

Implementasi Kebijakan Pengelolaan Pasar Tradisional Dahlia Kota Pontianak

Hardilina¹

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Tanjungpura

hardilina3@yahoo.co.id

Abtrak

Penelitian yang dilakukan mengenai kebijakan pengelolaan pasar tradisional Dahlia Pontianak. Tujuan penelitian untuk menganalisis implementasi kebijakan pengelolaan pasar Dahlia oleh pemerintah Kota Pontianak. Permasalahan dalam penelitian adalah bagaimana implementasi kebijakan pengelolaan pasar tradisional ditinjau dari segi komunikasi. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan jenis penelitian diskriptif. Instrumen pertamanya adalah peneliti sendiri mengumpulkan, mengelola, menganalisis, menginterpretasikan dan memverifikasi setiap data dan informasi yang diperoleh dari penelitian. Peneliti mengamati implementasi kebijakan pengelolaan pasar tradisional Dahlia yang dilaksanakan oleh Disperdagkop dan UKM selaku pemangku tugas pengelolaan pasar tradisional. Data yang dipergunakan bersumber dari data skunder dan data primer yang berkaitan dengan kondisi empiris implementasi kebijakan pengelolaan pasar tradisional Dahlia, sedangkan teknik pengumpulan data yang digunakan adalah observasi, wawancara mendalam, dan studi dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan, implementasi kebijakan pengelolaan pasar Dahlia belum terlaksana sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan disebabkan kurang jelasnya aturan pelaksanaan sehingga mengakibatkan terjadinya tumpang tindih dalam pelaksanaan tugas. Pengelolaan pasar Dahlia yang sifatnya lintas sektoral mengalami kendala yang serius dalam melakukan komunikasi karena masing-masing instansi mempunyai birokrasi tersendiri, akibatnya koordinasi sebagai sarana untuk memperoleh keselarasan dan keharmonisan dalam bertindak tidak dapat berjalan dengan baik.

Kata Kunci: Pengelolaan Pasar Tradisional Dahlia

¹ Dosen FISIP Untan

Pendahuluan

Pasar tradisional sebagai aset bangsa merupakan basis ekonomi rakyat dan lembaga ketahanan sosial sekaligus sebagai lembaga ketahanan kultural. Keberadaan pasar tradisional sangat strategis dalam menggerakkan perekonomian dibandingkan dengan lembaga perekonomian lainnya, bahkan perdagangan di pasar tradisional selalu menjadi indikator nasional dalam stabilitas pangan seperti beras, gula, dan sembilan kebutuhan pokok lainnya.

Memperhatikan nilai strategis pasar tradisional, maka pemberdayaan pasar

tradisional merupakan cara termudah untuk menggerakkan ekonomi masyarakat melalui pengembangan kesempatan kerja dan pemerataan ekonomi. Sayangnya, meskipun memiliki peran dan kontribusi signifikan, namun kondisi pasar tradisional pada umumnya tidak terkelola dengan baik sehingga kalah bersaing dengan pasar-pasar modern yang semakin menjamur.

Keberadaan dan fungsi pasar tradisional hanya bisa eksis apabila ada kepedulian pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, baik berupa kebijakan maupun tindakan konkrit yang melindungi

pasar tradisional. Kebijakan pengelolaan pasar tradisional harus didasarkan atas keberpihakan kepada masyarakat bawah baik pedagang, konsumen, maupun anggota masyarakat pengguna pasar lainnya. Pembangunan pasar tradisional harus mempertimbangkan faktor-faktor yang menguntungkan bagi pengguna pasar serta harus dikelola secara profesional dengan manajemen yang baik.

Pemerintah pusat telah menggariskan kebijakan sebagai pedoman pengelolaan pasar tradisional sebagaimana tertuang dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern serta Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 53/M-DAG/PER/12/2008 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Selain itu juga diterbitkan keputusan Menteri Kesehatan RI Nomor 519/MENKES/SK/VI/2008 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pasar Sehat. Kebijakan penting terkait dengan ketentuan tersebut adalah perlindungan terhadap pasar tradisional dari persaingan pasar modern serta pembinaan pedagang pasar tradisional, baik berkenaan dengan sarana dan prasarana, pemodalannya maupun cara berusaha yang lebih dikenal dengan revitalisasi pasar tradisional.

Komitmen keberpihakan pemerintah khususnya pemerintah daerah pada pasar tradisional harus benar-benar diarahkan untuk mengatasi masalah-masalah yang selama ini dialami pasar tradisional. Program pembangunan pasar tidak sekedar perbaikan fisik pasar dan sarana pendukung lainnya tetapi juga diikuti dengan perbaikan manajemen pengelolaan yang mampu mendorong berkembangnya pasar tradisional agar menjadi pasar yang sehat, nyaman dan mampu bersaing dengan pasar modern.

Guna mengimplementasikan kebijakan tersebut pemerintah Kota Pontianak telah menetapkan kebijakan pengelolaan pasar tradisional yang dalam pelaksanaannya diserahkan kepada Dinas Perindustrian,

Perdagangan, Koperasi dan UKM sebagaimana tertuang dalam Peraturan Walikota Nomor 22 Tahun 2010 Tentang Susunan Organisasi Tugas Pokok dan Fungsi Tata Kerja Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan UKM Kota Pontianak.

Memperhatikan pentingnya keberadaan pasar tradisional Dahlia bagi masyarakat, maka peran pemerintah daerah sangat menentukan, baik dalam menetapkan kebijakan maupun dalam implementasinya. Kebijakan yang dibuat harus berorientasi kepada pemberdayaan pasar tradisional melalui perbaikan sarana-prasarana dan perbaikan manajemen agar terwujud pasar yang sehat yang mampu bersaing dengan pasar modern sebagaimana yang dikehendaki oleh Peraturan Presiden Nomor 112 tahun 2007 beserta peraturan pelaksanaannya.

Keterkaitan dengan pengelolaan pasar tradisional Dahlia, faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan adalah komunikasi yang baik antar implementor. Komunikasi merupakan proses penyampaian ide, konsep, gagasan atau informasi agar dapat difahami secara baik sehingga dengan adanya komunikasi dapat terwujud kinerja yang koordinatif, integratif dan sinkron, atau kinerja yang sinergis.

Hasil dan Pembahasan

A.

B. Implementasi Kebijakan

Peran penting dari analisis implementasi kebijakan adalah mengembangkan suatu struktur hubungan antara kebijakan publik yang telah ditetapkan dengan tindakan-tindakan pemerintah untuk merealisasikan tujuan kebijakan berupa hasil kebijakan (*policy outcome*). Untuk ini perlu diciptakan suatu sistem yang diharapkan dapat merealisasikan tujuan kebijakan, yaitu dengan cara menerjemahkan tujuan kebijakan yang luas tersebut ke dalam program-program kegiatan yang mengarah pada tercapainya tujuan kebijakan.

Dengan demikian untuk mencapai tujuan kebijakan perlu diciptakan berbagai program yang kemudian dikembangkan menjadi proyek-proyek yang harus dilaksanakan. Tujuan program-program dan proyek-proyek ini adalah untuk mengadakan perubahan-perubahan, dan perubahan-perubahan inilah yang merupakan hasil dari suatu program, oleh karena itu, diperlukan aktor pelaksana agar suatu program yang sudah dirancang dapat efektif untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan. Terhadap hal ini Livebri (dalam Putra, 2001:81) menyatakan bahwa kebijakan tidak akan sukses jika dalam pelaksanaan tidak ada kaitan dengan tujuan yang ditetapkan.

Ada anggapan bahwa setelah kebijakan disahkan dengan sendirinya akan dapat diimplementasikan (*self excuting*) dan hasilnya pun akan mendekati seperti yang diharapkan oleh pembuat kebijakan tersebut, pada hal sifat kebijakan itu kompleks dan saling tergantung terutama kebijakan yang bersifat makro yang seringkali perlu penjabaran oleh pelaksana kebijakan. Islamy (2001:102) mengemukakan, bahwa pada umumnya kebijakan negara lebih bersifat *non self excuting* yang memerlukan kebijakan organik untuk melaksanakannya bahkan tidak sedikit yang terpaksa menggunakan diskresi dalam implementasinya.

Menurut Edwart III (1980:11) terdapat empat faktor yang merupakan syarat utama keberhasilan proses implementasi yakni komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana dan struktur organisasi termasuk tata aliran kerja birokrasi. Dari empat faktor tersebut, dalam tulisan ini difokuskan kepada faktor komunikasi.

Komunikasi.

Nugroho (2004:158). mengemukakan, terdapat dua pilihan dalam mengimplementasikan suatu kebijakan yaitu melalui program-program atau melalui formulasi kebijakan derivate atau turunan dari kebijakan. Menurut Edward III salah satu faktor keberhasilan implementasi kebijakan yang sudah dituangkan dalam program kerja

adalah komunikasi. Edward III (1980:17) mendefinisikan komunikasi: "*The first requirement for effective policy implementation is that those who are implemen a decision must know what they are supposed to do. Policy decisions and implementation orders mustbe transmitted to appropriate personal before they can be followed. Naturally, these communications need to be accurate, and they must be accurately perceived by implementors. many obstacles lie in the path of transmission of implementation communications*"

Menurut Agustino (2008:151), komunikasi merupakan salah-satu variabel penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif akan terlaksana, jika para pembuat keputusan mengetahui mengenai apa yang akan mereka kerjakan. Informasi yang diketahui para pengambil keputusan hanya bisa didapat melalui komunikasi yang baik.

Edward III (dalam Agustino, 2008:151-152) menyatakan, terdapat tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi yaitu:

1. Transmisi. Penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Penyaluran komunikasi seringkali terjadi masalah yaitu adanya salah pengertian (miskomunikasi) disebabkan banyaknya tingkatan birokrasi yang harus dilalui dalam proses komunikasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.
2. Kejelasan. Komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan (*street-level-bureaucrats*) harus jelas dan tidak membingungkan atau tidak ambigu/mendua.
3. Konsistensi. Perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk ditetapkan atau dijalankan. Jika perintah yang diberikan

sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Hasil penelitian Edward III yang dirangkum oleh Winarno (2005:127) menyimpulkan bahwa terdapat beberapa hambatan umum yang biasa terjadi dalam transmisi komunikasi yaitu: Pertama, terdapat pertentangan antara pelaksana kebijakan dengan perintah yang dikeluarkan oleh pembuat kebijakan. Pertentangan seperti ini akan mengakibatkan distorsi dan hambatan yang langsung dalam komunikasi kebijakan. Kedua, informasi yang disampaikan melalui lapisan-lapisan hirarkhi birokrasi. Distorsi komunikasi dapat terjadi karena panjangnya rantai informasi yang dapat mengakibatkan bias informasi. Ketiga, masalah penangkapan informasi juga diakibatkan oleh persepsi dan ketidakmampuan para pelaksana dalam memahami persyaratan-persyaratan suatu kebijakan.

Menurut Winarno (2005:128) faktor-faktor yang mendorong ketidakjelasan informasi dalam implementasi kebijakan publik biasanya disebabkan kompleksitas kebijakan, kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan publik, adanya masalah-masalah dalam memulai kebijakan yang baru serta adanya kecenderungan menghindari pertanggungjawaban kebijakan.

Proses implementasi kebijakan terdiri dari berbagai aktor yang terlibat mulai dari manajemen puncak sampai pada birokrasi tingkat bawah. Komunikasi yang efektif menuntut proses pengorganisasian komunikasi yang jelas ke semua tahap tadi. Jika terdapat pertentangan dari pelaksana, maka kebijakan tersebut akan diabaikan dan terdistorsi. Untuk itu, Winarno (2005:129) menyimpulkan: "semakin banyak lapisan atau aktor pelaksana yang terlibat dalam implementasi kebijakan, semakin besar kemungkinan hambatan dan distorsi yang dihadapi". Guna mengatasi masalah tersebut, maka dalam pengelolaan komunikasi yang baik perlu dibangun dan dikembangkan saluran-saluran komunikasi yang efektif. Semakin baik pengembangan

saluran-saluran komunikasi yang dibangun, maka semakin tinggi probabilitas perintah-perintah tersebut diteruskan secara benar.

Implementasi kebijakan akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh setiap individu-individu yang bertanggung jawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu direkomendasikan secara tepat dengan para pelaksana. Di samping itu sumber informasi yang berbeda juga akan melahirkan interpretasi yang berbeda pula. Agar implementasi kebijakan berjalan dengan efektif, maka siapa saja yang bertanggungjawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah kebijakan itu dapat mereka lakukan. Dalam implementasi kebijakan semua personil harus menerima informasi yang jelas dan akurat serta mengerti secara jelas mengenai maksud dan tujuan kebijakan.

Komunikasi dalam suatu organisasi yang terdiri dari berbagai elemen khususnya organisasi pemerintahan yang bersifat lintas sektoral dapat terlaksana dengan baik apabila ada koordinasi yang baik. Oleh sebab itu koordinasi merupakan salah satu aspek penting dalam implementasi kebijakan. Hogwood dan Gunn seperti dikutip Wahab (2005:77) mengemukakan bahwa komunikasi memegang peranan penting bagi berlangsungnya koordinasi dan koordinasi bukanlah sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi ataupun membentuk struktur administrasi yang cocok, melainkan menyangkut pula persoalan yang lebih mendasar, yaitu praktik pelaksanaan kebijakan.

Koordinasi juga diperlukan dalam pembagian tugas untuk menentukan siapa mengerjakan apa, dan kepada siapa mempertanggungjawabkannya. Pentingnya koordinasi dikemukakan oleh Pfiffner dan Presthus (dalam Sugandha, 1991:21) yang menyatakan, koordinasi diperlukan untuk menghindarkan kecenderungan pemisahan diri

dari unit-unit yang dibentuk sebagai akibat adanya spesialisasi fungsi di dalam organisasi.

Setiap fungsi dalam suatu organisasi menuntut keahlian khusus sehingga semakin bertambahnya spesialisasi akan semakin banyak dibutuhkan orang-orang yang ahli. Orang-orang yang mempunyai keahlian tertentu dan berbeda pandangan serta latar belakang seringkali cenderung memisahkan diri dari kelompok lainnya sehingga menimbulkan gap di antara mereka. Untuk menghindarkan terjadinya kondisi semacam ini mutlak diperlukan koordinasi dan koordinasi ini harus diciptakan oleh pimpinan. Sugandha (1997:22) menyatakan:

“ Koordinasi dapat dicapai melalui *leadership* dan merupakan faktor yang paling vital bagi kelestarian organisasi. Oleh karena itu kepemimpinan seseorang dapat dipandang berkualitas dari sifat dan tanggung jawabnya yang dapat mengikat, mempersatukan kehendak-kehendak bawahannya untuk mencapai tujuan-tujuan bersama di luar cita-cita dan tujuannya sendiri”.

Melakukan koordinasi dalam sebuah organisasi yang menuntut banyak spesialisasi tidaklah mudah karena antara koordinasi dan spesialisasi nampak seolah-olah merupakan kutub yang saling bertentangan. Di satu pihak supaya organisasi dapat mencapai efektifitas dan efisiensi perlu adanya pembagian unit-unit dan penggolongan pekerjaan menjadi fungsi-fungsi yang terpisah atas dasar spesialisasi yang dibutuhkan. Sedangkan di lain pihak, agar organisasi dapat mencapai efektifitas dan efisiensi kerja, juga diperlukan adanya kesatupaduan dan gerak langkah yang seirama semua unit pelaksanaan karena koordinasi merupakan proses pengintegrasian tujuan-tujuan dan kegiatan pada satuan-satuan yang terpisah dari suatu organisasi untuk mencapai tujuan secara efisien.

C. Karakteristik Pasar Tradisional

Setiap masyarakat atau daerah tertentu memiliki istilah berbeda-beda untuk menyebut pasar dan memiliki karakteristik

sendiri-sendiri. Masyarakat Jawa menyebutnya dengan *peken* atau *pasar*, masyarakat Minangkabau menyebutnya dengan *pasar*, *pasa* atau *balai*, dan sebagainya. (Nursyirwan, 2006:54). Terminologi pasar dapat dipakai untuk lebih jauh memahami tingkat kognisi masyarakat tentang pranata pasar dan perubahan sosial.

Deskripsi fisik dan kategorisasi pasar pada setiap masyarakat berbeda satu sama lainnya. Pasar tradisional biasanya mengacu kepada tempat atau daerah tertentu dan biasanya mempunyai ciri khas yang menggambarkan adat dan budaya masing-masing. Selain itu, pasar tradisional memiliki ciri-ciri fisik seperti terdapat los, lapak, tenda payung, bangunan tidak permanen dan berpindah-pindah. Dari sisi suasana, pasar bersifat terbuka, hiruk pikuk, tidak teratur, terkesan kumuh. Dari sistem kepemilikan dan pengelolaan pasar tradisional, pada umumnya dikelola oleh pemerintah daerah dan lokasi tanahnya pun milik pemerintah daerah. Mekanisme perdagangan juga mempunyai spesifikasi tersendiri melalui transaksi tawar menawar (*bargaining*) atau *cash and carry*.

Pelaksanaan aktivitas pasar tradisional biasanya tidak menentu, ada yang beraktivitas 24 jam, ada yang pagi sampai sore, ada yang pagi saja dan bahkan ada yang hanya beberapa jam saja. Ada pula yang aktivitasnya hanya pada hari-hari tertentu atau yang dalam masyarakat Jawa disebut hari pasaran. (paing, pon, wage, kliwon, dan legi). Pola operasional tersebut dikenal dengan istilah *rotating market*, atau *periodical market*, atau *weekly market* atau *market circulation*.

Dasar pemikiran dari belangsungnya operasional pasar yang berbeda hari dan tempat adalah karena tindakan para aktor pasar dibatasi oleh unsur-unsur identitas, kepentingan dan kapasitas mereka untuk terlibat dalam pasar (Friedland dan Roibertson dalam Nursyirwan, 2006:60). Unsur-unsur tersebut akhirnya mempengaruhi *batas*,

bentuk dan performance dari pasar.

Untuk memahami format sosial dalam pasar konsekuensinya adalah mempertimbangkan berbagai posisi sosial dari aktor yang terlibat di dalam pasar. Pada umumnya dalam pasar tradisional akan terdapat beberapa jenis pelaku pasar seperti: petani dan masyarakat desa, makelar atau toke, pedagang antar pasar, pelayan kios, penyedia jasa, pengatur transportasi lokal, aparat keamanan, pengusaha lokal kelas menengah dan kecil, dan pengelola pasar. (Nursyirwan, 2006:59-60).

D. Diskripsi Pasar Tradisional Dahlia Pontianak

Pasar Dahlia terletak di Jl. H. Rais A. Rahman kecamatan Pontianak Barat, dibangun pada tahun 1979 di atas tanah seluas tanah 8.635 m² milik pemerintah Kota Pontianak dengan status pasar Inpres dengan kondisinya sangat sederhana. Pada tahun 1991 pernah dilakukan perbaikan, namun hanya perbaikan beberapa bagian bangunan sehingga tetap memperlihatkan sebagai pasar yang sangat sederhana.

Letak pasar Dahlia sangat strategis besebelahan dengan terminal yang melayani penumpang ke berbagai jalur dan berlokasi di kawasan pemukiman yang tergolong padat penduduk. Karena letaknya di jalan yang sangat padat kendaraan sementara jalannya relatif sempit, maka lalu lintas di sepanjang pasar seringkali macet dan terasa semerawut. Kondisi ini diperparah oleh banyaknya pedagang kaki lima yang berjualan di sekeliling pasar dan di pinggir-pinggir jalan raya sehingga tidak saja menjadikan suasana pasar semakin semerawut tetapi juga mengakibatkan kekumuhan lingkungan pasar akibat dari sampah dagangan para PKL yang berserakan di sekitar pasar maupun di jalan raya.

Untuk mengatasi keadaan tersebut pada tahun 2003 sampai dengan tahun 2005 dilakukan renovasi dengan membongkar seluruh bangunan yang ada. Pasar ini dibangun oleh pihak swasta dengan dana

berasal dari pemerintah Kota Pontianak melalui kerjasama dengan PD Bank Pasar Pontianak. Untuk mengembalikan dana tersebut diharapkan dapat lunas dengan cara menjual tempat usaha kepada pedagang.

Pasar Dahlia direnovasi dengan menggunakan struktur fondasi dari beton dengan rangka badan dan rangka atap dari baja, berdinding semen, dan beratap seng metal dengan luas bangunan seluruhnya 1.311 M². Fasilitas yang tersedia relatif lebih lengkap terdiri dari 516 kios dan 366 los dengan dilengkapi 4 (empat) buah WC, 2 (dua) tempat parkir yang cukup luas, 1 (satu) kantor pengelola, terdapat aliran listrik, dan jalan yang cukup baik, hanya saja masih belum tersedia fasilitas penunjang lainnya seperti: mushalla, air bersih dan tempat penampungan sampah.

Pasar ini dibangun berlantai dua dengan penataan tempat jualan, pada lantai dua diutamakan untuk dagangan kebutuhan sandang seperti pakaian, sepatu, tas dan lain sebagainya, sedangkan untuk lantai satu yang merupakan lantai dasar diutamakan bagi pedagang ikan, ayam, sayur dan sembako. Komoditas yang diperdagangkan hampir sama dengan pasar lain terdiri dari berbagai jenis barang kebutuhan sehari-hari seperti: ikan, ayam, daging, sayur-sayuran, buah, makanan jadi, pakaian, sembako, kelontong dan lainnya.

E. Komunikasi Pengelolaan Pasar Tradisional

Pasar tradisional sebagai lokasi perdagangan merupakan salah satu pilar perekonomian. Melalui berbagai fungsi dan peran strategis yang dimiliki, pasar tradisional menjadi salah satu wadah atau sarana untuk mencapai kesejahteraan. Begitu juga pasar tradisional Dahlia Pontianak di mana fungsi dan perannya tercermin dalam berbagai hal di antaranya pasar ini menjadi indikator pergerakan tingkat kestabilan harga kebutuhan sembilan bahan pokok. Untuk itu pemerintah harus melakukan upaya-upaya untuk melestarikan dan memberdayakan pasar tradisional, baik melalui kebijakan-kebijakan

kepemerintahan maupun menjalin mitra kerja dengan berbagai *stake holder* yang mampu mengembangkan pasar tradisional agar tidak kalah bersaing dengan pasar modern.

Kehadiran pasar-pasar modern yang dikelola dengan baik dan profesional oleh para investor diklaim telah mendiskreditkan keberadaan pasar tradisional, sementara hanya sebagian kecil pasar tradisional yang dikelola secara profesional dan pada umumnya pasar tradisional masih terkesan becek, bau, sumpek, pengap, dan kotor sehingga membutuhkan peran Pemerintah. Peran aktif pemerintah diharapkan dapat mengejar ketertinggalan dan meningkatkan daya saing pasar tradisional dalam kancah perdagangan yang semakin bebas sehingga nasib ribuan pelaku ekonomi yang terlibat di dalamnya dapat diselamatkan.

Faktor yang sangat penting dalam pengelolaan pasar tradisional salah satunya adalah komunikasi di antara para aktor yang terlibat dalam aktivitas pengelolaan pasar tradisional. Komunikasi adalah transformasi informasi dari seseorang kepada yang lain dengan cara berbicara dan mendengar serta membaca dan menulis. Para pemimpin dan bawahan tidak saja berbagi informasi tetapi juga dapat membangun hubungan kerja. Menurut Edwards III (1980:17) ada tiga hal penting dalam membahas proses komunikasi kebijakan yaitu transmisi, konsistensi dan kejelasan. Persyaratan pertama bagi pelaksana kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dilaksanakan. Oleh karena itu perlu komunikasi yang akurat dan dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana.

Jika kebijakan-kebijakan yang dibuat ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka kebijakan-kebijakan itu harus bisa dipahami bahkan tidak cukup hanya

dipahami, melainkan harus jelas maksud, arah dan tujuannya. Jika petunjuk pelaksanaannya tidak jelas maksud, arah dan tujuannya, maka para pelaksana akan mengalami kebingungan tentang apa yang harus mereka lakukan dan bagaimana melaksanakannya. Akibatnya, mereka akan mengimplementasikan kebijakan itu berdasarkan pandangan atau penafsirannya sendiri yang mungkin berbeda dengan pandangan yang memberi perintah (atasan) atau yang seharusnya dipedomani.

Secara kelembagaan Disperindagkop dan UKM selaku pengelola pasar tradisional merupakan institusi birokratif yang berada dalam struktur organisasi pemerintah daerah. Kepala Dinas yang bertanggung jawab kepada Walikota menerima perintah dari Walikota, selanjutnya perintah tersebut diteruskan kepada bawahannya secara hirarkhis sampai ke tingkat staf melalui mekanisme komunikasi yang bersifat formal sesuai dengan struktur organisasi yang berlaku pada Disperindagkop dan UKM. Perintah Walikota terhadap pengelolaan pasar tradisional dituangkan dalam Peraturan WaliKota Pontianak No. 22 Tahun 2010 tentang Susunan Organisasi, Tugas Pokok, Fungsi dan Tatakerja Disperindagkop dan UKM dan Peraturan WaliKota Pontianak Nomor 75 Tahun 2008 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Pokok, Fungsi, dan Tatakerja UPTD Pasar Tradisional pada Disperindagkop dan UKM.

Berdasarkan struktur organisasi pada Disperindagkop dan UKM jenjang perintah itu dimulai dari Kepala Dinas diteruskan kepada Kepala Bidang Pasar dan Kepala UPTD, selanjutnya oleh Kepala Bidang Pasar diteruskan Kepala Seksi Pembinaan dan Penataan Pasar dan Kepala Seksi Registrasi dan Retribusi hingga kepada staf masing-masing. Sedangkan bagi Kepala UPTD perintah itu diteruskan kepada staf di unit kerjanya.

Kedudukan Kepala Dinas sebagai pucuk pimpinan dari sebuah SKPD dituntut untuk mampu menjabar tugas dan fungsi yang telah ditetapkan Walikota serta membagi habis

tugas yang diemban Disperindagkop dan UKM kepada bawahannya secara jelas ke dalam *job discription*. Tugas-tugas yang telah dibagikan tersebut dapat dilaksanakan dengan baik apabila para pelaksana kebijakan memahami dengan benar tugas masing-masing. Selain pemahaman yang benar diperlukan pula persamaan persepsi dari para pelaksana supaya tidak terjadi penafsiran yang berbeda-beda yang dapat menimbulkan ketidakselarasan langkah dan sikap. Pimpinan dalam mentransmisikan kebijakan yang telah ditetapkan harus melakukan sosialisasi kepada bawahannya dengan menjelaskan arah tujuan dan sasaran yang diinginkan serta cara mencapainya agar kebijakan yang dibuat dapat dipahami secara benar dan tepat serta harus melakukan koordinasi guna menyamakan persepsi dalam mengimplementasikannya.

Berdasarkan wawancara dengan pegawai UPTD diperoleh keterangan bahwa kepala dinas kurang melakukan sosialisasi terhadap tugas-tugas yang harus diemban dan tidak memberikan penjelasan yang memadai terhadap program kerja yang ditetapkan oleh Walikota sehingga pelaksanaan tugas oleh pejabat dan staf hanya atas dasar pemahaman masing-masing sesuai kebiasaan rutinitasnya tanpa mengetahui bagaimana yang seharusnya dilaksanakan. Akibatnya, antara satu unit kerja dengan unit kerja yang lain sering terjadi singgung yang seharusnya tidak perlu terjadi.

Titik singgung kewenangan ini seringkali muncul terutama terhadap tugas-tugas yang terkait dengan instansi lain, seperti Dinas Kebersihan, Dinas Perhubungan, Satpol PP dan lain-lain. UPTD yang kesehariannya berhadapan langsung dengan aktivitas pasar selalu menjadi sasaran atas kondisi pasar padahal kewenangan UPTD tidak menjangkau seluruh kegiatan pasar. Jika UPTD mengambil inisiatif demi lebih baiknya pelayanan hal itu bukan menjadi kewenangannya, namun jika membiarkannya UPTD sering mendapat kritik dari masyarakat.

Guna mengatasi titik singgung yang terjadi di internal Disperindagkop dan UKM, Kepala Disperindagkop dan UKM

mengemukakan telah diupayakan untuk selalu berkoordinasi antar unit pelaksana, namun demikian dalam realitanya masih sering mengalami hambatan dalam penyelesaian permasalahan di lapangan sebagaimana dikemukakan oleh kepala UPTD. Hal ini menurut kepala UPTD tidak terlepas dari sistem pembagian dan mekanisme kerja yang tidak terpadu dan terpisah-pisah yang menjadikan kinerja tidak efektif dan tidak efisien. Ia memberikan contoh, ketika petugas UPTD menemukan penyalahgunaan lokasi tempat jualan atau terjadi keributan antar para pedagang, UPTD hanya bisa melapor kepada Kepala Dinas tanpa ada kewenangan untuk mengatasinya, baru kemudian kepala dinas memerintahkan seksi pembinaan dan penataan pasar melalui bidang pasar untuk mengatasinya. Mekanisme kerja seperti ini memakan waktu panjang sehingga bisa jadi permasalahan yang terjadi di lapangan sudah selesai tapi bukan karena diselesaikan oleh pejabat yang berwenang melainkan oleh pihak lain sehingga yang demikian ini dapat menimbulkan kesan pembiaran atau ketidakpedulian aparat pemerintah, atau bisa jadi permasalahan yang semula hanya sederhana menjadi serius dan meluas karena keterlambatan mengatasinya atau bahkan akan menjadi sulit mengatasinya.

Winarno (2005:127) berpendapat, ada beberapa hambatan dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi, pertama, pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijaksanaan. Hal ini terjadi karena para pelaksana menggunakan keleluasaan yang tidak dapat mereka elakkan dalam melaksanakan keputusan dan perintah-perintah umum. Kedua, informasi melewati berlapis-lapis birokrasi. Kondisi ini sangat mempengaruhi tingkat efektivitas komunikasi kebijakan yang tidak langsung dan tidak adanya saluran-saluran komunikasi yang ditentukan. Ketiga, penangkapan yang selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan suatu kebijakan, kadang-kadang para pelaksana mengabaikan

apa yang sudah jelas dan mencoba menduga-duga makna komunikasi sebenarnya.

Untuk mengatasi kondisi seperti telah dikemukakan seharusnya kepala dinas bisa mengambil kebijakan dengan menetapkan secara jelas dan tegas tugas dan wewenang masing-masing unit kerja secara terpadu dengan memilah dan memilih mana saja tugas yang bisa dipisah-pisah antara unit kerja yang satu dengan unit kerja yang lain dan mana tugas yang harus menyatu dalam satu unit kerja. Tugas yang memerlukan penyelesaian segera tidak boleh dibagi-bagi kepada beberapa unit kerja melainkan harus diserahkan kepada satu unit kerja. Cara ini selain lebih efektif dan efisien juga mampu mengatasi permasalahan di lapangan dengan baik dan segera.

Jika kondisi demikian terjadi, maka benarlh apa yang dikatakan Faisal Afiff (<http://www.fe.unpad.ac.id>) yang menyatakan :

“Suatu organisasi tidak akan terwujud tanpa adanya komunikasi. Karena komunikasi adalah penyampaian informasi atau pemahaman dari seorang pekerja kepada pekerja yang lain, atau dari seorang atasan kepada bawahan dan sebaliknya. Komunikasi diantara pemimpin perlu dikembangkan mengingat pemimpin berada agak jauh dari titik pelaksanaan pekerjaan, namun demikian mereka adalah pengambil keputusan yang kompeten. Demikian pula halnya, hampir semua informasi penting dan berbobot kebanyakan terdapat dikelompok para pemimpin. Di samping itu pengaruh manajerial dari seorang pemimpin lebih besar daripada pengaruh para pekerja secara umum”. Komunikasi diantara para pemimpin diperlukan demi kepentingan para pemimpin itu sendiri, di mana mereka membutuhkan komunikasi dan pemahaman yang akurat terhadap pesan komunikasi, khususnya dalam posisi mereka sebagai penghubung

batas (*boundary spaners*) yang kuat, yaitu penghubung mata rantai komunikasi dalam cakupan yang lebih luas dalam posisinya sebagai sumber status dan kekuasaan yang potensial dan kredibel pada mata-rantai komunikasi organisasi.

Aspek lain dari komunikasi menyangkut petunjuk-petunjuk pelaksana adalah persoalan konsistensi. Keputusan-keputusan yang bertentangan akan membingungkan dan menghalangi staf administrasi dan menghambat kemampuan mereka untuk melaksanakan kebijakan secara efektif. Banyak hal yang mendorong terjadinya komunikasi yang tidak konsisten dan menimbulkan dampak-dampak buruk bagi implementasi kebijakan.

Wahab (2005:4) mengatakan bahwa kebanyakan pemerintah di dunia ini baru mampu untuk mengesahkan kebijakan dan belum sepenuhnya mampu untuk menjamin bahwa kebijakan yang telah disahkan itu benar-benar menimbulkan dampak atau perubahan yang diinginkan. Senada dengan itu apa yang dikemukakan Andrew Dunsire (dalam Wahab, 2005:6) sebagai implementasi gap, yaitu suatu keadaan di mana dalam suatu proses kebijakan akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai.

Keberhasilan pencapaian tujuan dari suatu pelaksanaan kebijakan tidak hanya tergantung komunikasi antara para petugas dalam lingkup aparatur pemerintah daerah tetapi juga bagaimana komunikasi yang dilakukan oleh petugas lapangan kepada para pedagang tradisional atau bagaimana pihak birokrasi menyampaikan pesan kepada para pedagang. Komunikasi antara keduanya perlu dibangun sedemikian rupa agar apa yang menjadi tujuan dari kebijakan dapat tercapai dengan baik. Pedagang sebagai pengguna dan sekaligus pelaku pasar mempunyai peran yang sangat penting dalam upaya membangun pasar tradisional.

Dalam penyampaian informasi perlu memperhatikan kemampuan komunikasi menyerap pesan yang disampaikan. Sebaik apapun kebijakan itu dibuat akan tetapi jika cara penyampaiannya tidak sesuai dengan kondisi penerima informasi, maka kebijakan itu tidak dapat difahami dengan baik sehingga tidak memberikan hasil yang maksimal. Selain itu dengan memperhatikan heteroginnya komunitas pedagang yang terdiri dari berbagai lapisan kiranya akan lebih efektif jika penyampaian informasi dilakukan melalui komunikasi informal. Oleh sebab itu segala kebijakan pemerintah berkenaan dengan kepentingan pasar harus disampaikan kepada pedagang dengan cara yang tepat sesuai dengan situasi dan kondisi di lapangan.

Mereka lebih berharap kepada para petugas dan praktisi atau para peneliti untuk terjun langsung ke lapangan melihat kenyataan yang ada, dan bertatap muka untuk mengungkapkan segala apa yang mereka rasakan. Komunikasi demikian akan efektif untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Bagi pemerintah sendiri akan mendapat keuntungan sampainya informasi secara akurat dan tepat sehingga dapat menciptakan partisipasi bagi para pedagang sebagai penerima informasi. Ini sesuai dengan pendapat Mulyono (1997:204) yang menyatakan dengan komunikasi dua arah lebih akurat dari pada satu arah, komunikasi akan lebih mudah diserap apabila menggunakan komunikasi dua arah, komunikasi akan lebih merasa yakin akan kebenaran sikap/tingkah-laku yang dilakukan, bila digunakan dua arah.

Berkaitan dengan pengelolaan pasar tradisional di Pontianak Disperindagkop dan UKM dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya tidak berdiri sendiri melainkan melibatkan banyak instansi sebagai mitra kerja. Untuk menyelaraskan tugas-tugas lintas sektoral ini Disperindagkop dan UKM telah berusaha melakukan koordinasi dengan instansi lain, namun masih saja terjadi kekurangharmonisan pelaksanaan tugas akibat sangat kompleksnya permasalahan yang dihadapi dan kurangnya komitmennya instansi

terkait.

Kebijakan yang melibatkan banyak orang atau institusi hanya dapat terlaksana dengan baik dan dapat mencapai tujuan dan sasaran yang diinginkan apabila ada komitmen dari seluruh pelaksana yang terlibat dan terjalinnya koordinasi yang baik. Koordinasi ini diperlukan agar dalam mengimplementasikan kebijakan diperoleh keselarasan dan keharmonisan tindakan yang dilakukan serta terhindar dari tumpang tindihnya kewenangan. Selain itu juga memungkinkan terwujudnya partisipasi dan keterlibatan intensif dari berbagai pihak. Adanya dukungan dan keterlibatan pelaksana secara luas sangat besar pengaruhnya dalam mengatasi tingkat kesulitan pelaksanaan kebijakan. Melalui koordinasi, maka wewenang dan mekanisme kerja menjadi jelas dan terarah, siapa mengerjakan apa, bagaimana cara mengejakannya dan kepada siapa mempertanggung jawabkannya dapat dilaksanakan dengan baik.

Banyak pakar mengatakan bahwa dalam suatu kegiatan di lapangan diperlukan adanya koordinasi agar dapat berjalan seperti yang diinginkan karena koordinasi mempunyai manfaat yaitu: untuk efisiensi dalam menggunakan sumber daya yang terbatas, untuk memperkecil kemungkinan terjadi konflik, untuk memperoleh keseragaman dalam kebijaksanaan pemerintah, untuk memperoleh hubungan kerja yang efektif sehingga satu instansi dapat menunjang instansi yang lain, dan untuk menghilangkan overlapping.

Mulyono (1997:204) mengemukakan bahwa pentingnya koordinasi adalah untuk mengharmoniskan atau menserasikan seluruh kegiatan sehingga dapat mencapai tujuan yang diharapkan. Keharmonisan dan keserasian ini haruslah diciptakan baik terhadap tugas-tugas yang bersifat teknis maupun administrasi. Untuk mengharmoniskan tugas tersebut setiap fungsi menuntut keahlian khusus sehingga semakin bertambah tajam spesialisasi akan bertambah banyak dibutuhkan orang yang mempunyai keahlian tertentu. Orang-orang

yang mempunyai keahlian khusus yang berbeda pandangan serta latar belakang sering cenderung untuk memisahkan diri, dan hal ini tentunya perlu untuk dihindari melalui koordinasi.

Jika prinsip koordinasi dibandingkan dengan prinsip spesialisasi, nampak seolah-olah merupakan dua kutub yang saling bertolak belakang. Di satu pihak agar organisasi dapat mencapai efektivitas dan efisiensi perlu ada pembagian unit-unit dan penggolongan pekerjaan menjadi fungsi-fungsi yang terpisah. Sebaliknya pada pihak lainnya, agar organisasi itu tadi dapat mencapai efektivitas dan efisiensi, maka diperlukan semua unit dan fungsi harus disatupadukan dalam setiap gerakannya. Hal seperti inilah yang terjadi dalam pengelolaan pasar tradisional Kota Pontianak.

Meskipun kewenangan mengelola pasar tradisional itu dipercayakan kepada Disperindagkop dan UKM, namun dalam implementasinya melibatkan banyak instansi lain yang mempunyai spesifikasi tugas tersendiri. Di antara mitra kerja Disperindagkop dan UKM yang sangat erat keterkaitannya dengan pengelolaan pasar tradisional antara lain Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Kebersihan, Badan Lingkungan hidup, Dinas Perhubungan, Satuan Polisi Pamong Praja dan Polisi. Selain lembaga tersebut masih ada beberapa lembaga lain yang terlibat seperti Dinas Pertanian Perikanan dan Pertenakan, Dinas Kesehatan, Badan Pengawas Obat dan Makanan. Banyaknya lembaga yang menjadi mitra kerja Disperindagkop dan UKM menjadikan semakin sulitnya koordinasi dilakukan. Oleh karena itu tidak mengherankan apabila bertambah besar organisasi dan bertambah tajam spesialisasi akan mengakibatkan semakin mekarnya koordinasi dilaksanakan dan disini diperlukan seorang pimpinan yang mampu mengelola koordinasi dengan baik.

Badjuri (2002:121) menyatakan, koordinasi dalam pelaksanaan kebijakan akan dapat berjalan dengan baik jika adanya kesesuaian yang jelas antara kebijakan yang

diambil dengan keputusan pelaksanaannya, artinya bahwa jika keputusan operasional berjalan seiring dengan kebijakan yang ditempuh maka akan lebih mudah di dalam melakukan koordinasi dengan berbagai pihak. Tentang hal ini Van Meter & Van Horn (1975: 474), juga mengemukakan, prospek keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh komunikasi kepada para pelaksana kebijakan secara akurat dan konsisten. Di samping itu, koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan.

Simpulan

Pengelolaan pasar Dahlia yang sifatnya lintas sektoral menjadi kendala yang serius dalam melakukan komunikasi karena masing-masing instansi mempunyai birokrasi tersendiri yang seringkali menjadi hambatan dalam melakukan koordinasi.

Kebijakan yang melibatkan banyak orang atau institusi hanya dapat terlaksana dengan baik dan dapat mencapai tujuan dan sasaran yang diinginkan apabila ada komitmen dari seluruh pelaksana yang terlibat dan terjalinnya koordinasi yang baik. Koordinasi ini diperlukan agar dalam mengimplementasikan kebijakan diperoleh keselarasan dan keharmonisan tindakan serta terhindar dari tumpang tindihnya kewenangan. Selain itu juga memungkinkan terwujudnya partisipasi dan keterlibatan intensif dari berbagai pihak.

Dukungan dan keterlibatan pelaksana secara luas sangat besar pengaruhnya dalam mengatasi tingkat kesulitan pelaksanaan kebijakan. Melalui koordinasi, maka wewenang dan mekanisme kerja menjadi jelas dan terarah, siapa mengerjakan apa, bagaimana cara mengejakannya dan kepada siapa mempertanggung jawabkannya dapat dilaksanakan dengan baik.

Dari segi pedagang diperoleh keterangan mereka mengharap bagaimana berusaha yang baik atau bagaimana memecahkan persoalan yang mereka hadapi,

misalnya tentang modal usaha, kerjasama dengan pihak ketiga, menjaga keamanan dan kenyamanan berusaha. Harapan semacam ini sangat positif untuk disikapi pemerintah karena dengan penyuluhan akan terjadi umpan balik antara pihak pedagang dengan pemerintah. Keuntungan bagi para pedagang mereka akan mendapat pengetahuan berwiraswasta dan informasi lain yang berguna, sedang bagi pihak penyuluh (birokrat) akan mendapat masukan yang mereka inginkan

Referensi

- Agus Maryono, 1997. *Prinsip Dasar Manajemen*, Yoyakarta: BPFE
- Agustino, Leo, 2008. *Politik & Kebijakan Publik*, Bandung: AIPI dan Puslit KP2W Lemlit Unpad
- Badjuri H. Abdul Kahar, dan Yuwono, Teguh, 2002. *Kebijakan Publik Konsep & Strategi*, Semarang: Universitas Diponegoro
- Edward III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*, Washington DC: Congressional Quarterly Press
- Islamy, M. Irpan, 2001. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara
- Nursyirwan, Effendi, 2006. *Keberadaan dan Fungsi Pasar Tradisional*, Jurnal Antropologi VII, Padang: Fisip Universitas Andalas
- Nugroho, Riant D. 2004. *Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, Yakarta: Elex Media Komputindo
- Putra, Fadillah, 2001. *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset

Sarosa, Samiaji. 2012. *Penelitian Kualitatif*:

Dasar-Dasar. Jakarta: Inde

- Suganda, Dann, 1997. *Koordinasi Alat Pemersatu Gerak Administrasi*, Jakarta: Intermedia
- Tachjan, 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*, Bandung: AIPI
- Wahab, Abdul Solichin, 2005. *Analisis Kebijaksanaan*, Jakarta: Bumi Aksara
- Winarno, Budi, 2005. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Med Press.
- Van Meter, D.S. dan C.E. Van Horn, 1975. *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework, Aministration and Society*, London: Vo.6, No.4, Sage Publication Inc
- Faisal, Afif, 2012, *Komunikasi Dalam Organisasi*,
<http://www.fe.unpad.ac.id/arsip-fakultas-ekonomi-unpad/opini/2218-komunika-si-dalam-organisasi>.
- Sumber Lain
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2007 Tentang Penataan Dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern
- Peraturan Wali Kota Pontianak Nomor 75 tahun 2008 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja UPTD Pengelolaan Pasar Tradisional pada Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan UKM Kota Pontianak
- , Nomor 22 Tahun 2010 Susunan Organisasi Tugas Pokok Fungsi dan Tata Kerja Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan UKM Kota Pontianak