengaruhi proses penerapan suatu kebijakan (Tangkilisan, 2003:11-12), yaitu:

a. Komunikasi

Komunikasi adalah suatu proses penyampaian pesan/informasi yang dilakukan antara dua orang atau lebih melalui media/saluran komunikasi yang dapat menimbulkan umpan balik dari pesan/informasi tersebut. Komunikasi memegang peranan penting karena pelaksana harus mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Perintah untuk menerapkan kebijakan harus diteruskan kepada aparat dan perintah itu harus jelas, tepat dan konsisten. Keputusan kebijakan dan peraturan implementasi mesti ditransmisikan kepada personalia yang tepat sebelum bisa diikuti. Selama alami, komunikasi ini membutuhkan keakuratan dan komunikasi mesti secara akurat pula diterima oleh para implementor. Jenis komunikasi yang digunakan dalam implementasi kebijakan publik penataan dan pembinaan pasar tradisional pusat perbelanjaan di toko modern di Retail Indomaret Bukit Besar Kota Palembang yaitu komunikasi vertikal dan komunikasi horizontal. Komunikasi vertikal adalah komunikasi yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang sifatnya instruksi, perintah, komando, yang berasal dari atasan kepada bawahan. Sedangkan komunikasi horizontal adalah

komunikasi yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang sifatnya koordinasi, pemasaran yang dilakukan pegawai yang jabatan/ kedudukannya sejajar (Cangara, 2000:20).

Komunikasi vertikal yang dilakukan Retail Indomaret Bukit Besar Kota Palembang, misalnya Kepala toko kepada bawahannya yang terdiri dari asisten toko, merchandiser, pramuniaga dan kasir dan sebagainya. Sedangkan komunikasi horizontal yang dilakukan sesama pegawai yang jabatan/kedudukannya sejajar, misalnya komunikasi yang dilakukan sesama pramuniaga dalam melaksanakan peraturan tersebut.

b. Sumber Daya

Sumber daya akan mengakibatkan ketidak efektifan penerapan suatu kebijakan. Sumber daya yang penting meliputi: staf ukuran yang tepat dengan keahlian yang diperlukan; informasi yang relevan dan cukup tentang cara untuk mengimplementasikan kebijakan dan dalam penyesuaian lainnya yang terlibat didalam implementasi; kewenangan untuk meyakinkan bahwa kebijakan ini dilakukan semuanya sebagaimana dimaksudkan; dan sebagai fasilitas (termasuk bangunan, peralatan, tanah dan persediaan) didalamnya atau dengannya harus memberikan pelayanan.

Retail Indomaret Bukit Besar Kota Palembang dalam melayani kepentingan publik memiliki staf yang cukup baik dari segi kualitas maupun kuantitas. Dalam Implementasi Kebijakan publik Penataan Dan Pembinaan Pasar Tradisional Pusat Perbelanjaan di Toko Modern, setiap pegawai harus mengetahui apa yang harus dikerjakan sesuai dengan tugas, tanggung jawabnya masing-masing. Di dalam informasi,

Retail Indomaret Bukit Besar Kota Palembang harus mempunyai data-data pegawai yang konkret dan lengkap.

Selain itu, sumber daya yang diwujudkan dalam bentuk fasilitas kantor yang ada dapat ditambah atau diperbaharui. Fasilitas yang dimaksudkan seperti: komputer, lemari besi, lemari arsip, TV dan telepon dan sebagainya.

c. Disposisi

Disposisi atau sikap pelaksana diartikan sebagai keinginan atau kesepakatan dikalangan pelaksana untuk menerapkan kebijakan. Jika penerapan suatu kebijakan akan dilaksanakan secara efektif, pelaksana bukan hanya mengetahui apa yang harus mereka kerjakan dan memiliki kemampuan untuk menerapkannya, tetapi mereka juga harus mempunyai keinginan untuk menerapkan kebijakan tersebut. Jika para implementor memperhatikan terhadap suatu kebijakan khusus maka dimungkinkan bagi implementor untuk melakukan sebagaimana yang dimaksudkan para pembuat keputusan, proses mengimplementasikan sebuah kebijakan menjadi secara pasti lebih rumit. Disposisi atau sikap pelaksana kebijakan, dalam hal ini pimpinan apabila ia mempunyai persepsi yang lain atau tidak menyetujui peraturan daerah tersebut, maka pimpinan tidak mau melaksanakan peraturan daerah tersebut. Apabila pimpinan tetap dipaksa melaksanakan peraturan daerah tersebut yang sebenarnya ia tidak setuju, maka dalam pelaksanaan peraturan daerah tersebut dilakukan setengah-setengah.

Disposisi/sikap dari pelaksana kebijakan juga dapat dilihat dari kepribadiannya dalam melayani masyarakat yang mengurus pendaftaran penduduk dan catatan sipil pada dinas tersebut.

Kepribadian yang dimaksud misalnya ramah tamah, sopan, tersenyum, dan memberikan pelayanan prima.

d. Struktur Birokrasi

Birokrasi adalah tipe dari suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengkoordinasikan secara sistematis (teratur) pekerjaan dari banyak orang. Birokrasi mula-mula dibentuk supaya keputusan-keputusan pemerintah dapat dilaksanakan dengan sistematis melalui aparat negara. Tujuan dari dibentuknya birokrasi adalah supaya kepentingan umum dapat dipenuhi melalui serangkaian aturan yang sama bagi semua pihak. Edward memfokuskan perhatian terhadap 2 (dua) karakteristik birokrasi yang umum, yaitu penggunaan sikap dan prosedur yang rutin (SOP) dan fragmentasi dalam pertanggung jawaban diantara berbagai unit organisasi. Dalam penggunaan SOP timbul karena terbatasnya sumber daya yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan, adanya keinginan keseragaman kerja yang bersifat kompleks dan menyebar luas. SOP bersifat rutin sehingga birokrat dapat membuat banyak keputusan dan SOP lazim diterapkan dimana-mana. Fragmentasi maksudnya pembagian/ penyebaran tanggung jawab diantara berbagai unit organisasi atas ruang lingkup dalam kebijakan. Jika terlalu banyak pelaksana yang terlibat dalam suatu kebijakan ada kemungkinan kebijakan tidak berjalan dengan baik jika fragmentasi dilaksanakan maka diperlukan koordinasi yang baik. Jika tidak, akan menimbulkan duplikasi pelayanan. Istilah fragmentasi yang digunakan disini ialah koordinasi antar bagian pada Retail Indomaret Bukit Besar Kota Palembang, yaitu koordinasi antar pihak terkait. Dalam implementasi

kebijakan publik penataan dan pembinaan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern menggunakan kedua karakteristik birokrasi tersebut. Penggunaan SOP atau yang lebih dikenal dengan istilah mekanisme/prosedur kerja seperti dalam prosedur penataan dan pembinaan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern di Retail Indomaret Bukit Besar Kota Palembang yang harus melalui berbagai tahap. Sedangkan penggunaan fragmentasi yang dilakukan dengan instansi-instansi pemerintah lainnya, seperti: dinas/ instansi yang menggunakan penataan dan pembinaan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern sehingga diperlukan koordinasi ekstern yang baik diantara instansi-instansi tersebut.

### 1. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Keberhasilan Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan tidaklah berjalan mulus dalam kenyataannya. Oleh karena itu ada faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut adalah: Proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai. Keadaan ini oleh Dunsire (dalam Wahab, 1991 dan 1997:41) disebut sebagai “*implementation capacity*” dari organisasi/aktor atau kelompok organisasi/aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut.

Menurut Wahab (1991:48), biasanya kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal disebabkan karena faktor: pelaksanaannya memang jelek (*bad execution*), dalam arti implementor tidak memiliki keahlian sesuai dengan tuntutan kebijakan, kurang

menguasai medan sasaran kebijakan, dan pengetahuan mereka tentang isi kebijakan belum mereka kuasai. Selain itu kebijakan sendiri tidak mencerminkan kepentingan rakyat, dan hanya sasaran yang ingin dicapai, atau memang kebijakannya jelek (*bad policy*), dan atau karena tidak sesuai dengan harapan rakyat maka kebijaksanaan itu memang bernasib jelek (*bad luck*).

### 2. Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan TokoModern

Penataan merupakan suatu proses perencanaan dalam upaya meningkatkan keteraturan, ketertiban, dan keamanan. Sedangkan pembinaan merupakan suatu proses yang dilakukan untuk merubah tingkah laku individu serta membentuk kepribadiannya, sehingga apa yang di cita-citakan dapat tercapai sesuai dengan yang diharapkan.

Berdasarkan Peraturan Walikota Palembang Nomor 25 Tahun 2011 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern, yang dimaksud dengan Pasar tradisional adalah 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.

Pusat Perbelanjaan adalah suatu area tertentu yang terdiri dari satu atau beberapa bangunan yang didirikan secara vertikal maupun horisontal, yang dijual atau disewakan kepada pelaku usaha atau dikelola sendiri untuk melakukan kegiatan perdagangan barang.

Toko Modern adalah toko dengan system pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk *minimarket*, *supermarket*, *department store*, *hypermarket* ataupun grosir yang berbentuk Perkulakan. Menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia

Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern terdiri dari:

a. Penataan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern

1) Penataan Pasar Tradisional

a) Lokasi pendirian pasar tradisional wajib mengacu pada rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota, dan rencana detail tata ruang kabupaten/ kota, termasuk peraturan zonasinya.

b) Pendirian pasar tradisional wajib memenuhi ketentuan sebagai berikut:

(1)Memperhitungkan kondisi sosial ekonomi masyarakat dan keberadaan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern serta usaha kecil, termasuk koperasi, yang ada di wilayah yang bersangkutan;

(2)Menyediakan areal parkir paling sedikit seluas kebutuhan parkir 1 (satu) buah kendaraan roda empat untuk setiap 100 m<sup>2</sup> luas lantai penjualan Pasar Tradisional; dan

(3)Menyediakan fasilitas yang menjamin Pasar Tradisional yang bersih, sehat (*hygienis*), aman, tertib dan ruang publik yang nyaman.

c) Penyediaan areal parkir dapat dilakukan berdasarkan kerja sama antara pengelola pasar tradisional dengan pihak lain.

2) Penataan pusat perbelanjaan dan toko modern

a) Lokasi pendirian pusat perbelanjaan dan toko modern wajib mengacu pada rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota, dan rencana detail tata ruang kabupaten/kota, termasuk peraturan zonasinya.

b) Batasan luas lantai penjualan toko modern adalah sebagai berikut:

(1) Minimarket, kurang dari 400 m<sup>2</sup>

(2) Supermarket, 400 m<sup>2</sup> - 5.000 m<sup>2</sup>

(3) Hypermarket, diatas 5.000 m<sup>2</sup>

(4) Department Store, diatas 400 m<sup>2</sup>

(5) Perkulakan, diatas 5.000 m<sup>2</sup>

c) Sistem penjualan dan jenis barang dagangan toko modern adalah sebagai berikut:

(1) *Minimarket, supermarket dan hypermarket* menjual secara eceran barang konsumsi terutama produk makanan dan produk rumah tangga lainnya;

(2) *Department store* menjual secara eceran barang konsumsi utamanya produk sandang dan perlengkapannya dengan penataan barang berdasarkan jenis kelamin dan/atau tingkat usia konsumen; dan

(3) Perkulakan menjual secara grosir barang konsumsi

d) Pendirian pusat perbelanjaan dan toko modern wajib:

(1)Memperhitungkan kondisi sosial ekonomi masyarakat, keberadaan pasar tradisional, usaha kecil dan usaha menengah yang ada di wilayah yang bersangkutan;

(2)Memperhatikan jarak antara *hypermarket* dengan pasar tradisional yang telah ada sebelumnya;

(3)Menyediakan areal parkir paling sedikit seluas kebutuhan parkir 1 (satu) unit kendaraan roda empat untuk setiap 60 m<sup>2</sup> luas lantai penjualan Pusat Perbelanjaan dan/atau Toko Modern; dan

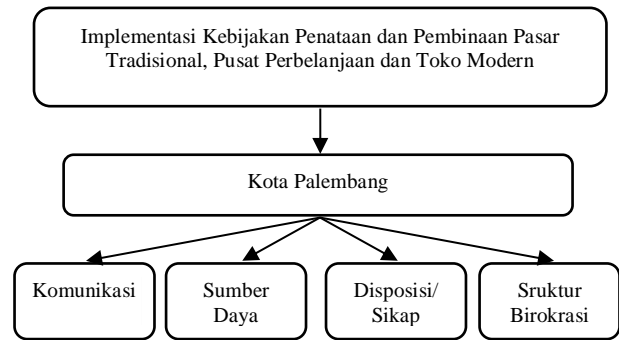
(4) Menyediakan fasilitas yang menjamin pusat perbelanjaan dan toko modern yang bersih, sehat (*hygienis*), aman, tertib dan ruang publik yang nyaman.

(5) Penyediaan areal parkir dapat dilakukan berdasarkan kerjasama antara pengelola Pusat Perbelanjaan dan/atau toko modern dengan pihak lain

- b. Pembinaan pasar tradisional, dalam hal ini pemerintah daerah:
  - 1) Mengupayakan sumber-sumber alternatif pendanaan untuk pemberdayaan pasar tradisional sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
  - 2) Meningkatkan kompetensi pedagang dan pengelola pasar tradisional;
  - 3) Memprioritaskan kesempatan memperoleh tempat usaha bagi pedagang pasar tradisional yang telah ada sebelum dilakukan renovasi atau relokasi pasar tradisional;
  - 4) Mengevaluasi pengelolaan pasar tradisional.
- c. Pembinaan pusat perbelanjaan dan toko modern, pemerintah daerah agar:
  - 1) Memberdayakan pusat perbelanjaan dan toko modern dalam membina pasar tradisional;
  - 2) Mengawasi pelaksanaan kemitraan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden ini.

### B. Kerangka Pemikiran

Implementasi kebijakan penataan dan pembinaan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern di Kota Palembang diamati dengan menggunakan model implementasi kebijakan dari George C. Edwards (Tangkilisan, 2003:11-12) dapat dilihat pada gambar 1 berikut.



Gambar 1. Kerangka Pemikiran

## METODE PENELITIAN

### A. Perspektif Pendekatan Penelitian

Penelitian merupakan suatu proses dari kegiatan ilmiah yang pada hakekatnya berawal dari minat untuk mengetahui gejala tertentu sedangkan metodologi penelitian menurut Sugiyono (2003:1) pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu dengan ciri-ciri rasional, empiris dan sistematis. Rasional berarti kegiatan penelitian tersebut dilakukan dengan cara-cara yang masuk akal, sehingga dapat terjangkau oleh penalaran manusia, sehingga orang lain dapat mengamati dan mengetahui cara-cara yang digunakan. Sistematis berarti proses yang dipergunakan dalam penelitian tersebut mempergunakan langkah-langkah tertentu yang bersifat logis.

Penelitian ini membahas tentang Implementasi Kebijakan Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern (Studi di Retail Indomaret Bukit Besar Kota Palembang), maka jenis penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan tesis ini adalah penelitian eksplanatori dengan menggunakan metode penelitian deskriptif dengan teknik analisis data kualitatif.

### Definsi Operasional

Definisi operasional adalah suatu petunjuk pelaksanaan bagaimana caranya

mengukur suatu variabel tentang bagaimana suatu variabel diukur (Singarimbun dan Effendi, 1995: 46). Penataan dan pembinaan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern di Kota Palembang diukur dengan menggunakan model implementasi kebijakan dari George C. Edwards (Tangkilisan, 2003: 11-12) dengan indikator sebagai berikut:

**Tabel 1.**  
**Definsi Operasional**

Variabel	Dimensi	Indikator
Implementasi Kebijakan Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern di Kota Palembang	1. Komunikasi	a. Komunikasi vertikal b. Komunikasi horizontal
	2. Sumber Daya	a. Sumber Daya Manusia (SDM) b. Fasilitas dilihat dari sarana dan prasarana
	3. Disposisi/sikap	Persetujuan Pendirian Bangunan Toko
	4. Struktur Birokrasi	a. Wewenang dan Tanggung Jawab b. Prosedur atau mekanisme kerja c. Pelaporan d. Pembinaan, Pengawasan dan koordinasi

Sumber : Edwards III (Tangkilisan, 2003:11-12)

## HASIL PENELITIAN

Implementasi kebijakan berarti pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan kebijakan sampai dicapainya hasil kebijakan. Implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan aktifitas praktis yang dibedakan dari formulasi kebijakan mengembangkan suatu hubungan antara tujuan kebijakan yang telah ditetapkan dengan tindakan pemerintah untuk mewujudkan tujuan tersebut yang berupa hasil kebijakan.

Berdasarkan apa yang telah diuraikan dalam tinjauan pustaka, Model implementasi ada 6 (enam) yaitu: Model pertama adalah model yang paling klasik, yakni model yang diperkenalkan oleh duet Donald Van Meter dengan Carl Van Horn (dalam Nugroho, 2003:167). Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik.

Model kedua adalah model kerangka analisis implementasi, yang diperkenalkan oleh Mazmanian dan Sabatier. Mereka mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel, yaitu: Variabel independent, Variabel intervening, serta Variabel dependen.

Model ketiga adalah model Hoogwood dan Gunn. Menurut pakar ini, untuk melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat.

Model keempat adalah model Grindle. Model ini ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementabilitas dari kebijakan tersebut.

Model kelima adalah model yang disusun oleh Elmore, Lipsky, dan Hjern dan O'Porter. Model ini dimulai dari

mengidentifikasi jaringan pelaku yang terlibat di dalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka tentang tujuan, strategi, aktivitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki. Model implementasi ini didasarkan kepada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau masih melibatkan pejabat pemerintah, namun hanya ditataran bawah.

Model keenam adalah model implementasi menurut Edward III (dalam Islamy, 1996:65). Implementasi diartikan sebagai tahapan dalam proses kebijakan yang berada diantara tahapan penyusunan kebijakan dan hasil atau konsekuensi yang ditimbulkan oleh kebijakan itu.

Model penelitian yang dipergunakan sebagai landasan teori yang mendukung dan menilai implementasi *Kebijakan Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern* di Kota Palembang adalah Model implementasi dari Edward III dimana pusat perhatian model ini terletak pada struktur birokrasi pemerintah, dalam hal ini adalah Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Palembang, dengan fokus masalah yang dipersoalkan adalah persyaratan apa yang dibutuhkan bagi suksesnya penerapan suatu kebijakan.

Menurut teori Implementasi kebijakan menurut Edward III (dalam Islamy, 1996:65) dipengaruhi oleh 4 (empat) indikator yang menyebabkan berhasil atau tidaknya suatu kebijakan itu diterapkan (Tangkilisan, 2003:11-12), yakni:

1. Komunikasi, terdiri dari:
  - a. Komunikasi vertikal
  - b. Komunikasi horizontal
2. Sumber Daya, terdiri dari
  - a. Sumber Daya Manusia (SDM)
  - b. Fasilitas dilihat dari sarana dan prasarana

3. Disposisi/sikap, terdiri dari Persetujuan Pendirian Bangunan Toko
4. Struktur Birokrasi, terdiri dari:
  - a. Wewenang dan Tanggung Jawab
  - b. Prosedur atau mekanisme kerja
  - c. Pelaporan
  - d. Pembinaan, pengawasan dan koordinasi

Bila dibandingkan dengan teori tersebut, Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Palembang dalam mengimplementasikan kebijakan juga dipengaruhi oleh komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Kesimpulan yang didapat dari hasil penelitian mengenai implementasi Kebijakan Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern di Kota Palembang bahwa secara keseluruhan implementasi Kebijakan Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern di Kota Palembang sudah berjalan dengan sebagaimana mestinya di Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Palembang walaupun dari segi komunikasi masih mengalami sedikit hambatan, seperti komunikasi vertikal yang lebih dominan bersifat satu arah.

## KESIMPULAN

### Komunikasi

- a. Komunikasi vertikal yang telah dilaksanakan berdasarkan proses komunikasi vertikal, yaitu dari Kepala dinas ke bawahannya dan telah mempunyai semua elemen/unsur dari komunikasi. Akan tetapi dalam komunikasi vertikal masih terdapat hambatan, yaitu komunikasi masih dilakukan satu arah yang berdampak pada: Kepala dinas sulit untuk menerima keluhan, saran dan tanggapan dari bawahan secara langsung serta Tanggapan dari bawahan sulit diketahui oleh atasan

karena dalam bentuk komunikasi tulisan.

- b. Komunikasi horizontal yang dilakukan antar bagian digunakan sebagai alat untuk mengkoordinasikan pekerjaan antar bidang-bidang tersebut sehingga kesamaan pekerjaan dapat dihindari karena setiap bidang mempunyai pekerjaan-pekerjaan tersendiri. Adapun komunikasi horizontal yang dilakukan yaitu antara sesama Kepala Sub Bagian, sesama Kepala Bidang dan sesama Kepala Seksi.

#### 1. Sumber Daya

- a. Sumber daya manusia yang ada, lebih didominasi oleh yang berpendidikan Sarjana (S-1) dan Pascasarjana (S-2) serta sumber daya manusia yang ada sudah dilakukan pembinaan dan pelatihan dalam melaksanakan tugas mereka. Adapun sumber daya manusia yang terlibat dalam Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern yaitu kepala Desperindag Kota Palembang, dan kepala bidang pembinaan UKM dan Mikro, kepala toko, asisten toko, merchandise, pramuniaga dan kasir toko serta masyarakat.

- b. Sarana dan prasarana yang menunjang pelaksanaan tugas pegawai Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Palembang adalah Mobiler (Meja Kerja Bira + ½ Biro), Mesin Tik, Mesin Penjilid, Papan Data, Overhead Proyektor, Lemari Besi, Lemari Arsip, Komputer + printer, Telepon, Faximile, Pesawat TV, Meja Rapat, Kendaraan Roda 4, Kendaraan Roda 2 dan Gedung Kantor.

#### 2. Disposisi/Sikap

Persetujuan pendirian Bangunan Toko dalam Penataan dan Pembinaan Pasar

Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern di Retail Indomaret Bukit Besar Kota Palembang dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Walikota Palembang Nomor 25 Tahun 2011 Tentang Pedoman Penataan Dan Pembinaan Pusat Perbelanjaan Dan Toko Modern. Hal ini bisa dilihat dari persetujuan pendirian bangunan toko terdiri dari persyaratan luas bangunan, lokasi toko serta kewajiban pemilik toko.

#### 3. Struktur Birokrasi

- a. Wewenang dan tanggung jawab Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi Kota Palembang telah tercantum pada tugas dan fungsi yang ditetapkan. Sedangkan wewenang dan tanggung jawab retail Indomaret Bukit Besar Kota Palembang sudah dilaksanakan sesuai dengan wewenang dan tanggung jawabnya masing-masing.

- b. Mekanisme/prosedur tersebut sebagai berikut permohonan diajukan kepada Walikota melalui Kepala Dinas dengan mengisi Formulir Surat Permohonan dan melampirkan dokumen persyaratan. Permohonan tersebut ditandatangani oleh pemilik atau penanggungjawab atau pengelola perusahaan. Permohonan yang diajukan secara benar dan lengkap, maka Walikota melalui Kepala Dinas dapat menerbitkan Izin Usaha paling lambat 5 (lima) hari kerja terhitung sejak diterimanya Surat Permohonan. Apabila Permohonan dinilai belum benar dan lengkap, maka Walikota melalui Kepala Dinas memberitahukan penolakan secara tertulis disertai dengan alasan-alasannya kepada pemohon paling lambat 3 (tiga) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya Surat Permohonan.

- c. Laporan penyelenggaraan penerbitan izin usaha meliputi: Jumlah dan jenis izin usaha yang diterbitkan; Omset penjualan setiap gerai; Jumlah UMKM yang bermitra; serta Jumlah tenaga kerja yang diserap. Sedangkan Pelaku usaha wajib menyampaikan laporan berupa: Jumlah gerai yang dimiliki; Omset penjualan seluruh gerai; Jumlah UMKM yang bermitra dan pola kemitraannya; serta Jumlah tenaga kerja yang diserap. Laporan disampaikan setiap semester kepada Walikota melalui Kepala Dinas. Penyampaian laporan dilakukan setiap bulan Juli tahun yang bersangkutan untuk semester pertama dan bulan Januari tahun berikutnya untuk semester kedua.
- d. Pelaksanaan pembinaan, pengawasan dan evaluasi terhadap pengelolaan Pusat Perbelanjaan, dan Toko Modern dilakukan oleh Walikota. Pembinaan berupa penciptaan sistem manajemen pengelolaan pelatihan terhadap sumber daya manusia, konsultasi, fasilitasi kerja sama sedangkan Pengawasan dilakukan terhadap pengelolaan usaha Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Walikota melakukan koordinasi dengan Gubernur Sumatera Selatan dan Menteri Perdagangan Republik Indonesia untuk: Mengantisipasi kemungkinan timbulnya permasalahan dalam pengelolaan pusat Perbelanjaan dan toko modern; serta Mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk menyelesaikan permasalahan sebagai akibat pendirian pusat perbelanjaan dan toko modern.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, J.E. 1978. *Public Policy Making*. Holt Rinehart And Windton: Newyork
- Hoogerwerf. 1983. *Isi dan Corak-corak Kebijaksanaan*. Jakarta: Erlangga
- Islamy, M. Irfan. 1994 dan 1997. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara
- Isworo, Waluyo Iman. 1996. *Beberapa Pendekatan dan Analisis dan Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Lineberri, Robert. 1978. *American Public Policy*. North Wetern University Harpen And Row. Newyork