ANALISIS KEEFEKTIFAN INSTRUMEN KEBIJAKAN PENATAAN TOKO SWALAYAN DI KOTA SURABAYA (Studi Tentang Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2014)

Raditya Khrisna

Mahasiswa Program Studi Ilmu Administrasi Negara, FISIP, Universitas Airlangga

Abstract

The purpose of this research is to know and describe about the effectiveness of policy instrument in structuring the modern store in Surabaya city. This research used a qualitative descriptive method. While the techniques of data collection is done by observation, study documents and in-depth interviews with informants. Determination of informants conducted with a purposive sampling technique, namely those that are considered to know more about Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2014. Then, to ensure the validity of the data in thi study used the technique of triangulation. The result obtained from this research indicated that policy instrument in structuring the modern store in Surabaya so far is not effective. It is known by five criteria that use to assessing the effectiveness of policy instrument. 1) the compliance of target groups against the rules is low. 2) monitoring mechanism is not structured goodly and caused the monitoring mechanism is not effective. 3) the enforcement of the rules which ever do can't make the target groups obey the rules. Then, this policy instrument is failed to make the target groups being compliance with the rules. But, one of all criteria that indicate policy instrument in structuring modern store in Surabaya is the actor such as target groups, legislative, implementer understanding clearly the objectives of structuring the modern store policy which implemented.

Keyword: Effectiveness, Policy Instrument, Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2014.

Pendahuluan

Perdagangan bebas pada saat ini menjadi sesuatu yang sudah tidak asing lagi bagi bangsa Indonesia. Berbagai perjanjian maupun kerjasama perdagangan internasional telah dilakukan oleh Indonesia dengan berbagai negara, seperti China dan negara seluruh negara kawasan ASEAN. Perjanjian perdagangan internasional yang dilakukan oleh Indonesia tersebut memudahkan negara-negara lain untuk melakukan ekspor ke Indonesia dan begitu juga sebaliknya Indonesia mampu melakukan ekspor ke negara-negara lain. Selain itu, perdagangan bebas juga semakin mempermudah investor asing untuk menanamkan modal di Indonesia.

Salah satu bentuk usaha yang saat ini mulai marak bermunculan yaitu usaha pada sektor perdagangan dalam bentuk toko ritel. Toko ritel merupakan sebuah bentuk usaha dalam sektor perdagangan yang memiliki gerai pada beberapa tempat dalam satu manajemen. Pada saat ini terdapat berbagai macam bentuk dari ritel modern. Secara umum di Indonesia bentuk dari ritel yaitu supermarket, hypermarket, minimarket, *department store*, dan *bookstore*. Berdasarkan data dari AC Nielsen, pertumbuhan ritel modern setiap tahunnya berkisar pada angka 10% hingga 30% yang ditunjukkan dengan ekspansi ritel modern sangat agresif hingga memasuki wilayah pemukiman penduduk. (Positioning Paper Ritel KPPU, 2008)

Kemudian berdasarkan data dari Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menunjukkan bahwa pertumbuhan industri ritel cukup pesat dengan angka *omzet* yang tumbuh sebesar 21,1% pada tahun 2008 menjadi sebesar Rp.94,5 triliun. Bahkan sampai dengan bulan April 2009, total omzet industri ritel modern Indonesia meningkat sebesar 7,4% dari tahun sebelumnya yaitu mencapai Rp.31,98 triliun dalam periode yang sama. (Positioning Paper Ritel KPPU, 2008) Data tersebut menunjukkan bahwa industri ritel dari tahun ke tahun selalu mengalami peningkatan mengingat omzet yang dapat diperoleh begitu cukup prospektif dan menjanjikan.

World Bank (SMERU, 2007) mencatat laporan pada tahun 1999 pasar modern hanya meliputi 11% dari total pangsa pasar bahan pangan. Menjelang 2004, jumlah tersebut meningkat tiga kali lipat menjadi 30%. Terkait dengan tingkat penjualan, studi tersebut menemukan bahwa jumlah penjualan di supermarket bertumbuh rata-rata 15%, sementara penjualan di ritel tradisional menurun 2% per tahun. Data tersebut semakin memperjelas bahwa memang masyarakat saat ini lebih memilih untuk berbelanja di pasar modern seiring dengan semakin banyaknya pasar modern yang berdiri di daerah-daerah.

Omzet yang menjanjikan pada industri ritel tersebut kemudian mendorong para pengusaha ritel untuk terus mengembangkan usahanya dengan membuka gerai-gerai baru di berbagai daerah. Berkembangnya jumlah gerai ritel tersebut ditunjukkan dalam data yang dilansir oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), bahwa perkembangan hypermarket dan supermarket pada tahun 2009 terus berkembang namun masih kalah pesat dengan perkembangan minimarket dilihat dari jumlah gerai yang dimiliki. Sebagai contoh Alfamart saat ini telah memiliki lebih kurang 3.098 gerai di seluruh Indonesia yang meningkat dari

tahun sebelumnya yang berjumlah 2.736 gerai atau meningkat 13,26%. Indomaret juga mencatat peningkatan yang cukup pesat dengan gerai sejumlah 3.531 gerai buah pada tahun 2009 meningkat dari 3.093 buah. (Positioning Paper Ritel KPPU, 2008). Data tersebut menunjukkan bahwa minimarket seperti Alfamart dan Indomaret mengalami pertumbuhan jumlah gerai yang cukup signifikan. Sebagaimana dapat dilihat saat ini dengan mudah ditemui sejumlah toko modern atau minimarket yang berdiri di daerah-daerah bahkan di dalam suatu perkampungan yang menjual barang kebutuhan sehari-hari seperti apa yang diperjualbelikan dalam pasar tradisional.

Sebagai kota perdagangan, Kota Surabaya juga tentu tidak terlepas dari maraknya pendirian toko modern. Keberadaan toko swalayan di Kota Surabaya menjadi peluang sekaligus ancaman bagi Pemerintah Kota Surabaya. Adapun peluang yang dimaksud yaitu keberadaan toko swalayan mampu meningkatkan perekonomian Kota Surabaya baik dari kontribusi penyerapan tenaga kerja maupun kontribusi pajak yang diperoleh. Namun, yang menjadi ancaman bagi Pemerintah Kota Surabaya yaitu keberadaan toko swalayan mampu mematikan usaha pedagang kecil seperti toko kelontong atau bahkan menjadikan pasar tradisional sepi peminat karena toko swalayan telah menjual barang yang ada di pasar tradisional seperti sayuran. Kondisi seperti inilah yang membuat Pemerintah Kota Surabaya harus membuat suatu kebijakan dalam rangka melindungi keberadaan usaha pedagang kecil sehingga antara toko swalayan dan pedagang kecil mampu bersinergi dan menciptakan iklim persaingan yang sehat.

Untuk melindungi usaha masyarakat tersebut, Pemerintah Kota Surabaya kemudian mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2014 tentang penataan toko swalayan di Kota Surabaya. Perda tersebut bertujuan untuk melindungi keberadaan pasar rakyat dan jenis usaha mikro, kecil dan menengah sejenis, membangun kerjasama kemitraan antara pasar rakyat, pusat perbelanjaan dan toko swalayan dengan usaha mikro, kecil dan menengah sejenis dalam rangka pemberdayaan pasar rakyat dan jenis usaha mikro, kecil dan menengah sejenis lainnya, mensinergikan usaha ekonomi pasar rakyat dengan toko swalayan sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2014 tersebut tidak lantas kemudian keberadaan toko swalayan di Surabaya menjadi tertib dan berjalan sesuai dengan aturan yang ada. Berdasarkan data Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kota Surabaya, hingga saat ini sudah mencapai ratusan toko swalayan yang tersebar di berbagai tempat. Berikut jumlah toko swalayan yang ada di Kota Surabaya:

Tabel I.1
Jumlah Toko Swalayan di Kota Surabaya per 18 Maret 2016

No.	Nama Toko	Jumlah Unit	IUTS
1	Indomaret	331	68
2	Alfamart	231	3
3	Alfamidi	71	5
4	Giant	10	1
5	Super Indo	14	6
6	Circle K	1	1
7	Carrefour	6	3
8	Matahari	6	1
9	Sogo	2	0
10	Remaja Mart	3	0
11	Green Grocer	1	0
12	Bilka	1	1
13	Chicco	1	1
14	Lottemart	2	0
15	Papaya	3	0
16	Ranch Market	2	1
17	Pakuwon City	1	0
18	Rachmat	1	0
19	Vanilla	1	1
20	Palapa	1	0
21	Citimart	3	0
22	Hypermart	4	0
23	Hero	1	0
24	Indo Grosir	1	0
25	Foodmart	1	0
26	Toeng	2	1
27	surabaya Mercusuar	1	0
28	Hartani	1	0
29	Dharmahusada	1	0
Total (Unit)		706	93

Sumber: Data Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kota Surabaya

Dari Tabel I.1 di atas menunjukkan bahwa jumlah toko swalayan yang ada di Kota Surabaya hingga saat ini mencapai 706 unit. Sebagaimana yang telah diatur dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2014 bahwa toko swalayan di Kota Surabaya harus memiliki izin usaha toko swalayan (IUTS). Namun, dari jumlah 706 unit toko tersebut hanya ada 93 toko yang sudah memiliki izin usaha toko swalayan (IUTS).

Masih banyaknya toko swalayan di Kota Surabaya yang belum memiliki izin usaha toko swalayan (IUTS) menjadi suatu permasalahan tersendiri yang harus segera diatasi. Sebagaimana dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2014 bahwa untuk memiliki izin usaha toko swalayan, pemilik toko swalayan harus melakukan suatu kajian sosial ekonomi masyarakat setempat sehingga dapat diketahui kondisi *existing* masyarakat di sekitar toko swalayan dan dampaknya apabila toko swalayan tersebut didirikan bagi masyarakat sekitarnya.

Berangkat dari permasalahan tersebut diperlukan suatu kajian mengenai keefektifan instrumen kebijakan yang digunakan oleh Pemerintah Kota Surabaya dalam rangka penataan

toko swalayan di Kota Surabaya. Kajian analisis keefektifan instrumen kebijakan diperlukan guna mengetahui seberapa jauh pencapaian tujuan dari instrumen kebijakan yang digunakan Pemerintah Kota Surabaya dalam penataan toko swalayan dan bagaimana instrumen kebijakan yang digunakan tersebut mampu mempengaruhi para pemilik toko swalayan untuk patuh terhadap Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2014 yang telah ditetapkan.

Penelitian terdahulu yang menjadi bahan rujukan peneliti yaitu yang dilakukan oleh Okky Wahyu Setiawan (2014) dengan judul Dampak Pelaksanaan Perda Nomor 5 Tahun 2013 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern Terhadap Perkembangan Pasar dan Pedagang Ritel Tradisional di Kota Kediri. Kesimpulan dari penelitian Okky tersebut yaitu dampak dari pelaksanaan Perda tersebut antara lain Pemerintah Kota Kediri mengambil langkah pembatasan pendirian ritel modern di Kota Kediri, Pemkot Kediri akan memberikan dukungan kepada masyarakat yang akan mendirikan ritel modern sendiri atas nama sendiri, meningkatkan pelatihan manajemen dengan sasaran pengusaha kecil, mendorong Perusahaan Daerah Pasar Joyoboyo Kota Kediri dalam meningkatkan kinerja terhadap pengelolaan pasar tradisional, dan dirumuskannya Peraturan Walikota Kediri yang secara khusus mengatur tentang keberadaan ritel modern di Kediri yang masih dalam pembahasan.

Berdasarkan paparan latar belakang di atas, pada penelitian ini berfokus pada analisis keefektifan dari instrumen kebijakan yang digunakan oleh Pemerintah Kota Surabaya dalam upaya penataan toko swalayan di Kota Surabaya.

Tujuan dari penelitian ini yaitu menjawab rumusan pertanyaan yaitu mengetahui dan mendeskripsikan tentang keefektifan dari instrumen kebijakan yang digunakan Pemerintah Kota Surabaya dalam penataan toko swalayan di Kota Surabaya yakni Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2014 Tentang Penataan Toko Swalayan di Kota Surabaya.

Adapun penelitian dini diharapkan mampu memberikan manfaat baik secara akademis maupun praktis. Manfaat akademis dari penelitian ini adalah mampu digunakan sebagai bahan perbandingan dalam rangka penelitian dan pengembangan lebih lanjut dalam penerapan ilmu khususnya kebijakan publik. Kemudian manfaat praktis dari penelitian ini adalah memberikan gambaran dan informasi mengenai keefektifan instrumen kebijakan penataan toko swalayan di Kota Surabaya yakni Perda Kota Surabaya Nomer 8 Tahun 2014 Tentang Penataan Toko Swalayan di Kota Surabaya sehingga dapat menjadi bahan rujukan atau masukan khususnya bagi Pemerintah Kota Surabaya untuk perbaikan dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah tersebut kedepannya.

Landasan Teori

Kebijakan Publik

Thomas R. Dye (Budi Winarno, 2012: 20) mengartikan kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Thomas R. Dye (Budi Winarno, 2012: 20) mengatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuan dan kebijakan negara tersebut harus meliputi semua tindakan pemerintah dan bukan hanya keinginan para pejabat pemerintah tersebut. Selain itu, sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah juga merupakan kebijakan negara. Karena sesuatu yang tidak dilaksanakan tersebut akan mempunyai dampak yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan.

Kemudian pendapat lain dikemukakan oleh Anderson (Leo Agustino, 2008: 8) yang mengartikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu. Anderson kemudian berpendapat bahwa ada elemen-elemen yang terkandung dalam kebijakan publik, yaitu:

1. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
2. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan.
4. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).

Dari berbagai pendapat para ahli tentang kebijakan publik di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah segala keputusan atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat.

Jenis Kebijakan Publik

Kebijakan publik memiliki rentetan yang cukup banyak, namun secara sederhana dapat dikelompokkan menjadi tiga jenis: (Riant Nugroho, 2003: 104)

1. Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum, atau mendasar (Peraturan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah).

2. Kebijakan publik yang bersifat messo atau menengah, atau penjelas pelaksana (Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Walikota)
3. Kebijakan publik yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan kebijakan di atasnya, bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik dibawah menteri, gubernur, bupati dan walikota.

Dengan merujuk pada pengelompokan jenis kebijakan di atas, maka kebijakan penataan toko swalayan di Kota Surabaya yaitu Perda Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2014 merupakan bentuk kebijakan makro.

Bentuk Kebijakan Publik

Bentuk dari sebuah kebijakan yang dikeluarkan, pada pokoknya adalah menekankan pada sasaran dan untuk hal apa kebijakan itu dikeluarkan. Kategorisasi kebijakan tersebut antara lain: (Mas Roro Lilik Ekowati, 2009: 2-3)

1. Kebijakan *Regulatory*

kebijakan-kebijakan tentang pengenaan pembatasan atau larangan-larangan perbuatan atau tindakan perilaku bagi seseorang atau sekelompok orang.

2. Kebijakan *Self-Regulatory*

kebijakan tentang pembatasan atau pengawasan perbuatan pada masalah-masalah tertentu bagi sekelompok orang.

3. Kebijakan *Distributive*

kebijakan tentang pemberian pelayanan dan berbagai keuntungan bagi sejumlah khusus penduduk, individu, kelompok, perusahaan, dan masyarakat tertentu.

4. Kebijakan *Redistributive*

kebijakan yang sengaja dikeluarkan pemerintah untuk memindahkan pengelolaan kekayaan, pendapatan, pemilikan, atau hak milik diantara kelas-kelas dan kelompok penduduk.

5. Kebijakan *Substantive*

kebijakan-kebijakan tentang apa yang akan atau ingin dilakukan oleh pemerintah, penekanannya terletak pada *subject-matter*nya.

6. Kebijakan Prosedural

kebijakan-kebijakan tentang siapa atau pihak mana yang terlibat dalam perumusan kebijakan, serta cara bagaimana perumusan kebijakan dilaksanakan.

7. Kebijakan Material

kebijakan tentang pengalokasian atau penyediaan sumber-sumber material yang nyata atau kekuasaan yang hakiki bagi para penerimanya atau pengenaan beban bagi yang harus mengalokasikannya.

8. Kebijakan Simbolik

kebijakan-kebijakan yang memaksa, karena kebijakan tersebut akan memberikan keuntungan atau kerugian yang hanya relatif kecil bagi masyarakat.

9. Collective Goals Policies

kebijakan-kebijakan tentang penyediaan barang-barang dan pelayanan keperluan orang banyak.

10. Private Goods Policies

kebijakan tentang penyediaan barang-barang atau pelayanan bagi kepentingan orang tertentu atau untuk kepentingan perseorangan yang tersedia di pasaran bebas dan orang yang memerlukannya harus membayar dengan biaya tertentu.

11. Liberal Policies

jenis kebijakan yang menganjurkan pemerintah untuk mengadakan perubahan-perubahan sosial, terutama yang diarahkan untuk memperbesar hak-hak persamaan.

12. Conservative Policies

lawan dari kebijakan liberal, jadi kebijakan ini menganggap bahwa yang ada sudah merupakan hal yang cukup baik, sehingga tidak perlu adanya perubahan sosial, atau kalau perubahan sosial diperlukan harus diperlambat dan berjalan alamiah.

13. Capitalization Policies

kebijakan ini terutama dikeluarkan untuk meningkatkan kapasitas produksi, untuk kemudian didistribusikan kepada masyarakat.

14. Ethical Policies

bahwa kebijakan dapat diterapkan pada upaya mewujudkan isu-isu moral yang berada dalam masyarakat, dengan kata lain perhatian terhadap isu-isu yang berkembang untuk dapat diwujudkan dalam kenyataan.

Berdasarkan teori tentang bentuk kebijakan publik yang telah dijelaskan, maka dalam penelitian ini, kebijakan penataan toko swalayan atau Perda Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2014 Tentang Penataan Toko Swalayan di Kota Surabaya termasuk dalam kategori kebijakan *regulatory*. Perda Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2014 Tentang Penataan Toko Swalayan di Kota Surabaya ini dikategorikan sebagai kebijakan *regulatory* karena di dalam Perda tersebut terdapat aturan-aturan mengenai pembatasan atau larangan pendirian toko swalayan yang tidak memenuhi persyaratan-persyaratan yang telah ditetapkan.

Instrumen Kebijakan Publik

Suatu kebijakan esensinya akan mencerminkan/ menggambarkan strategi, prioritas, tujuan, sasaran, dan hasil *(outcome)* yang diharapkan. Agar kebijakan berfungsi efektif, diperlukan instrumen/ alat kebijakan. Jadi, instrumen kebijakan adalah seperangkat langkah atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk merealisasikan kebijakan yang ditetapkan. (Tatang Taufik, 2005: 44) Pengertian mengenai instrumen kebijakan publik juga dikemukakan oleh Evert Vedung (Vedung, Rist, Louise, Videc (Ed), 1998: 21) yang mengartikan instrumen kebijakan publik sebagai seperangkat teknik dimana otoritas

pemerintah menggunakan kekuatannya dalam upaya untuk memastikan dukungan dan efek atau mencegah perubahan sosial. Pendapat yang hampir sama dikemukakan oleh Howlett dan Ramesh (Howlett and Ramesh, 1995: 80) yang mendefinisikan instrumen kebijakan sebagai sarana atau alat yang dimiliki oleh pemerintah untuk mengimplementasikan kebijakan. Menurut Tatang A. Taufik (Tatang Taufik, 2005: 44) setiap (atau kombinasi beberapa) instrumen kebijakan biasanya melibatkan (mengandung) setidaknya 3 (tiga) aspek, yaitu piranti hukum, tatanan kelembagaan dan mekanisme operasional. Selain itu, hal yang juga penting dipertimbangkan berkaitan dengan perancangan instrumen kebijakan adalah tatanan sosial (*social arrangement*) bagi konteks kebijakan tersebut.

1. Piranti Hukum (*legal devices*) menyangkut aspek legal/ hukum yang mendukungnya (melandasinya)
2. Tatanan kelembagaan (*institutional setting*) berkaitan dengan tatanan lembaga (organisasi) yang terlibat, fungsi dan pengorganisasian (struktur dan hubungan atau interaksi antar aktor)
3. Mekanisme operasional (*operational mechanism*) berkaitan dengan pola, cara/ metode dan prosedur serta proses pelaksanaan dalam implementasi praktis.

Selain itu, hal yang juga penting dipertimbangkan berkaitan dengan perancangan instrumen kebijakan adalah tatanan sosial (*social arrangement*) bagi konteks kebijakan tersebut.

Klasifikasi Instrumen Kebijakan Publik

Sebagai perangkat langkah atau tindakan untuk merealisasikan kebijakan yang ditetapkan, instrumen kebijakan tentunya memiliki berbagai bentuk sesuai dengan keadaan atau tatanan sosial yang ada maupun berbagai macam faktor lainnya yang mampu mempengaruhi keefektifan instrumen kebijakan tersebut. Beberapa ahli mengemukakan pendapatnya mengenai klasifikasi instrumen kebijakan publik.

Menurut Howlett dan Ramesh (Howlett and Ramesh, 1995: 83-97), ada 3 (tiga) cara dalam klasifikasi instrumen kebijakan publik, yaitu instrumen sukarela, instrumen memaksa dan instrumen campuran (*mixed*). Berikut penjelasan dari klasifikasi dan juga jenis instrumen kebijakan publik menurut Howlett dan Ramesh:

1. Instrumen Sukarela

Instrumen sukarela didefinisikan sebagai nihilnya atau tidak adanya keterlibatan negara. Suatu pemerintahan yang menggunakan instrumen ini sering yakin bahwa pasar atau organisasi sukarela menyelesaikan masalah publik. Instrumen sukarela sangat cocok untuk menerapkan kebijakan-kebijakan ekonomi maupun sosial.

a. Keluarga dan Masyarakat

Pemerintah dapat menggunakan keluarga dan masyarakat untuk melaksanakan kebijakan dalam rangka mencapai tujuan kebijakan. Pemerintah dapat memutuskan untuk mempromosikan keterlibatan kerabat, teman, dan sebagainya secara langsung, atau dengan tidak langsung melalui cara menghilangkan layanan yang sebelumnya disediakan dan mengandalkan pada masyarakat untuk menutupi kerugian. Kelebihan dari instrumen ini adalah tidak adanya biaya dan dukungan politik yang tinggi. Namun, kekurangan dari instrumen ini adalah kemungkinan ketidakmerataan distribusi karena tidak semua individu memiliki kerabat untuk diandalkan.

b. Organisasi Sukarela

Organisasi sukarela dapat memberikan layanan kepada mereka yang membutuhkan. Organisasi tersebut non profit dan bebas dari paksaan negara. Organisasi sukarela merupakan sebuah instrumen yang adil karena layanan yang disediakan bagi mereka yang membutuhkan. Namun, ada kemungkinan bahwa organisasi ini bergantung pada dana dari pemerintah yang membuatnya menjadi kurang efisien.

c. Pasar

Instrumen sukarela yang paling penting dan paling kontroversial adalah pasar. Interaksi sukarela antara pasokan dengan permintaan diharapkan mampu memuaskan keduanya. Masyarakat dapat memperoleh keuntungan dari interaksi tersebut karena barang yang paling diinginkan oleh masyarakat kemungkinan besar tersedia dan dengan harga yang rendah. Karena sebagian besar barang dan jasa yang dicari oleh penduduk adalah bersifat pribadi (*private*), maka kekuatan kapitalis di masyarakat mengandalkan instrumen pasar ini secara ekstensif.

2. Instrumen Memaksa

Jenis instrumen ini mengarahkan tindakan pada *stakeholder*. Negara menggunakan kekuasaan koersifnya dalam instrumen ini. Dengan demikian, keterlibatan negara sangat tinggi dan diskresi *stakeholder* sangat rendah.

a. Peraturan *(Regulations)*

Howlett dan Ramesh (Howlett and Ramesh, 1995: 87) mendefinisikan peraturan sebagai preskripsi yang dibuat oleh pemerintah yang harus dipatuhi oleh target yang dimaksud dimana apabila terdapat pelanggaran biasanya terkena sanksi atau *penalty*. Peraturan dapat diberlakukan oleh polisi dan sistem peradilan, namun sebagian besar peraturan adalah tindakan administratif yang dibuat untuk memfasilitasi legislasi dan dikelola oleh pemerintah (atau lembaga pemerintah yang independen). Peraturan ini mungkin dalam bentuk

standar, izin, aturan, perintah hukum dan perintah eksekutif. Peraturan dapat menentukan kuantitas, kualitas, atau harga barang.

b. Badan Usaha Publik (*Public Enterprises*)

Public enterprises juga dikenal sebagai badan usaha milik negara (BUMN). Instrumen ini berjalan satu langkah diluar peraturan. Perusahaan publik lebih ikut mencampuri karena pemerintah memiliki diskresi yang tinggi mengingat kepemilikannya. Tidak ada definisi yang jelas dari perusahaan publik. Oleh sebab itu, Howlett dan Ramesh menawarkan tiga generalisasi mengenai perusahaan publik:

- Derajat kepemilikian publik
- Derajat kontrol oleh pemerintah
- Memproduksi barang dan jasa yang dijual, tidak seperti barang publik.

Keuntungan dari instrumen ini adalah pemerintah secara efisien dapat menghasilkan barang dan jasa yang tidak diproduksi oleh sektor swasta karena investasi modal yang tinggi atau non profit.

c. Penyediaan Langsung *(Direct Provision)*

Pemerintah mungkin juga menghasilkan barang atau jasa sendiri dengan menggunakan sumber daya publik. Perhintungan kelebihan dan kekurangan dari instrumen ini sama dengan instrumen *public enterprises*.

3. Instrumen Campuran

Instrumen campuran adalah kombinasi dari karakteristik instrumen sukarela dengan instrumen yang memaksa. Pemerintah membentuk dan memproses keputusan namun pelaku swasta yang membuat keputusan akhirnya.

a. Informasi dan Anjuran

Pemberian informasi kepada kelompok sasaran diharapkan mampu mengubah perilaku mereka merupakan suatu instrumen lain yang ada dalam *toolbox* pemerintah. Anjuran merupakan instrumen yang lebih bersifat persuasif. Pemerintah berusaha untuk mengubah preferensi dan tindakan kelompok sasaran. Kelebihan dari anjuran ini yaitu relatif murah dan kemampuannya untuk mengabaikan program relatif mudah. Instrumen ini mungkin tidak efektif bila hasil yang diinginkan dalam jangka pendek.

b. Subsidi

Instrumen ini didefinisikan sebagai segala bentuk transfer keuangan dari pemerintah kepada individu , perusahaan dan organisasi, atau dari individu, perusahaan, atau organisasi dibawah arahan pemerintah. Tujuan dari subsidi adalah untuk menghargai kegiatan atau aktivitas yang diinginkan. Subsidi mempengaruhi rupa perusahaan atau individu untuk memilih kegiatan yang ingin dilakukan. Subsidi bersifat fleksibel, mudah untuk membangun dalam hal konsensus antara apa aktivitas pemerintah dan orang-orang inginkan, dukungan inovasi, pengalaman dukungan politik. Subsidi memiliki efek tidak langsung sehingga tujuan yang diinginkan sering dialami dalam jangka panjang.

c. Pelelangan Hak Kepemilikan

Instrumen ini mendirikan sebuah pasar dimana pasar tersebut belum ada. Pasar ini ditandai dengan kuantitas tetap dari hak yang dialihkan untuk mengkonsumsi sumber daya tertentu. Hal ini menyebabkan kelangkaan dan menciptakan mekanisme harga. Keuntungannya adalah kemudahan dalam mendirikan dan memungkinkan subyek tanpa alternatif pilihan untuk menggunakan sumber daya yang ditentukan. Selain itu, pemerintah dapat mengubah pembuatan kuota menjadi instrumen yang fleksibel.

d. Pajak dan Retribusi

Pajak adalah pembayaran wajib yang ditentukan secara hukum kepada pemerintah oleh subyek. Pajak dapat digunakan untuk mendorong perilaku yang diinginkan atau untuk mencegah perilaku yang tidak diinginkan. Pajak dapat menjadi sanksi bagi yang melakukan perilaku yang tidak diinginkan sedangkan subsidi mendorong untuk melakukan perilaku yang diinginkan. Kemudian retribusi merupakan jenis pajak untuk mencegah perilaku yang tidak diinginkan. Retribusi adalah kombinasi dari instrumen regulasi dengan pasar dan terutama digunakan untuk mengarahkan ekstrenatitas negatif.

Keefektifan

Sebuah kebijakan publik tentunya memiliki tujuan dan berorientasi pada pencapaian tujuan yang telah ditetapkan tersebut. Seperti pendapat yang dikemukakan oleh Anderson (Leo Agustino, 2008: 8) bahwa ada elemen-elemen yang terkandung dalam kebijakan publik, yaitu:

1. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
2. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan.
4. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).

Berkaitan dengan pencapaian tujuan, terdapat suatu konsep yang tepat digunakan untuk mengetahui ketercapaian atas suatu tujuan kebijakan, yaitu keefektifan. Terdapat beberapa pendapat dari para ahli mengenai keefektifan.

Pendapat yang pertama, efektifitas (*effectiveness*) berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan.

Yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneternya. (William Dunn, 2003: 429)

Pendapat lain dikemukakan oleh Pariata Westra. Secara teoritis, Pariata Westra (Sulikah Asmorowati, 2005: 6) mengartikan keefektifan sebagai suatu keadaan yang menunjukkan tingkat keberhasilan kegiatan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu.

Selanjutnya menurut Henry (Sulikah Asmorowati, 2005: 6), keefektifan adalah *'the full production of intended result'* atau tercapainya hasil-hasil yang diinginkan. Jelasnya, keefektifan merupakan perbandingan antara hasil yang terlaksana secara nyata dengan hasil yang direncanakan. Dengan kata lain suatu kebijakan dikatakan berhasil atau efektif bila dapat mencapai tujuannya.

Selain itu, pendapat lain mengenai keefektifan suatu kebijakan oleh Hisnuddin Lubis (Hisnuddin Lubis, 2015: 14), efektifitas kebijakan dipengaruhi oleh bagaimana implementasi kebijakan tersebut. Karena dengan implementasi ini tujuan dari pembuatan kebijakan akan dicapai. Logikanya adalah efektifitas kebijakan bagi kelompok sasaran tergantung pada bagaimana implementasi dari kebijakan itu sendiri.

Pada intinya, suatu kebijakan atau program dapat diketahui keefektifannya apabila kebijakan tersebut diimplementasikan. Pengimplementasian dilakukan agar kebijakan atau program tersebut dapat dirasakan dampaknya. Jika dampak yang ada tersebut sesuai dengan tujuan kebijakan atau program maka dapat dikatakan implementasinya efektif.

Dari berbagai pendapat para ahli mengenai definisi keefektifan, dapat disimpulkan bahwa keefektifan merupakan suatu keadaan yang dijelaskan oleh para aktor untuk mengetahui sejauh mana keberhasilan program atau kebijakan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Keefektifan Instrumen Kebijakan

Sebuah instrumen kebijakan dikatakan efektif apabila instrumen tersebut memberikan kontribusi untuk mencapai target yang ditetapkan oleh kebijakan. Secara umum, pertanyaan untuk efektifitas instrumen kebijakan perlu terbagi dalam dua sub pertanyaan. Pertama, apakah tujuan yang dicapai dan sejauh mana target yang ditetapkan tersebut tercapai? Kedua, yaitu mengenai efektifitas yang sebenarnya, apakah instrumen berkontribusi terhadap pencapaian target tersebut? (Kornelis Blok, Henri L.F. de Groot, Esther E.M Luiten and Martijn G. Rietbergen, 2004: 4).

Sebuah kriteria penting dalam memilih instrumen kebijakan adalah keefektifannya dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kriteria tersebut berkaitan dengan sejauh mana instrumen yang ada menghasilkan *output* atau hasil yang sesuai dengan tujuan kebijakan. Kejelasan pada tujuan merupakan pusat untuk dapat menilai keefektifan dari berbagai respon kebijakan. (OECD Report, 2006: 18)

Keefektifan dalam memilih instrumen kebijakan juga harus mencakup evaluasi atas kepatuhan dan penegakan hukum. Sebuah instrumen kebijakan sangat tidak efektif apabila menargetkan tujuan kebijakannya dengan baik namun tingkat kepatuhannya tidak memadai. Perlu ada beberapa mekanisme dalam mengawasi kepatuhan sehingga pemerintah atau regulator dapat menentukan sejauh mana kepatuhan dan menentukan alasan mengapa tidak mematuhi. (OECD Report, 2006: 18)

Desain dan implementasi dari instrumen kebijakan dapat mempengaruhi tingkat kepatuhan. Beberapa faktor akan mempengaruhi tingkat kepatuhan pada beberapa instrumen: (OECD Report, 2006: 19)

1. Kelompok sasaran harus mengetahui peraturan tersebut dan memahaminya
2. Kelompok sasaran harus bersedia untuk mematuhi
3. Kelompok sasaran harus mampu untuk mematuhi.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif. Lokasi penelitian ini dilakukan di Kantor Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kota Surabaya, Kantor Satpol PP Kota Surabaya, Sekretariat DPRD Kota Surabaya, Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Surabaya dan Kantor APRINDO Cabang Jawa Timur. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan metode observasi, studi dokumen dan wawancara mendalam dengan informan. Penentuan informan dilakukan dengan *purposive sampling* yaitu pihak-pihak yang dianggap mengetahui lebih dalam mengenai Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2014. Teknik pemeriksaan keabsahan data yang digunakan adalah triangulasi data. Selanjutnya teknik analisis data yang diunakan yaitu dengan cara reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

Hasil dan Pembahasan

Keefektifan Instrumen Kebijakan Penataan Toko Swalayan di Kota Surabaya

Untuk dapat mengetahui keefektifan dari instrumen kebijakan penataan toko swalayan menggunakan 5 (lima) kriteria menurut Glen Hepburn (OECD Report, 2006: 18-19) yaitu a. Kepatuhan kelompok sasaran; b. Pelaksanaan pengawasan; c. Penegakan

peraturan; d. Keberhasilan instrumen kebijakan dalam mengedukasi kelompok sasaran; e. Kejelasan tujuan yang ingin dicapai.

a. kepatuhan kelompok sasaran

Kepatuhan kelompok sasaran terhadap Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2014, sejauh ini masih sangat rendah. Rendahnya tingkat kepatuhan pelaku usaha toko swalayan terhadap Peraturan Daerah Kota Surabaya nomor 8 Tahun 2014 menunjukkan bahwa instrumen kebijakan yang digunakan tidak mampu mewujudkan kondisi yang ingin dituju oleh instrumen kebijakan tersebut. Hal tersebut dapat diketahui dari data Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kota Surabaya yang menunjukkan bahwa toko swalayan di Kota Surabaya sebagian besar belum memiliki IUTS. Dari 706 toko swalayan yang ada dan tersebar di Kota Surabaya, namun hanya 93 toko swalayan saja yang telah mengantongi izin dari Dinas. Masih rendahnya tingkat kepatuhan pelaku usaha toko swalayan terhadap Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2014 menunjukkan bahwa Peraturan Daerah ini belum efektif dalam mempengaruhi kelompok sasaran untuk melakukan aktivitas usahanya sesuai dengan peraturan yang ada. Hal tersebut dikuatkan dengan hasil penelitian oleh Glen Hepburn (OECD Report, 2006: 18) yang mengatakan bahwa kepatuhan merupakan salah satu elemen penting dari suatu keefektifan. Tingkat serta jangkauan dari kepatuhan merupakan sebuah kriteria penting yang mana untuk menilai kelayakannya. Sebuah instrumen kebijakan sangat tidak efektif apabila menargetkan tujuan kebijakannya dengan baik namun tingkat kepatuhannya tidak memadahi.

Rendahnya tingkat kepatuhan kelompok tersebut disebabkan oleh komunikasi antara pemerintah dengan kelompok sasaran yang kurang terjalin dengan baik sehingga kelompok sasaran tidak mengetahui secara jelas informasi tentang pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2014 saat ini. Hal tersebut bertentangan dengan laporan penelitian Christine Parker (OECD Report, 2000: 12) yang berjudul *Reducing The Risk of Policy Failure: Challenges for Regulatory Compliance*, bahwa untuk dapat mewujudkan kepatuhan kelompok sasaran terhadap suatu peraturan, komunikasi antara regulator dengan kelompok sasaran dalam menginformasikan tentang hak dan kewajibannya serta menjelaskan peraturan tersebut harus dilakukan.

b. Pelaksanaan Pengawasan

Pelaksanaan pengawasan terhadap kelompok sasaran dalam implementasi Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2014, sejauh ini masih sangat lemah. Lemahnya pengawasan yang dilakukan menunjukkan bahwa upaya untuk mewujudkan tujuan dari kebijakan tersebut tidak berjalan secara efektif. Hal tersebut ditunjukkan dengan intensitas pengawasan yang dilakukan selama ini hanya dilakukan 3 (tiga) kali pengawasan sejak diimplementasikannya Peraturan Daerah kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2014. Upaya pengawasan yang telah dilakukan juga belum merata ke seluruh wilayah Kota Surabaya sehingga masih banyak celah yang dimiliki oleh pelaku usaha toko swalayan untuk mengoperasikan toko swalayannya diluar ketentuan yang telah diatur. Pelaksanaan pengawasan yang hanya pada satu wilayah saja bertentangan dengan laporan penelitian dari Christine Parker (OECD Report, 2000: 19) yang menyatakan bahwa pengawasan yang dilakukan secara acak terhadap kelompok sasaran membuat orang-orang dan perusahaan yang biasanya taat hukum terus menyadari jika ada upaya penegakan yang terus dilakukan sehingga kemungkinan mendatang tidak akan melanggarnya. Selain itu, pelaksanaan pengawasan terhadap aktivitas toko swalayan hingga saat ini tidak memiliki jadwal rutin yang ditetapkan dan juga mekanisme pengawasan belum secara jelas dan rinci tercantum dalam suatu petunjuk teknis sehingga tidak terstruktur dengan baik. Hal tersebut bertentangan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Christine Parker (OECD Report, 2000: 12) yang menyimpulkan bahwa penggunaan berbagai jenis instrumen kebijakan dalam mempengaruhi perilaku kelompok sasaran, harus didukung dengan berbagai kegiatan penegakan seperti inspeksi dan sanksi.

c. Penegakan Peraturan

Penegakan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2014, sejauh ini masih tidak dapat membuat kelompok sasaran menjadi patuh pada peraturan tersebut. Sanksi sebagai instrumen dalam penegakan peraturan yang diberikan kepada pelanggar bertujuan agar memberikan efek jera sehingga pelanggar tidak akan mengulangi kesalahannya. Namun, sejauh ini sanksi yang diberikan kepada pelanggar Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2014 masih sebatas pemberian surat peringatan. Pemberian sanksi berupa surat peringatan tersebut tidak menimbulkan efek jera bagi toko swalayan yang pernah melakukan pelanggaran. Hal ini ditunjukkan dengan masih tetap beroperasinya toko swalayan diluar ketentuan yang ditetapkan meskipun toko swalayan tersebut pernah diberikan sanksi oleh Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kota Surabaya. Ketiadaan efek jera yang ditimbulkan menyebabkan pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha toko swalayan menjadi hal yang tidak ditakuti dan justru menjadi suatu

kebiasaan sehingga kondisi yang ingin dituju oleh kebijakan tidak akan dapat terwujud.

d. Keberhasilan instrumen kebijakan dalam mengedukasi atau mengarahkan kelompok sasaran

Sebagaimana Evert Vedung (Vedung, Rist, Louise, Videc, 1998: 21) mengartikan instrumen kebijakan sebagai seperangkat teknik dimana otoritas pemerintah menggunakan kekuatannya dalam upaya untuk memastikan dukungan dan efek atau mencegah perubahan sosial. Instrumen kebijakan yang efektif, tentunya mampu merubah perilaku kelompok sasaran untuk dapat beraktivitas sesuai dengan peraturan yang ada dan tidak ada lagi pelanggaran yang dilakukan. Namun hal tersebut bertolak belakang dengan kondisi empiris dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2014 yang mana meskipun pemberian informasi mengenai diimplementasikannya Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2014 kepada kelompok sasaran telah dilakukan, namun hal tersebut tidak mampu mempengaruhi kepatuhan kelompok sasaran terhadap Peraturan Daerah tersebut sehingga toko swalayan yang pernah diberikan sanksi karena melanggar Peraturan Daerah tersebut tetap masih saja melakukan aktivitas usahanya diluar ketentuan yang ada. Keberhasilan instrumen kebijakan dalam mengedukasi atau mengarahkan kelompok sasaran menjadi lebih tertata sesuai dengan tujuan kebijakan terkait penataan toko swalayan di Kota Surabaya sejauh ini juga tidak berhasil. Pemberian arahan dan informasi tentang adanya Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2014 kepada pelaku usaha toko swalayan yang telah melakukan pelanggaran tidak mampu mengarahkan pelaku usaha toko swalayan untuk menjadi tertib dan patuh terhadap Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2014. Hal tersebut ditunjukkan dengan masih tetap dilakukannya pelanggaran-pelanggaran oleh pelaku usaha toko swalayan yang pernah diberikan pengarahan oleh Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kota Surabaya. Sehingga tidak ada perubahan positif yang ditimbulkan dari adanya pengarahan yang pernah dilakukan tersebut.

e. Kejelasan tujuan yang ingin dicapai

Kejelasan tujuan yang ingin dicapai oleh instrumen kebijakan penataan toko swalayan di Kota Surabaya sejauh ini sudah jelas dan diketahui oleh semua pihak yang terkait baik Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kota Surabaya sebagai implementer, pelaku usaha toko swalayan sebagai kelompok sasaran, DPRD Kota Surabaya selaku legislatif dan juga pedagang kecil sebagai pihak yang dilindungi dalam Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2014 tersebut.

Kejelasan tujuan yang ingin dicapai dan pengetahuan berbagai pihak terhadap tujuan itu sendiri sesuai dengan hasil penelitian Glen Hepburn (OECD Report, 2006: 26) yang menyimpulkan bahwa tujuan yang coba dicapai oleh instrumen kebijakan haruslah ditetapkan secara jelas jika ingin menjadi sebuah instrumen yang efektif. Spesifikasi yang jelas dari tujuan yang ingin dicapai juga diperlukan untuk memungkinkan kemajuan dalam mencapai tujuan yang akan diukur dan untuk umpan balik pada pembuat kebijakan mengenai perubahan yang mungkin diperlukan untuk instrumen kebijakan. Instrumen yang memiliki beberapa tujuan yang saling bertentangan sangat tidak memungkinkan untuk menjadi efektif.

Dengan diketahuinya tujuan yang ingin dicapai oleh berbagai pihak tersebut menunjukkan bahwa instrumen kebijakan yang digunakan dalam penataan toko swalayan di Kota Surabaya tersebut memiliki tujuan yang benar-benar diharapkan oleh seluruh pihak yang terdampak langsung dengan munculnya fenomena perkembangan toko swalayan di Kota Surabaya yang sangat pesat. Namun, tujuan penataan toko swalayan yang sudah jelas dan dipahami oleh berbagai pihak tersebut mengalami kendala pada implementasi instrumen kebijakan penataan toko swalayan di Kota Surabaya yang belum mampu mewujudkan kondisi yang ingin dicapai oleh kebijakan tersebut.

Saran

Berdasarkan kesimpulan yang telah diberikan, peneliti ingin memberikan saran yang sekiranya dapat bermanfaat, beberapa saran tersebut diantaranya:

1. Pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kota Surabaya terhadap toko swalayan perlu untuk melakukan kerjasama dengan pihak kecamatan di seluruh Kota Surabaya untuk turut serta mengawasi kegiatan usaha toko swalayan. Partisipasi kecamatan dalam pengawasan kegiatan usaha toko swalayan mampu memudahkan Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kota Surabaya dalam menjangkau toko swalayan yang letaknya jauh dari Kantor Dinas dan juga memberikan suatu dorongan kepada pihak toko swalayan agar terus mematuhi peraturan yang ada karena upaya pengawasan yang terus dilakukan oleh Dinas Perdagangan dan Perindustrian melalui pihak kecamatan.
2. Pemerintah Kota Surabaya perlu untuk melakukan suatu pembekalan atau sosialisasi kepada seluruh operator toko swalayan di Kota Surabaya mengenai Peraturan Daerah

Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2014 yang harus dijalankan sehingga komunikasi dan informasi yang terjalin antara Pemerintah Kota Surabaya dengan pihak toko swalayan dapat berjalan dengan baik dan implementasi dari kebijakan penataan toko swalayan ini dapat dipahami oleh semua pihak.

3. Penegakan sanksi terhadap pelanggar Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 8 Tahun 2014 perlu untuk lebih ditingkatkan lagi tindak lanjut sanksinya sebab meskipun telah dijatuhi sanksi oleh Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kota Surabaya tetapi masih tetap saja pelanggar tersebut melakukan pelanggaran sehingga tidak ada efek jera yang ditimbulkan.
4. Pemerintah Kota Surabaya perlu untuk memberikan suatu rekomendasi kepada calon pemilik toko swalayan mengenai tim kajian sosial ekonomi yang dapat digunakan untuk melakukan survey kajian sosial ekonomi masyarakat di sekitar lokasi toko swalayan. Hal tersebut disebabkan oleh kesulitan para pemilik toko swalayan untuk mencari tim ahli yang mampu melakukan kajian sosial ekonomi masyarakat sehingga menghambat dari proses dalam pengajuan izin usaha toko swalayan. Selain itu, dengan adanya rekomendasi dari Pemerintah Kota Surabaya juga mampu memberi kejelasan mengenai biaya yang harus dikeluarkan untuk melakukan kajian sosial ekonomi dan dapat dikendalikan oleh pihak pemerintah.

Daftar Pustaka

Agustino, Leo. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta

Asmorowati, Sulikah. 2005. *Efektifitas Kebijakan Perlindungan Pekerja Anak (Child Labour) Dengan Fokus Anak Jalanan di Surabaya*. Surabaya: Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Airlangga

Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*: Edisi Kedua. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press

Ekowati, Mas Roro Lilik. 2009. *Perencanaan, Implementasi & Evaluasi Kebijakan atau Program*. Surakarta: Pustaka Cakra

Hepburn, Glen. 2006. *Alternatives to Traditional regulation*. OECD Report

Howlett and Ramesh, 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press

Hudiyanto & Retnandari, Nunuk Dwi. 2012. *Regulatory Impact Analysis*: *Regulasi Pasar Modern di Kabupaten Bantul.* Jurnal Kebijakan & Administrasi Publik. Vol. 16. No. 1 (Mei 2012). ISSN 0852-9213

Kornelis, Henri de Groot, Esther Luiten and Martijn. 2004. *The Effectiveness of Policy Instruments for Energy-efficiency Improvement in Firms (The Dutch Experience)*. Dordrecht: Kluwer Academic Publisher

Laporan Penelitian SMERU. 2007. *Dampak Supermarket terhadap Pasar dan Pedagang Ritel Tradisional di Daerah Perkotaan di Indonesia*

Lubis, Hisnuddin. 2015. *Efektifitas Kebijakan Pemerintah Daerah Pamekasan Dalam Menciptakan Perlindungan Terhadap Petani Tembakau dari Monopoli dalam Tata Niaga Tembakau*, Tesis, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

Nugroho, Riant, 2003, *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta

Okky Wahyu Setiawan, 2014, *Dampak Pelaksanaan Perda Nomor 5 Tahun 2013 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern Terhadap Perkembangan Pasar dan Pedagang Ritel Tradisional di Kota Kediri*, Skripsi, Universitas Airlangga, Surabaya

Positioning Paper Ritel KPPU. 2008. Jakarta

Parker, Christine. 2000. *Reducing The Risk of Policy Failure: Challenges for Regulatory Compliance*, OECD Report

Taufik, Tatang A. 2005. *Pengembangan Sistem Inovasi Daerah: Perspektif Kebijakan*. Jakarta: Pusat Pengkajian Kebijakan Teknologi Pengembangan Unggulan Daerah dan Peningkatan Kapasitas Masyarakat

Vedung, Rist, Louise, Videc (Ed), 1998. *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation*. New Brunswick and London: Transaction Publisher

Winarno, Budi. 2012, *Kebijakan Publik, Teori, Proses dan Studi Kasus*. Cet I, CAPS, Yogyakarta