

**IMPLEMENTASI PERATURAN BUPATI NOMOR 31 TAHUN 2008 DALAM  
PENGELOLAAN PASAR DI KECAMATAN UJUNGBATU KABUPATEN  
ROKAN HULU**

Oleh :

**Ade Minarni**  
**([ademinarnimuchtar@rocketmail.com](mailto:ademinarnimuchtar@rocketmail.com))**

**Pembimbing : Mayarni, S.Sos, M.Si**

Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik  
Universitas Riau

Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Riau  
Kampus bina widya jl. H.R. Soebrantas Km. 12,5 Simp. Baru Pekanbaru 28293-  
Telp/Fax. 0761-63277

***Abstract***

*This study aims to describe the implementation of market management in the District Ujungbatu Rokan Hulu. This policy is implemented as Rokan Hulu Government's efforts to take care of the problem in every district government administration in Rokan Hulu in the field of management of the market to achieve the objectives that have been planned. Agenda contained in the decree No. 31 of 2008 on the delegation of authority management and market development to the District. The success of a program is to implement a policy or program policy based on the theory proposed by George C. Edaward III suggests that there are four factors that influence the success of a policy. The usefulness of this study are as material information on how the policy implementers in implementing policies that have been present in the market management in the District Ujungbatu to provide input to the government especially in the implementation of the policy and toknow the shortcomings and obstacles that occur. The method used in this study is qualitative methods of data that can not be realized in the form of figures but rather in the form of an explanation that describes the shape of the state, process, certain events. Data collection techniques using interview techniques and documentation. From the results of the qualitative descriptive data analysis of the implementation is in the district market management policies Ujungbatu categorized Rokan Hulu has not been successful. This is evident from a comparison between the target and the realization in the market levies, the absence of guidance provided to the market management, the absence of strict sanctions for merchants who pay late or do not pay the levy markets, low market awareness trader in pay the levy.*

***Keywords: Implementation, Market Management, dan Regulation***

## PENDAHULUAN

Kebijakan Otonomi Daerah yang ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dalam perspektif pendayagunaan aparatur Negara pada hakekatnya memberikan kesempatan yang luas bagi daerah untuk membangun struktur pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah yang responsive terhadap kepentingan masyarakat, membangun sistem pola karir politik dan administrasi yang kompetitif, mengembangkan sistem manajemen pemerintahan yang efektif, meningkatkan efisiensi pelayanan publik daerah, serta meningkatkan transparansi pengambilan kebijakan dan akuntabilitas publik.

Otonomi daerah di satu sisi memberikan kesempatan yang sangat besar kepada pemerintah dan masyarakat daerah untuk mempunyai kewenangan mengatur dan melayani pemenuhan kebutuhan mereka dalam rangka hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Namun demikian, sejumlah kewenangan yang diberikan pemerintah nasional itu tidak secara otomatis berarti segera terwujud kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat daerah.

Untuk dapat bermakna positif bagi kehidupan masyarakat daerah, otonomi daerah mensyaratkan dua hal yaitu yang *pertama*, pemerintah daerah dipersyaratkan untuk memiliki kemampuan pelaksanaan tugas yang

memadai. Tanpa kemampuan yang demikian itu otonomi daerah secara terus-menerus akan kehilangan maknanya dalam mendorong kemandirian daerah dan masyarakatnya dalam mengatur dan mengelola aspirasi, prakarsa, dan sumberdaya mereka. *Kedua*, pemerintah daerah juga disyaratkan dapat menggunakan setiap kesempatan yang terbuka melalui otonomi daerah dalam menuju kehidupan masyarakat yang lebih baik.

Tujuan pemberian otonomi daerah adalah untuk meningkatkan daerah yang bersangkutan agar mampu mengatur rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna, hasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan dan penyelenggaraan pembangunan serta pelayanan kepada masyarakat, dengan demikian berjalannya otonomi daerah memberikan pengaruh yang besar bagi daerah. Daerah mendapatkan peluang yang lebih besar dari sisi finansial dan pengambilan kebijakan pembangunan.

Pada dasarnya untuk melaksanakan pembangunan di perlukan adanya dana yang berfungsi untuk membiayai dan menunjang pelaksanaan pembangunan yang terencana, terarah dan berkelanjutan. Dana yang diperoleh daerah untuk membiayai pembangunan tersebut bersumber dari PAD dan sumber-sumber lainnya yang diatur Undang-undang.

Sejak ditetapkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

tentang Pemerintahan Daerah maka semenjak itu mulai diterapkan otonomi Daerah dimana pemerintah Daerah harus berusaha untuk mengelola kegiatan Pemerintahan dan Pembangunan secara mandiri tanpa sepenuhnya mengharapkan bantuan atau uluran tangan dari pemerintah pusat. Di dalam pelaksanaannya, tolak ukur keberhasilan otonomi daerah diukur berdasarkan kinerja ekonomi dan meliputi tiga aspek penting yakni institusional, keuangan dan aparatur pemerintah menjadi persoalan yang krusial dalam menentukan berkembangnya atau tidaknya otonomi daerah.

Dengan demikian setiap daerah harus mandiri dan berupaya untuk menggali sebanyak mungkin sumber keuangan agar proses pembangunan tidak terganggu namun demikian dalam pelaksanaannya tidak membenani masyarakat dan harus tetap berpedoman kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasar tradisional merupakan pasar yang berperan penting dalam memajukan pertumbuhan ekonomi di Indonesia dan memiliki keunggulan bersaing secara alamiah. Keberadaan pasar tradisional ini sangat membantu, tidak hanya bagi pemerintah daerah ataupun pusat tetapi juga para masyarakat yang menggantungkan hidupnya dalam kegiatan berdagang, karena didalam pasar tradisional terdapat banyak aktor yang memiliki arti penting dan berusaha untuk mensejahterakan kehidupannya baik itu pedagang, pembeli, pekerja

panggul dan sebagainya. Mereka semua adalah aktor yang berperan penting dalam mempertahankan eksistensi pasar tradisional di Indonesia. Dalam pasar tradisional terdapat banyak interaksi yang tidak ditemukan dalam pasar modern, dimana para pedagang pasar tradisional tidak membeli suatu barang dagangan yang akan mereka jajakan di tokonya dalam jumlah yang besar dari agen, hal ini disebabkan karena keterbatasan modal yang mereka miliki tidak mencukupi untuk membeli barang-barang dalam jumlah yang besar kemudian juga mereka tidak memiliki fasilitas yang lengkap untuk menyimpan barang dagangan terlalu banyak karena pedagang tidak memiliki lemari pendingin untuk menyegarkan barang dagangannya seperti yang terlihat pada pasar modern.

Pasar tradisional adalah satu bentuk pasar nyata, dimana barang yang diperjualbelikan bisa dipegang oleh pembeli, dan memungkinkan terjadinya tawar menawar secara langsung antara penjual dan pembeli. Barang yang diperjualbelikan di pasar tradisional biasanya adalah barang-barang kebutuhan sehari-hari. Kebanyakan, atau sebagian besar pasar tradisional secara keluasannya distribusi dapat dikategorikan sebagai pasar lokal, karena hanya menjangkau daerah tertentu yang luas cakupannya adalah sempit.

Peraturan Bupati Nomor 31 tahun 2008 tentang pelimpahan wewenang pengelolaan pasar dan

pembinaan pasar kepada Kecamatan. Isi dari peraturan tersebut adalah pengelolaan pasar tradisional dilaksanakan oleh Pemerintah Kecamatan, pendapatan pasar bersumber dari retribusi dan pendapatan lainnya antara lain hasil sewa toko, kios, tenda, dan kebersihan serta jasa lingkungan pasar, penerimaan dan pengeluaran pasar di administrasikan dalam buku keuangan pengelola pasar, pasar tradisional yang dibangun oleh Pemerintah Kabupaten Rokan Hulu seluruh hasil pungutannya disetorkan ke kas Daerah.

Dalam bab v tentang pembinaan dan pengawasan menjelaskan bahwa Camat memberikan pedoman pengelolaan pasar, melakukan langkah-langkah operasional upaya pengembangan pasar, melakukan pelatihan bagi pengelola pasar, melakukan fasilitasi pembentukan pasar dan menyelenggarakan pengelolaan pasar. Pengawasan dalam pembentukan dan pengembangan pasar dilakukan oleh Bupati melalui Camat.

Dari isi Peraturan diatas jelas bahwa tujuan dari Peraturan tersebut adalah agar setiap Kecamatan yang ada di Kabupaten Rokan Hulu dapat memaksimalkan pelaksanaan dalam pengelolaan pasar agar apa yang telah direncanakan dapat berjalan sesuai dengan Peraturan yang telah dibuat. Serta agar masalah administrasi pemerintahan disetiap Kecamatan dapat berjalan lancar dan baik serta didalam bidang ini agar setiap

Kecamatan dapat mengelola dan mengembangkan PAD nya masing-masing.

Peraturan Bupati Nomor 31 Tahun 2008 tentang Pelimpahan Wewenang Pengelolaan dan Pembinaan Pasar Kepada Kecamatan membahas tentang pelimpahan wewenang Bupati mengenai pengelolaan pasar kepada Kecamatan, pelimpahan wewenang itu pada dasarnya sudah berjalan, namun ada diantara berbagai aspek yang kurang berjalan, yaitu sebagai berikut :

1. Seharusnya Camat memberikan pembinaan berupa melakukan langkah-langkah opsional pasar, memberikan pedoman pengelolaan pasar, melakukan pelatihan bagi pengelola pasar, melakukan fasilitasi pembentukan pasar dan menyelenggarakan pengelolaan pasar tetapi kenyataannya Camat hanya memberikan pembinaan fisik saja seperti cara pemungutan retribusi pasar.
2. Rendahnya tingkat kesadaran pedagang dalam membayar retribusi pasar.
3. Pemungutan retribusi pasar yang telah ditetapkan cenderung belum mencapai target dan realisasinya.
4. Camat tidak pernah melakukan pengawasan.

## TINJAUAN PUSTAKA

### 1. Kebijakan publik

**Menurut Joko Widodo (2008: 9)** secara etimologis istilah kebijakan (policy) berasal dari bahasa Yunani,

sanssekerta, dan latin. Semenjak analisis kebijakan (policy analysis) menjadi disiplin intelektual terapan terhadap masalah publik (public problem), kebijakan telah menjadi fokus utama analisis kebijakan. Termasuk pengertian dan substansi kebijakan. Defenisi lain dikemukakan oleh Friederick dalam **Anggara (2012: 503)** memaparkan bahwa kebijakan adalah “serangkaian tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan dan kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan dalam rangka mencapai tujuan tertentu”.

Lembaga Administrasi Negara (LAN) dalam memberikan pengertian kebijakan sebagai ketentuan-ketentuan yang harus dijadikan pedoman, pegangan atau petunjuk bagi setiap usaha dan kegiatan aparatur pemerintah, sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam mencapai tujuan (**Anggara, 2012: 23**). Bisa dikatakan definisi yang dikeluarkan oleh LAN mudah dimengerti dimana kita memandang kalau kebijakan berupa peraturan atau ketetapan yang dijadikan pedoman oleh aparatur pemerintah dalam menjalankan fungsinya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Peterson juga mengemukakan bahwa kebijakan publik secara umum dilihat sebagai aksi pemerintah dalam menghadapi permasalahan, dengan mengarahkan perhatian terhadap “siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana” (**Keban, 2008: 61**).

Sedangkan kebijakan publik menurut Thomas R Dye “memandang kebijakan publik “whatever governments choose to do or not to do” (apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu)” (**Winarno, 2008: 20**). Makna dari konsep ini sangat luas, karena memandang kebijakan publik tidak hanya pada sesuatu tindakan yang dilakukan oleh pemerintah tatkala terjadinya suatu permasalahan publik tetapi juga ketika pemerintah tidak mengambil tindakan untuk permasalahan publik tersebut. Selanjutnya Friederick dalam **Nugroho (2008: 53)** mendefinisikan kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada.

Berdasarkan pendapat yang dijelaskan diatas oleh beberapa ahli mengenai kebijakan publik, maka dapat disimpulkan bahwa suatu kebijakan yang telah ditetapkan harus diwujudkan atau diimplementasikan dalam bentuk tindakan yang riil atas dasar kepentingan publik. Setelah kebijakan publik ditetapkan, selanjutnya kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah. Fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik berupa pelayanan ekonomi, peningkatan kesejahteraan masyarakat, kesehatan dan sebagainya.

Proses pembuatan kebijakan publik pun begitu kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena

itu para pakar kebijakan membagi proses kebijakan dengan beberapa tahap tujuan agar mudah mengkaji kebijakan publik. Berikut tahapan-tahapan kebijakan publik (**Winarno, 2012: 36**) yaitu:

- a. Agenda setting (penyusunan agenda) yaitu tahap dimana adanya proses pemilihan dan penetapan masalah yang bisa dijadikan masalah publik yang perlu penyelesaian oleh pemerintah.
- b. Formulasi kebijakan yaitu dimana masalah yang sudah masuk ke dalam agenda setting, masalah tersebut didefinisikan kemudian dicari penyelesaian dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan. proses pembuatan kebijakan inilah disebut dengan formulasi kebijakan.
- c. Adopsi kebijakan yakni pengadopsian suatu kebijakan yang dianggap mampu menyelesaikan permasalahan publik yang ada, dari banyaknya alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan tadi.
- d. Implementasi kebijakan, yaitu tahap dimana pelaksanaan kebijakan tadi oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah ditingkat bawah, agar tujuan dari kebijakan tercapai.
- e. Evaluasi kebijakan proses untuk memonitor dan menilai hasil dari kinerja kebijakan.

Kebijakan berkenaan dengan keputusan apa yang harus dikerjakan. Untuk memproses sebuah keputusan yang benar dibutuhkan serangkaian

prinsip yang secara umum dibedakan atas prinsip rasionalitas dan politis. Output dari proses tersebut dapat berupa keputusan tentang alternatif terbaik yang siap untuk diimplementasikan. Karena kebijakan ini adalah kebijakan publik maka ditekankan disini adalah masalah, kebutuhan dan aspirasi dari masyarakat yang seharusnya dilayani, (**Keban 2004: 57**). Menurut Suharto (**2008: 59**) kebijakan adalah sebuah instrument pemerintah, bukan saja dalam arti government yang hanya menyangkut aparatur Negara, melainkan pula governance yang hanya menyentuh pengelolaan sumber daya publik. Selanjutnya **Thona (2003: 59)** menjelaskan policy merupakan sesuatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyarakat dan dipergunakan pula untuk kepentingan umum.

Menurut **William N. Dunn (2003: 39)** bahwa kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintah, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas perkotaan dan lain-lain.

Kemudian menurut **Chaizi Nasucha dalam Pasolong (2008: 39)** menyatakan bahwa kebijakan publik adalah kewenangan pemerintah dalam pembuatan suatu kebijakan yang digunakan kedalam perangkat peraturan hukum. Kebijakan tersebut

bertujuan untuk menyerap dinamika sosial dalam masyarakat, yang akan dijadikan acuan perumusan kebijakan agar tercipta hubungan yang sosial yang harmonis. Dari defenisi tersebut dapat dikatakan bahwa : (1) kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah, (2) kebijakan publik harus berorientasi kepada kepentingan publik, (3) kebijakan publik adalah tindakan pemilihan alternatif untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah demi kepentingan publik.

## 2. Implementasi kebijakan publik

Solichin Abdul wahab mendefinisikan implementasi sebagai suatu output, atau sejauh mana derajat dukungan terhadap suatu program (Wahab, 2012: 143). Implementasi kebijakan merupakan tahapan dari sebuah kebijakan yang merupakan kelanjutan dari proses formulasi kebijakan dan sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang komplek yang mungkin dapat dipahami sebagai proses, keluaran (output) maupun hasil.

Selain itu menurut **Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn dalam Widodo(2008: 86-87)** yang menjelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu kegiatan yang menekankan kepada suatu tindakan baik yang dilakukan ooleh

pihak pemerintah maupun individu (atau kelompok) swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan sebelumnya. Pada suatu saat tindakan ini berusaha mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional serta melanjutkan usaha tersebut untuk mencapai perubahan, baik besar maupun kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan tertentu.

Secara etimologis, menurut **Tachjan (2008: 24)** implementasi kebijakan dapat di maksud sebagai suatu aktivitas yang berkaitan dengan pelaksanaan suatu pekerjaan dengan menggunakan alat untuk mencapai tujuan. Untuk mengkaji lebih baik suatu implementasi kebijakan publik maka perlu diketahui variabel dan faktor-faktor yang mempengaruhi. Untuk itu, diperlukan suatu model kebijakan guna menyederhanakan pemahaman konsep suatu implementasi kebijakan.

**Nawawi (2009: 151)**, mengemukakan ada tiga kelompok variabel besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi program kebijakan, yaitu :

1. Logika dari suatu kebijakan  
Dalam logika kebijakan ini dimaksudkan agar suatu kebijakan yang telah ditetapkan sesuai dengan pola pemikiran akal sehat sehingga mendapat dukungan secara teoritis.

2. Sebuah kebijakan harus sesuai dengan tuntutan lingkungan  
Lingkungan tempat kebijakan harus dioperasikan akan mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Lingkungan ini mencakup lingkungan sosial, politik, ekonomi, hankam, dan fisik atau geografis. Suatu kebijakan dapat berhasil diimplementasikan di suatu daerah tertentu, tetapi ternyata gagal diimplementasikan di daerah lain, karena kondisi lingkungan yang berbeda dengan demikian sebuah kebijakan harus sesuai dengan lingkungannya.
3. Kemampuan implementor  
Keberhasilan suatu kebijakan dapat dipengaruhi oleh tingkat kompetensi para implementor kebijakan yang terkait dengan kompetensi teknis, sosial, manajerial dan intelektual.

Dalam **Wahab (2004: 61)** mengatakan pelaksanaan kegiatan atau program adalah suatu yang penting, bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar impian atau rencana bagus yang tersimpan rapat dalam arsip kalau tidak disampaikan. Menurut Robin mengatakan bahwa yang membuat organisasi efektif adalah struktur organisasi yang tepat. Berdasarkan pendapat ini dapat diartikan bahwa struktur organisasi sangat berperan dalam menunjang tercapainya efektifitas organisasi.

Definisi mengenai implementasi kebijakan yang terkait

menurut **Sumaryadi (2005: 80)**, implementasi kebijakan adalah suatu keadaan dalam proses kebijaksanaan selalu terbuka untuk kemungkinan akan terjadinya perbedaan antara apa yang sesungguhnya dicapai sebagai hasil dari pelaksanaan kebijakan.

Adapun keberhasilan implementasi tentunya tidak terlepas dari proses perumusan kebijakan yang kelak membuahkan isi kebijakan (content of policy) yang akomodatif serta lingkungan (context of policy) dimana kebijakan dimaksud implementasi oleh Grindle dalam **Hesel Nogi (2004: 13)**

Dalam teori implementasinya, menurut Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn enam variabel yang akan mempengaruhi keberhasilan dari kebijakan (**Agustino, 2012: 142-144**). Keenam variabel tersebut adalah :

- a. Standar dan sasaran kebijakan
- b. Sumber daya
- c. Karakteristik agen pelaksana
- d. Sikap/kecenderungan (disposisi) para pelaksana
- e. Komunikasi antarorganisasi
- f. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik

Selain itu menurut Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (**Winarno, 2008: 143**) juga mengemukakan pendapat mengenai implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula dalam bentuk perintah-perintah atau keputusan eksekutif yang penting atau

keputusan badan peradilan. Lazimnya keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan tujuan atau sasaran yang ingin dicapai secara tegas, berbagai cara untuk mengatur implementasinya.

Menurut model Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier (Agustino, 2012: 145) variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan kebijakan dibagi kepada tiga kategori, yaitu :

- a. Mudah atau tidaknya masalah yang digarap
- b. Kemampuan kebijakan menstruktur proses implementasi secara cepat
- c. Variabel diluar undang-undang yang mempengaruhi

Jadi berdasarkan pendapat-pendapat yang disampaikan oleh para ahli kebijakan publik diatas, maka dalam hal ini dapat disimpulkan bahwa suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan.

Salah satunya disini penulis menggunakan model implementasi yang dikemukakan oleh George C. Edward III (Agustino, 2008: 149-154) implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentuk kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Dalam pandangan Edward III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor yang saling berhubungan satu sama lain, yakni :

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Implementasi Perbup Nomor 31 Tahun 2008 dalam Pengelolaan Pasar di Kecamatan Ujungbatu Kabupaten Rokan Hulu

#### 1. Komunikasi (Communications)

Variabel pertama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan menurut George C. Edward III adalah komunikasi. Persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang mereka lakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah itu dapat diikuti. Tentu saja komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat.

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut yaitu :

- a. Transmisi  
Adalah penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Sering kali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian

(miskomunikasi) hal tersebut disebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan.

b. Kejelasan

Adalah komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan. Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu. Para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Tetapi pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.

c. Konsistensi

Adalah perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas. Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana dilapangan. Jika implementasi ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksana harus konsisten, jelas dan tidak bertentangan dengan para pelaksana kebijakan

2. **Sumber daya (Resources)**

Variabel atau faktor kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumber daya. Walaupun isi kebijakan sudah

dikomunikasikan secara konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia yakni, kompetensi implementor dan sumber daya financial serta fasilitas-fasilitas. Tanpa sumber daya kebijakan hanya tinggal diatas kertas dan menjadi dokumen saja. Indikator sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu :

a.

Staff

Sumber daya yang utama dalam implementasi kebijakan adalah staff, kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staff yang tidak mencukupi, memadai, atau tidak berkompeten dibidangnya. Penambahan jumlah staff dan implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staff dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan dalam mengimplementasi kebijakan atau melaksanakan tugas yang diinginkan oleh kebijakan itu sendiri.

b.

Fasilitas (sarana dan prasarana)

Fasilitas fisik juga merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin memiliki staff yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukan, dan memiliki wewenang untuk

melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas yang mendukung maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil. Sarana dan prasarana merupakan alat pendukung pelaksanaan suatu kegiatan. Sarana dan prasarana juga dapat disebut dengan perlengkapan yang dimiliki oleh organisasi dalam membantu para pelaksana dalam kegiatannya.

c. **Wewenang**

Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang itu nihil, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak terlegitimasi, sehingga dapat menggagalkan proses implementasi kebijakan. Tetapi, dalam konteks yang lain, ketika wewenang formal tersebut ada, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektifitas kewenangan. Di suatu pihak, efektifitas kewenangan diperlukan dalam pelaksanaan implementasi kebijakan, tetapi di sisi lain efektifitas akan menyusut manakala wewenang diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingan sendiri atau demi kepentingan kelompoknya.

3. **Disposisi (dispositions atau attitudes)**

Variabel ketiga yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah disposisi atau sikap. Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis.

Apabila implementor memiliki sikap disposisi yang baik, maka dia dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif. Indikator disposisi terdiri dari beberapa elemen, yaitu :

a. **Pemahaman pelaksana**

Disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan lebih khusus bagi pada kepentingan warga. Agar kebijakan dapat berjalan dengan lancar maka para pelaksana itu sendiri harus memahami apa maksud dan tujuan dari

kebijakan yang akan mereka laksanakan tersebut.

b. Arah respon pelaksana  
Para pelaksana pada dasarnya merupakan bagian dari pembuat kebijakan. Tapi dari segi para pelaksana memiliki keleluasaan untuk melaksanakan kebijakan sesuai dengan metode atau caranya sendiri yang berbeda. Berdasarkan arah respon pelaksana terhadap pelaksanaan kebijakan (penerimaan atau penolakan) dapat dilihat bagaimana jalannya proses pelaksanaan itu sendiri.

c. Intensif pelaksana  
Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan manipulasi intensif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka manipulasi intensif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi.

#### 4. Struktur birokrasi (bureaucratic structure)

Variabel keempat yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi

kebijakan adalah struktur birokrasi. Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi secara sadar atau tidak sadar memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif, dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan modern. Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menurut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini menyebagakan sumberdaya-sumberdaya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

a. Standar Operating Procedure (SOP), dengan menggunakan SOP para pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia. Para pelaksana jarang

mempunyai kemampuan untuk menyelidiki dengan seksama dan secara individual setiap keadaan yang mereka hadapi. Sebaliknya, mereka mengandalkan para prosedur-prosedur biasa yang menyederhanakan pembuatan keputusan dan menyesuaikan tanggung jawab program dengan sumber-sumber daya yang ada.

- b. Fragmentasi, sifat kedua dari struktur birokrasi yang berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan adalah fragmentasi organisasi. Tanggung jawab bagi suatu bidang kebijakan sering tersebar diantara beberapa organisasi, seringkali pula terjadi desentralisasi kekuasaan tersebut dilakukan secara radikal guna mencapai tujuan-tujuan kebijakan. Fragmentasi mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi. Hal ini akan menimbulkan dua konsekuensi pokok yang merugikan bagi implementasi yang berhasil. Pertama, tidak ada orang yang akan mengakhiri implementasi kebijakan dengan melaksanakan fungsi-fungsi tertentu karena tanggung jawab bagi suatu bidang kebijakan terpecah-pecah. Di samping itu, karena masing-masing badan mempunyai yuridiksi yang terbatas atas suatu bidang, maka tugas-tugas penting mungkin tidak terlaksana dengan baik. Kedua, pandangan-pandangan yang sempit dari badan-badan

mungkin juga menghambat perubahan.

## **SIMPULAN**

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan sebelumnya, maka dari pertanyaan yang terdapat dalam perumusan masalah dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Masih adanya komunikasi yang tidak lancar antara pihak Kecamatan dan para pedagang dan dari keempat faktor yang mempengaruhi Implementasi Perbup Nomor 31 Tahun 2008 dalam pengelolaan pasar di Kecamatan Ujung batu Kabupaten RokanHulu hasilnya belum optimal dikarekan masih banyaknya pedagang yang masih belum mengikuti peraturan.
2. Sumber daya yang dimiliki masih kurang dan belum berkompeten dibidangnya, seperti tidak fasilitas pendukung dilapangan yang tidak memadai, jumlah staff yang masih kurang, serta wewenang-wewenang yang dilimpahkan belum semuanya dapat berjalan dengan baik.
3. Disposisi/sikap para pelaksana yang masih cenderung rendah terhadap masalah pengelolaan pasar. Pemahaman pelaksana yang masih kurang tentang isi dari peraturan tersebut.
4. Struktur birokrasi yang masih kurang jelas misalnya tidak adanya SOP yang dimiliki oleh instansi terkait, sehingga pelaksanaan pengelolaan

ini tidak memiliki standar operasional yang akan dijalankan.

#### A. Saran

Berdasarkan hasil penelitian yang penulis lakukan, maka ada beberapa saran terkait dengan masalah yang dibahas. Adapun beberapa saran tersebut adalah sebagai berikut :

1. Perlu adanya kerjasama atau koordinasi yang baik dengan semua pihak yang terkait dalam Implementasi Perbup Nomor 31 Tahun 2008 ini. Dikarenakan pencapaian Implementasi kebijakan tersebut sangat bergantung pada kerjasama atau koordinasi dengan semua pihak khususnya pihak Kecamatan dan pedagang.
2. Diharapkan untuk para pelaksana kebijakan untuk lebih berkompeten dalam menangani masalah pengelolaan pasar ini agar tercapainya tujuan yang ingin dicapai.
3. Kabupaten Rokan Hulu agar lebih memberikan perhatian terhadap pengelolaan pasar di Kecamatan Ujung batu, dengan mengalokasikan dana yang lebih besar untuk pengembangan sarana dan prasarana untuk meningkatkan PAD dari Kecamatan Ujung batu.

#### DAFTAR PUSTAKA

Agustino, Leo.2012. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*.Alfabeta: Bandung

\_\_\_\_\_.2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*.Alfabeta: Bandung

Anggara, Sahya.2012. *Ilmu Administrasi Negara*. Pustaka Setia: Bandung

Dunn, William N.2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. GadjahMada University Press: Yogyakarta

Keban, Yereimas T.2004. *Enam Dimensi Strategi Administrasi Publik*.Gava Media: Yogyakarta

\_\_\_\_\_.2008. *Enam Dimensi Strategi Administrasi Publik*. Gava Media: Yogyakarta

Nawawi, Ismail.2009. *Publik Policy : Analisis, Strategi Advokasi Teori dan Praktek*. PNM: Surabaya

Nogi, Hassel.2004. *Kebijakan dan Manajemen Otonomi Daerah*. Balairung: Yogyakarta

Nugroho, Riant.2008. *Publik Policy*. Kompas Gramedia: Jakarta

Pasolong, Harbani.2008. *Teori Administrasi Publik : Konsep, Teori dan Aplikasi*. Alfabeta: Bandung

Suharto, Edi.2008. *Kebijakan Sosial sebagai Kebijakan Publik*.Alfabeta: Bandung

- Sumaryadi, Nyoman.2005. *Efektifitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*. Citra Utama: Jakarta
- Tachjan.2008. *Implementasi Kebijakan Publik*. APII: Bandung
- Thona, Miftah.2003. *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Raja Grafindo: Jakarta
- Wahab, Solichin Abdul.2004. *Analisis Kebijakan Negara dari Implementasi*. Bumi Aksara: Jakarta
- \_\_\_\_\_.2012. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Bumi Aksara: Jakarta
- Wibawa, Samodra dkk.1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Raja Grafindo: Jakarta
- Widodo, Joko.2008. *Analisis Kebijakan Publik*. Raja Grafindo: Jakarta
- Winarno, Budi.2008. *Kebijakan Publik, Teori dan Proses Edisi Revisi*. Media Pressindo: Yogyakarta
- \_\_\_\_\_.2012. *Kebijakan Publik (Teori, Proses dan Studi Kasus)*. CAPS: Jakarta
- Dokumen
- Peraturan Bupati Nomor 31 Tahun 2008 tentang Pelimpahan Wewenang Pengelolaan dan Pembinaan Pasar Ke pada Kecamatan
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Website
- [file:///D:/File/PengertianPasarMenurutParaAhli @NifaFani.htm](file:///D:/File/Pengertian%20Pasar%20Menurut%20Para%20Ahli%20@%20NifaFani.htm)