

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGELOLAAN PASAR
TRADISIONAL MILIK PEMERINTAH
KABUPATEN MAMUJU UTARA**

*(THE IMPLEMENTATION OF MANAGEMENT POLICIES ON
TRADITIONAL MARKET OWN BY GOVERMENT IN
KABUPATEN MAMUJU UTARA)*

M. Natsir

Abstrak

Makalah ini bertujuan berbicara tentang menganalisis implementasi kebijakan pengelolaan pasar tradisional oleh pemerintah Kabupaten Mamuju Utara guna menemukan konsep baru tentang implementasi kebijakan pengelolaan pasar tradisional. Permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana implementasi kebijakan pengelolaan pasar tradisional milik Pemerintah Kabupaten Mamuju Utara. Kaedah 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 yang dilaksanakan oleh Disperidagkop dan UKM selaku pemangku tugas pengelolaan pasar tradisional. Sumber data yang dipergunakan adalah bersumber dari data skunder dan data primer yang berkaitan dengan situasi dan kondisi empiris implementasi kebijakan pengelolaan pasar tradisional milik pemerintah Kabupaten Mamuju Utara, sedangkan teknik pengumpulan data yang digunakan adalah observasi, wawancara mendalam, dan studi dokumentasi. Penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn, dengan enam faktor yang mempengaruhi implementasi yaitu standard dan tujuan, sumber daya, komunikasi inter-organisasi dan aktivitas pelaksanaan, disposisi pelaksana, karakteristik badan pelaksana, serta kondisi sosial, ekonomi dan politik. Hasil penelitian menunjukkan, implementasi kebijakan pengelolaan pasar tradisional belum memenuhi ketentuan yang ditetapkan disebabkan standar dan sasaran yang tidak konkrit dan terukur, sumber daya yang tersedia kurang memadai, sikap dan karakteristik organ pelaksana yang birokratis, komunikasi tidak berjalan dengan baik, dan kondisi lingkungan ekonomi, sosial dan politik belum memberikan kontribusi yang berarti. Adapun faktor yang paling berpengaruh adalah sikap implementor, sumber daya dan komunikasi. Diyakini, apabila implementor bersikap profesional, sumber daya memadai dan komunikasi terbangun dengan baik, maka implementasi kebijakan pengelolaan pasar tradisional akan dapat berjalan efektif dan dapat mencapai tujuan yang diinginkan. Efektifitas implementasi kebijakan yang sifatnya lintas sektoral diperlukan kerjasama antar implementor.

Kata Kunci: Impelementasi kebijakan, pengelolaan pasar tradisional.

Abstract

This paper aims to talk about on the analysis of a study on the implementation of management policies of traditional market own by goverment in North Mamuju Regency to find new concept of implementation of traditional market management policy. The problem in this research is how the implementation of policy of management of traditional market of North Mamuju Regency Government. The method used in this research is qualitative method with descriptive research type. The first instrument is that the researcher collects, manages, analyzes, interprets and verifies any data and information obtained from the research. Researchers observed the implementation of traditional market management policies implemented by Disperidagkop and SMEs as traditional market management stakes. Sources of data used are sourced from secondary data and primary data related to empirical situation and condition of implementation of traditional market management policy owned by government of North Mamuju Regency, while data collection technique used is observation, depth interview, and documentation study. This research uses the theory of policy implementation from Van Meter and Van Horn, with six factors that influence the implementation are standards and objectives, resources, inter-organizational communication and implementation activities, implementing dispositions, implementing agency characteristics, and social, economic and political conditions. The result of the research shows that the implementation of traditional market management policy has not fulfilled the stipulated requirements due to unconcrete and measurable standards and targets, insufficient resources available, the attitude and characteristics of the bureaucratic implementing organ, the communication is not going well, and the condition of the economic environment, Social and political issues have not contributed significantly. The most influential factor is the attitude of implementor, resources and communication. It is believed that if the implementor is professional, the resources are adequate and the communication is well built, then the implementation of the traditional market management policy will be effective and can achieve the desired objectives. The effectiveness of cross-sectoral policy implementation requires cooperation among implementors.

Keywords: Policy implementation, traditional market management

PENDAHULUAN

Hakikat desentralisasi adalah otonomisasi suatu masyarakat dalam wilayah tertentu. Maka pada otonomi daerah, kekuatan/kemampuan untuk berkembang terletak sejauh mana partisipasi publik terhadap kebijakan pemerintah. Keterlibatan kelompok atau masyarakat sebagai suatu kesatuan, dapat disebut partisipasi kolektif, sedangkan keterlibatan individual dalam kegiatan kelompok dapat disebut partisipasi individual. Partisipasi yang dimaksud ialah partisipasi vertikal dan horisontal masyarakat. Disebut partisipasi vertikal karena bisa terjadi dalam kondisi tertentu yakni masyarakat terlibat atau mengambil bagian dalam suatu program pihak lain, dalam hubungan dimana masyarakat berada pada posisi sebagai bawahan, pengikut atau klien. Disebut partisipasi horisontal, karena pada suatu saat tidak mustahil masyarakat mempunyai kemampuan untuk berprakarsa, di mana setiap anggota/kelompok masyarakat berpartisipasi horisontal satu dengan yang lain, baik dalam melakukan usaha bersama, maupun dalam rangka melakukan kegiatan dengan pihak lain. Tentu saja partisipasi seperti itu merupakan suatu tanda positif tumbuhnya masyarakat yang mampu berkembang secara mandiri.

Pola konglomerasi yang diterapkan di era Orde Baru mengakibatkan terjadinya ketimpangan ekonomi dan kesenjangan sosial yang bermuara kepada tingginya angka pengangguran baik di daerah pedesaan maupun di perkotaan. Pola konglomerasi ini menciptakan kontraksi akibat ketegangan antara kepentingan masyarakat, pasaran kerja dan pertumbuhan pencari kerja terutama pada kesempatan masyarakat pada sektor ekonomi seperti Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) sehingga kegiatan ekonomi sektor informal menjadi salah satu bentuk partisipasi dalam mengurangi pengangguran.

UMKM merupakan segmen terbesar pada pasar tradisional dan memiliki peranan yang sangat besar dalam membuka lapangan kerja dan menciptakan pendapatan bagi sebagian besar pekerja berpendapatan rendah. Dengan meningkatkan peran UMKM, tidak hanya akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi, namun juga mengurangi kemiskinan dan memperbaiki distribusi pendapatan. Selain itu, UMKM juga berperan besar dalam penyediaan dan distribusi barang dengan harga murah untuk konsumsi domestik.

Menurut data dari Asosiasi Pedagang Pasar Seluruh Indonesia (APPSI) tahun 2004 jumlah pasar tradisional di Indonesia sekitar 13.450 dengan jumlah pedagang berkisar 12.625.000 orang, dan pada tahun 2010 jumlah pasar tradisional diperkirakan mencapai 14.000 dengan jumlah pedagang sekitar 15.000.000. Keberadaan pasar tradisional ini sangat signifikan dan sangat strategis dalam menggerakkan perekonomian dibandingkan dengan pelaku ekonomi lainnya. Perdagangan di pasar tradisional selalu menjadi indikator nasional dalam stabilitas harga pangan seperti beras, gula, dan sembilan kebutuhan pokok lainnya.

Pemberdayaan pasar tradisional merupakan cara termudah untuk menggerakkan ekonomi masyarakat melalui pengembangan kesempatan kerja, dan pemerataan ekonomi. Sayangnya, meski 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.

Menghadapi era globalisasi dan perdagangan bebas di mana pemodal-pemodal besar semakin giat mengembangkan bisnisnya, sudah tentu membawa dampak negatif terhadap kelangsungan pasar tradisional, padahal keberadaan pasar tradisional sangat diperlukan bagi masyarakat ekonomi lemah. Guna menjaga kelangsungan pasar tradisional perlu dilakukan pengelolaan yang tepat yang dapat memberikan kesejahteraan bagi masyarakat. Semakin baik pengelolaan pasar tradisional, akan semakin kuat keberadaannya, sebaliknya semakin buruk pengelolaannya akan semakin besar kemungkinan ditinggalkan konsumen. Bepijak dari asumsi ini maka pengelolaan pasar tradisional harus dilakukan secara serius.

Pemerintah pusat telah menggariskan kebijakan sebagai pedoman atau landasan untuk mengelola 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.

Peraturan Daerah Kabupaten Mamuju Utara Nomor 2 tahun 2014 Tentang Retribusi Pelayanan Pasar, telah dijelaskan bahwa Retribusi Pasar merupakan salah satu retribusi daerah yang potensial di Kabupaten Mamuju Utara. Bahwa dengan pertimbangan Bupati Mamuju Utara, retribusi pasar merupakan salah satu sumber pendapatan asli daerah guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah untuk memantapkan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab serta peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Melihat kenyataan pasar tradisional yang ada di Kabupaten Mamuju Utara dengan jumlah 27 Pasar dan tersebar di 12 Kecamatan yang kondisinya kumuh, penataan tempat usaha dan aktivitas perdagangannya tidak teratur, dan masih kurangnya pemahaman pengelola pasar dilapangan tentang pengaturan posisi Los, Kios, dan lapak-lapak tempat berjualan. Akibat dari kurang maksimalnya pengelolaan pasar tradisional tersebut berimbas pada pendapatan masyarakat yang menggantungkan

hidupnya sebagai pedagang, karena kurangnya pengunjung untuk berbelanja serta berimbang pada Pendapatan Asli Daerah (PAD) atau Retribusi Pasar, dimana Data Pendapatan Retribusi Pasar Tahun 2014 dari yang ditargetkan.

KAEDAH PENYELIDIKAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif Moleong (1997) menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian (contohnya: perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dan lain sebagainya) secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai kaedah ilmiah.

Dengan demikian dapat kita pahami bahwa kaedah penelitian kualitatif adalah kaedah penelitian yang sistematis yang digunakan untuk mengkaji atau meneliti suatu objek pada latar alamiah tanpa ada manipulasi di dalamnya dan tanpa ada pengujian hipotesis, dengan kaedah-kaedah yang alamiah ketika hasil penelitian yang diharapkan bukanlah generalisasi berdasarkan ukuran-ukuran kuantitas, namun makna (segi kualitas) dari fenomena yang diamati.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Implementasi kebijakan merupakan proses kegiatan yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan. Implementasi kebijakan lebih menekankan pada tataran pelaksana atau aksi dari kebijakan setelah ditetapkan oleh pemerintah. Keberhasilan suatu kebijakan publik sangat ditentukan oleh bagaimana kebijakan publik tersebut diimplementasikan.

Berkenaan dengan implementasi kebijakan pengelolaan pasar tradisional di Kabupaten Mamuju Utara, maka dalam penulisan ini akan digunakan model implementasi kebijakan yang ditawarkan Van Meter dan Van Horn (1975) atau yang disebut *A Model of the Policy Implementation*. Menurutnya, keberhasilan implementasi kebijakan didasarkan oleh standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik organ pelaksana, sikap para pelaksana, komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan serta lingkungan sosial, ekonomi dan politik.

Kebijakan publik merupakan sebuah keputusan yang berkaitan dengan kepentingan umum dan menjadi tanggung jawab pemerintah untuk memberikan yang terbaik bagi masyarakat. Setiap kebijakan yang dibuat harus selalu berorientasi kepada masa depan yang lebih baik atau paling tidak harus dapat mengatasi permasalahan yang dihadapi sehingga kebijakan tersebut mempunyai arah dan tujuan yang jelas. Kejelasan arah dan tujuan kebijakan akan sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.

Suatu kebijakan yang tidak atau kurang jelas arah dan tujuannya akan menyulitkan dalam mengimplementasikannya dan bahkan dapat mengakibatkan kegagalan. Oleh sebab itu setiap kebijakan harus dibuat melalui proses perencanaan yang matang dimana perencanaan secara formal merupakan suatu proses penetapan tujuan (*setting objectives*) yang akan dicapai dan memutuskan strategi dan taktik untuk mencapainya.

Menurut Grindle (1991), proses implementasi kebijakan hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula bersifat umum telah dirinci, program-program aksi telah dirancang dan sejumlah dana/biaya telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran tersebut. Penentuan perencanaan kebijakan harus bisa menjawab pertanyaan *what must be done, what action is necessary, why must be done, where will be done, when will be done, who will do it, how will it be done*. Pertanyaan-pertanyaan ini merupakan *basic questions for planning*. Pada tahap penyusunan rencana kebijakan, pembuat rencana sudah sekaligus memikirkan fungsi-fungsi manajemen lainnya sehingga harus memiliki kemampuan meliputi (1) kemampuan staf perencanaan, (2) kemampuan organisasi perencanaan, (3) kemampuan tehnik analisis, dan (4) mutu informasi yang diperlukan. (Tachjan 2006).

Visi Dinas Koperasi, Usaha Kecil Menengah, Perindustrian dan Perdagangan adalah “*Terwujudnya Masyarakat Koperasi, Usaha Kecil Menengah, Industri dan Pedagang yang sejahtera, mandiri, berdaya saing dan bermartabat*”.

Adapun rumusan misi Dinas Koperasi, UKM, Perindustrian dan Perdagangan Kabupaten Mamuju Utara adalah:

1. Meningkatkan SDM aparat pembina dan pelaku usaha kecil menengah melalui bimbingan teknis dan pelatihan.
2. Meningkatkan kualitas kelembagaan koperasi dan UKM, industri, pedagang berbasis pada sumber daya yang tersedia.
3. Meningkatkan jiwa kewirausahaan dan daya saing koperasi dan UKM, industri, dan pedagang.
4. Menciptakan iklim usaha yang kondusif melalui fasilitasi kemudahan perizinan di bidang koperasi, usaha mikro kecil menengah serta sektor informal.
5. Meningkatkan produk unggulan daerah yang kompetitif dan berdaya saing melalui penerapan rekayasa spesifikasi lokal secara dinamis dan tepat guna.
6. Meningkatkan sarana dan prasarana koperasi, UKM, industri dan perdagangan.

Berkaitan dengan kebijakan pengelolaan pasar tradisional di Kabupaten Mamuju Utara, Kepala Disperindagkop dan UKM menyatakan, dalam menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) pemerintah Kabupaten Mamuju Utara berkenaan dengan pembangunan pasar tradisional telah dilakukan melalui perencanaan yang matang dengan didahului studi kelayakan yang melibatkan berbagai instansi terkait antara lain Disperindagkop dan UKM, Bappeda, dan Dinas Pekerjaan Umum. Disperindagkop dan UKM sebagai instansi yang secara langsung mengelola pasar tradisional sangat memahami permasalahan pasar tradisional dan telah memberikan masukan-masukan mengenai apa yang perlu dilaksanakan. Prioritas dari program pembangunan pasar diarahkan kepada pembangunan sarana dan prasarana pasar untuk meningkatkan daya tampung bagi pedagang informal khususnya menampung para pedagang kaki lima yang selama ini berjualan di tempat-tempat yang tidak sesuai peruntukannya disebabkan terbatasnya daya tampung pasar tradisional.

Berdasarkan *advice planning* dari Disperindagkop dan UKM, maka disusunlah kebijakan pembangunan dan pengelolaan pasar tradisional sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) meliputi pengembangan sarana dan prasarana pasar untuk meningkatkan jumlah pedagang informal yang memperoleh tempat usaha yang layak dan meningkatkan daya tampung pasar tradisional, pengembangan sistem pendukung usaha bagi UKM, pengembangan kewirausahaan dan keunggulan kompetitif UKM, penciptaan iklim UKM yang kondusif, pembinaan pedagang kaki lima dan asongan dan perlindungan konsumen dan pedagang.

Memperhatikan kebijakan pemerintah Kabupaten Mamuju Utara dalam membangun pasar tradisional sebagaimana tertuang dalam RPJM, dapat dikatakan bahwa kebijakan yang dibuat masih merupakan kebijakan yang sifatnya umum yang secara teknis perlu disertai dengan landasan kinerja berupa Peraturan Bupati dan/atau Peraturan Daerah serta harus dijabarkan secara lebih mendalam dalam program kerja operasional oleh instansi atau dinas yang dibebani tugas dan tanggung jawab melaksanakannya. Namun pada kenyataannya program tersebut tidak disertai dengan kebijakan operasional atau petunjuk teknis bahkan Disperindagkop dan UKM selaku institusi yang diserahi tugas mengelola pasar tradisional tidak memiliki program yang komprehensif yang mengarah kepada perbaikan pasar tradisional secara menyeluruh terutama perbaikan manajemen pengelolaan pasar.

Program kerja tersebut kemudian dijabarkan dalam rencana kerja tahunan lebih rinci yang memuat tujuan, sasaran, dan cara mencapai sasaran meliputi kebijakan, program, indikator, satuan, kegiatan pokok dan penanggung jawab kegiatan. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam matrik berikut:

- Tujuan meningkatkan sarana dan prasana pasar dan pertokoan untuk menunjang perdagangan dan jasa.
- Sasaran adalah terwujudnya kenyamanan bertransaksi di pasar yang menyangkut keselamatan, kesehatan, dan keamanan pedagang dan pembeli

Pengelolaan pasar tradisional di Mamuju Utara memang belum ideal sebagaimana mestinya. Banyak faktor yang menjadi penyebabnya baik yang berasal dari luar kebijakan pemerintah daerah maupun yang berasal dari internal pemerintah daerah. Kebijakan pemerintah Kabupaten Mamuju Utara yang sering berubah-ubah dalam menata Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) sangat besar pengaruhnya terhadap pelaksanaan tugas pengelolaan pasar tradisional.

Memperhatikan kebijakan pengelolaan pasar sebagaimana dijelaskan di atas dapat dikatakan bahwa manajemen pengelolaan pasar tradisional yang dibangun oleh pemerintah Kabupaten Mamuju Utara masih bersifat konvensional, seadanya dan bahkan boleh dibilang sambil lalu. Belum baiknya pengelolaan pasar tradisional ini tidak saja terjadi pada pasar yang dikelola oleh pemerintah daerah. Pasar yang semula ramai dikunjungi konsumen, sekarang justru sepi dari pembeli bahkan banyak pedagang yang pindah jualan ke pasar lain. Kondisi ini tidak terlepas dari manajemen pengelolaan pasar yang kurang profesional. Pengelolaan pasar yang tidak profesional bukan saja merugikan masyarakat khususnya para pedagang tetapi juga merugikan pemerintah daerah terutama dalam penerimaan retribusi.

Berdasarkan hasil penelitian sebagaimana telah dikemukakan membuktikan bahwa kebijakan pengelolaan pasar tradisional yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Mamuju Utara tidak disertai dengan standard dan sasaran yang konkrit sehingga dalam implementasinya belum sepenuhnya berorientasi kepada perbaikan pasar sebagaimana dikehendaki oleh pemerintah pusat. Manajemen pengelolaan pasar, baik berkenaan dengan penataan dan pembinaan pedagang, ketertiban dan keamanan, perlindungan pasar tradisional dan kebijakan lain yang berorientasi kepada terwujudnya pasar yang sehat dan mampu bersaing belum terkelola sebagaimana mestinya.

Sumber daya merupakan faktor yang berpengaruh secara langsung terhadap efektivitas pelaksanaan kebijakan. Suatu kebijaksanaan, betapapun telah dirumuskan secara baik dan didukung oleh perangkat hukum atau peraturan yang kuat namun jika tidak disertai dengan dukungan ketersediaan sumber daya yang memadai, niscaya akan sulit diharapkan untuk dapat terlaksana dengan baik. Van Meter dan Van Horn (1975) menegaskan:

Policies furnish more than the standards and objectives against which to judge implementation: they also make available resources which facilitate their administration. These resources may include funds or other incentives in the program that might encourage or facilitate effective implementation.

Pentingnya sumber daya juga dikemukakan oleh Winarno (2002) yang menyatakan:

Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, maka implementasi cenderung tidak efektif. Oleh sebab itu sumber daya merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan, baik menyangkut sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia (finansial), baik secara kuantitas maupun secara kualitas.

Analisis terhadap variabel sumber daya dalam penelitian ini meliputi petugas pelaksana yang terkait langsung dengan pengelolaan pasar tradisional dan ketersediaan sarana dan prasarana serta dana. Yang dimaksud petugas pelaksana adalah pejabat dan staf pada Disperindagkop dan UKM serta pejabat dan staf pada Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD). Adapun terkait dengan sarana dan prasarana pasar meliputi sarana pokok berupa bangunan fisik pasar serta sarana pendukung lainnya, sedangkan menyangkut dana adalah ketersediaan dana operasional yang ada dalam Disperindagkop dan UKM.

Data pada Disperindagkop dan UKM menunjukkan bahwa personel yang terlibat langsung dalam pengelolaan pasar tradisional terdiri dari 1 (satu) orang pejabat eselon II yakni Kepala Dinas, 2 (dua) orang pejabat eselon III yakni Kepala Bidang Pasar, 2 (dua) orang eselon IV yaitu Kepala Seksi Pembinaan dan Penataan Pasar dan Kepala Seksi Registrasi dan 13 (tiga belas) orang staf terdiri dari 5 (lima) orang staf pada Bidang Pasar dan 12 (delapan) orang staf pada setiap Kecamatan. Jika dibandingkan antara jumlah personel yang tersedia dengan beban tugas yang harus diemban oleh aparat Disperindagkop dan UKM, maka jumlah tersebut sangat tidak memadai terutama personel yang ada pada setiap kecamatan. Jumlah personel sebanyak 12 (dua belas) orang dengan membawahi 3 (tiga) pasar tradisional dengan beban tugas yang begitu banyak dan kompleks dirasa sangat tidak memadai apalagi jarak antara satu pasar dengan pasar lainnya cukup jauh. Untuk efisiensi pelaksanaan tugas Kepala seksi pembinaan dan penataan pasar mengambil kebijakan dengan menugaskan satu orang di masing-masing pasar. Dengan hanya seorang personel yang harus melayani seluruh pedagang di pasar yang bersangkutan tentu sangat berat, belum lagi jika terjadi permasalahan di lapangan.

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan. Hal ini penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksana. Berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan dilaksanakan, pada beberapa kebijakan dituntut pelaksana kebijakan yang ketat dan disiplin dan pada konteks lain diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasif. Selain itu, cakupan atau luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan agen pelaksana kebijakan.

Pengelolaan pasar tradisional diatur dalam bentuk organisasi (birokrasi) publik yakni Disperindagkop dan UKM dan ditetapkan dalam suatu peraturan yang berorientasi kepada pelayanan masyarakat. Tachjan (2006) mengemukakan, untuk melayani kepentingan publik dibentuklah organisasi (birokrasi) publik dengan fungsi dan tugas untuk melayani kepentingan publik. Lebih lanjut Tachjan mengemukakan walaupun banyak orang menyalahkan keburukan birokrasi, akan tetapi dalam kenyataannya birokrasi tetap digunakannya karena masih sulit untuk mencari suatu bentuk baru yang lebih tepat sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan organisasi publik saat ini.

Pelaksanaan tugas administrasi publik hanya dapat berjalan apabila para agen pelaksana mempunyai karakteristik tertentu yang sesuai dengan kebijakan organisasi dan memiliki kemauan dan kemampuan berkerja dalam struktur organisasi serta bersikap adaptif, cepat menyesuaikan dengan lingkungan maupun perubahan yang terjadi. Karakteristik organ pelaksana mempunyai beberapa dimensi, ada yang terkait dengan sifat dan watak seperti sifat keras dan tegas serta sifat lembut dan persuasif dalam melaksanakan kebijakan, dan ada yang terkait dengan kepedulian atau mentalitas sebagai pelayan masyarakat.

Pasar merupakan kumpulan masyarakat yang mempunyai bermacam-macam karakter yang pada umumnya berwatak keras sehingga memerlukan penanganan yang tepat. Memperhatikan kondisi seperti itu pegawai selaku petugas lapangan harus bisa memahami watak komunitas pasar agar dapat melaksanakan tugas dengan baik. Terhadap permasalahan ini para pegawai menjelaskan bahwa masalah yang dihadapi dan paling sulit diatasi adalah menata pedagang menempati tempat jualan yang ditentukan, pengalihan kepemilikan tempat usaha, menertibkan bangunan liar dan menertibkan PKL.

Para pedagang banyak yang tidak menaati ketentuan berjualan, misalnya dalam izin usahanya ditentukan untuk berjualan barang dagangan kering tetapi ternyata juga menjual barang dagangan basah sehingga pasar menjadi tidak teratur dan becek. Selain itu banyak pedagang yang pindah dari tempat jualan yang ditentukan berpindah ke lorong-lorong atau gang-gang sehingga lorong/gang menjadi sempit. Kondisi ini bukan saja mengganggu lalu lalang pembeli tetapi juga menutup pedagang lain sehingga tidak jarang terjadi percekocokan antara pedagang. Selain itu dengan banyaknya pedagang di lorong-lorong yang menjual barang dagangan basah mengakibatkan lorong-lorong menjadi becek.

Demikian pula terhadap permasalahan bangunan liar, petugas pasar sudah berupaya semaksimal mungkin untuk memberikan penjelasan tentang larangan menambah bangunan, namun tetap saja tidak dihiraukan. Permasalahan yang lebih serius adalah tentang semakin menjamurnya PKL, bukan saja PKL yang ada di area pasar tetapi sudah di pinggir-pinggir jalan di luar area pasar. Menurut petugas UPTD keberadaan PKL ini sudah seringkali dilakukan penertiban oleh Satpol PP, namun karena ada oknum (preman) yang melindungi menjadikan para PKL merasa terlindungi sehingga tidak mau menaati ketentuan.

Terhadap permasalahan ini petugas sudah seringkali melakukan pendekatan agar menaati ketentuan yang ada, bahkan tidak saja oleh petugas/pegawai melainkan juga oleh Kepala Seksi Pembinaan dan Penataan Pasar, akan tetapi tetap saja tidak dipedulikan dengan berbagai alasan terutama untuk menghidupi keluarganya. Atas alasan itu menjadikan petugas merasa iba dan membiarkannya berjalan terus.

Selain berkenaan watak, karakteristik organ pelaksana juga terkait dengan mentalitas para birokrat dalam upaya memberikan pelayanan yang prima. Birokrasi merupakan salah-satu institusi yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kegiatan. Keberadaan birokrasi tidak hanya dalam struktur pemerintah, tetapi juga ada dalam organisasi-organisasi swasta, institusi pendidikan dan sebagainya. Bahkan dalam kasus-kasus tertentu birokrasi diciptakan hanya untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu. Ripley dan Franklin seperti dikutip Winarno (2002) mengidentifikasi enam karakteristik birokrasi sebagai hasil pengamatan terhadap birokrasi di Amerika Syarikat, yaitu:

1. Birokrasi diciptakan sebagai instrumen dalam menangani keperluan-keperluan publik (*public affair*).
2. Birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam implementasi kebijakan publik yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda dalam setiap hierarkinya.
3. Birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda.
4. Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang kompleks dan luas.
5. Birokrasi mempunyai naluri bertahan hidup yang tinggi dengan begitu jarang ditemukan birokrasi yang mati.
6. Birokrasi bukan kekuatan yang netral dan tidak dalam kendali penuh dari pihak luar.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka memahami struktur birokrasi merupakan faktor yang fundamental untuk mengkaji implementasi kebijakan publik. Menurut Edwards III (dalam Winarno 2002) terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi yakni *Standard Operational Procedure* (SOP) dan fragmentasi. *Standard operational procedure* (SOP) merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas.

Memperhatikan kondisi pasar Mamuju Utara dan hasil beberapa penelitian, maka menjadi keniscayaan bagi pemerintah Kabupaten Mamuju Utara untuk mengambil kebijakan pengelolaan pasar tradisional diserahkan kepada lembaga atau instansi yang mempunyai kepedulian tinggi dan memiliki jiwa kewirausahaan, bukan sekedar menjalankan tugas formalitas sebagai birokrat. Pengelolaan pasar tradisional harus dilaksanakan secara profesional agar mampu mengembangkan pasar tradisional sebagai tempat usaha yang menjanjikan perbaikan perekonomian sehingga mampu bersaing dengan pasar modern. Lembaga pengelola pasar bisa berupa perusahaan daerah atau jika diserahkan kepada instansi pemerintah seperti dinas atau UPTD, harus benar-benar secara mandiri dengan target yang ditetapkan. Selama pengelolaan pasar masih seperti keadaan sekarang, sulit diharapkan untuk bisa mewujudkan pasar tradisional yang mampu bersaing dengan pasar moden.

Sikap para pelaksana kebijakan ini seringkali dipengaruhi oleh cara pandang terhadap suatu kebijakan dan cara melihat pengaruh kebijakan itu terhadap kepentingan-kepentingan organisasinya dan kepentingan-kepentingan pribadinya. Van Mater dan Van Horn (1975) menjelaskan, disposisi

bahwa implementasi kebijakan diawali penyaringan (*befiltered*) lebih dahulu melalui persepsi dari pelaksana (*implementors*) dalam batas mana kebijakan itu dilaksanakan.

Terdapat tiga macam elemen respon yang dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauannya untuk melaksanakan suatu kebijakan, terdiri dari pertama, pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan. Kedua, arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*), dan ketiga, intensitas terhadap kebijakan.

Berkenaan dengan kebijakan pembangunan dan pemberdayaan pasar tradisional ini pada dasarnya merupakan kewenangan pemerintah daerah, namun melihat kenyataan yang ada pada umumnya pasar tradisional kondisinya cukup memprihatinkan, bangunannya banyak yang tidak layak, kumuh, dan pengelolannya tidak profesional sehingga kalah bersaing dengan pasar modern. Oleh sebab itu pemerintah pusat memandang perlu ikut campur tangan dengan mengeluarkan kebijakan melalui Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 dan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 53/M-DAG/PER/12/2008 serta Keputusan Menteri Kesehatan Nomor: 519/MENKES/SK/VI/2008.

Kebijakan pemerintah pusat ini seyogyanya diimplementasikan oleh semua pemerintah daerah termasuk pemerintah Kabupaten Mamuju Utara, akan tetapi dalam realitanya pemerintah Kabupaten Mamuju Utara belum secara penuh melaksanakannya sebagaimana dikemukakan Kepala Disperindagkop dan UKM yang menyatakan bahwa pemerintah Kabupaten Mamuju Utara dalam memberdayakan pasar tradisional belum sepenuhnya mempedomani ketentuan tersebut karena masih menunggu keputusan Menteri Dalam Negeri yang belum terbit.

Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang "*crucial*". Implementor mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan dikarenakan mereka menolak apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan. Sebaliknya, penerimaan yang menyebar dan mendalam terhadap standar dan tujuan kebijakan dan mereka yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut maka hal itu merupakan suatu potensi yang besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan seperti dikemukakan oleh Kaufman yang dikutip Van Mater dan Van Horn (1975). Pada akhirnya, intensitas disposisi para pelaksana (*implementors*) dapat mempengaruhi pelaksana (*performance*) kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya intensitas disposisi ini akan bisa menyebabkan gagal implementasi kebijakan.

Disperindagkop dan UKM sebagai instansi yang diberi tugas mengimplementasikan pengelolaan pasar tradisional harus mampu menjabarkan kebijakan pemerintah melalui penyusunan program-program dan menentukan aktor pelaksana pada setiap kegiatan secara detil dengan menetapkan siapa mengerjakan apa disertai dengan tolok ukur yang jelas. Setiap aktor yang dibebani tugas melaksanakan kegiatan harus selalu berorientasi kepada pemberian pelayanan yang berkualitas dalam upaya pemberdayaan dan pengembangan pasar tradisional, bukan sekedar melaksanakan tugas rutinitas selaku pegawai negeri tanpa disertai inovasi yang mengarah kepada perbaikan pasar tradisional.

Guna mengetahui pelayanan yang diberikan pemerintah Kabupaten Mamuju Utara dalam upaya mewujudkan pasar sehat, nyaman dan mampu bersaing dapat dikemukakan beberapa aktivitas yang dilakukan dengan berbagai permasalahan yang dihadapinya, antara lain:

1. Pemeliharaan Kebersihan dan Keamanan

Pemeliharaan kebersihan pasar merupakan salah satu faktor yang sangat penting yang harus diupayakan pemerintah. Di samping untuk menjaga higienitas, kebersihan pasar akan memberikan kenyamanan berbelanja bagi masyarakat sehingga memberikan daya tarik untuk berbelanja di pasar tradisional. Upaya ini sekaligus mencegah atau paling tidak mengurangi minat masyarakat berbelanja di pasar-pasar modern.

Berdasarkan hasil pengamatan di lapangan, kondisi pasar tradisional Mamuju Utara pada umumnya kotor dan kumuh. Kondisi ini tidak terlepas dari manajemen pengelolaan pasar yang dibangun oleh pemerintah daerah. Pegawai yang diberikan tugas memelihara kebersihan pasar tidak memiliki daya untuk melaksanakan tugas tersebut karena tugas yang diembannya hanya bersifat koordinatif yakni berkoordinasi dengan Dinas Kebersihan sebagai institusi yang bertanggung jawab atas kebersihan pasar.

Faktor lainnya yang tidak kalah penting dalam mewujudkan pasar yang nyaman, adalah pemeliharaan keamanan. Dalam mengupayakan terpeliharanya ketertiban dan keamanan pasar Pemerintah Kabupaten Mamuju Utara secara institusional mempercayakan kepada kepolisian yang memang merupakan tugas pihak kepolisian. Berdasarkan hasil observasi di lapangan diketahui bahwa tidak setiap pasar dijaga oleh polisi dan hanya ada satu pasar yang disediakan pos polisi, yaitu pasar Martajaya, sedangkan pasar lainnya tidak tersedia bahkan yang tersedia pos polisinya pun seringkali tidak ada penjaga yang selalu siap di tempat.

2. Penataan Area

Penataan area pasar merupakan hal yang sangat penting dalam mewujudkan ketertiban pasar dan kesehatan pasar. Masalah utama yang seringkali dihadapi pengelola pasar tradisional adalah masalah pedagang kaki lima (PKL). Banyaknya PKL yang berjualan di sembarang tempat mengakibatkan kesemerawutan dan kekumuhan lingkungan pasar. Pada umumnya PKL ini menempati lahan yang strategis seperti di pinggir-pinggir jalan, pinggir pasar, halaman pasar yang ramai dilalui orang atau di pintu masuk pasar sehingga mengganggu akses lalu lintas masuk ke dalam pasar.

Keberadaan PKL ini seringkali menjadikan kecemburuan bagi pedagang yang ada di dalam pasar terutama yang menempati tempat yang kurang strategis karena para konsumen sudah diambil lebih dahulu oleh PKL sebelum masuk ke pasar. Keberadaan PKL ini memancing pedagang dalam pasar yang tempatnya tidak strategis enggan menempati tempat jualan yang sudah ditetapkan dan mencari tempat lain yang masih kosong yang belum ada pemilikinya atau yang sudah ada pemilikinya tetapi tidak digunakan.

Selain permasalahan PKL, permasalahan lain yang selalu terjadi dalam melakukan penataan pedagang adalah penempatan barang dagangan. Pemerintah daerah telah menentukan tempat-tempat tertentu bagi jenis-jenis barang dagangan, seperti tempat khusus barang dagangan kering, barang dagangan basah dan makanan siap saji, tempat pemotongan dan lain-lain, namun dalam praktiknya banyak yang dilanggar oleh para pedagang.

Dari hasil pengamatan di lapangan, hampir di semua pasar tradisional tidak ada yang menaati ketentuan tersebut. Pedagang yang semula hanya mempunyai izin berjualan barang dagangan kering seperti sembako dan ternyata juga menjual barang dagangan basah seperti ayam potong. Karena tidak adanya ketegasan dari petugas pasar untuk mencegahnya, hal ini memancing pedagang lain untuk berbuat yang sama sehingga tidak bisa lagi dibedakan antara tempat jualan dagangan kering dan dagangan basah. Akibat, tempat jualan yang semestinya kering yang memang tidak dibuat saluran untuk limbah menjadi becek. Tentu saja kondisi ini sangat berpengaruh terhadap kebersihan pasar yang dapat mengganggu kesehatan.

3. Pembinaan Pedagang

Pembinaan kewirausahaan ini penting dilakukan untuk meningkatkan pemahaman dan jiwa kewirausahaan agar mampu menjadi wira usahawan yang berwawasan luas jauh kedepan serta mengenal pola berpikir wirausaha, meningkatkan pemahaman manajemen berusaha khususnya tentang keuangan dan pemasaran, dan memperkenalkan cara melakukan akses informasi pasar.

Kewirausahaan merupakan sikap mental dan jiwa yang selalu aktif atau kreatif berdaya, bercipta, berkarya dan bersahaja dalam berusaha dalam rangka meningkatkan pendapatan dalam kegiatan usahanya atau kiprahnya. Kewirausahaan merupakan harmonisasi antara kreativitas yang

menciptakan ide-ide dengan pertimbangan peluang maupun resiko dan keinovasian dalam menerapkan ide-ide kreatif menjadi suatu bentuk barang dan jasa yang mempunyai nilai jual bagi wirausahawan. (Amin, 2008).

Disperindagkop dan UKM sudah sering sekali mencanangkan pembinaan seperti itu tetapi ketika pembinaan hendak dilakukan ternyata tidak ada pedagang yang datang, hanya sesekali ada beberapa pedagang yang datang dan ketika pembinaan akan dilaksanakan pedagang yang sudah datang justru meninggalkan tempat dengan alasan tidak ada temannya. Terhadap masalah ini peneliti memperoleh penjelasan dari para pedagang bahwa ketidakhadiran mereka memenuhi undangan pembinaan karena pembinaan yang diselenggarakan bersamaan waktunya dengan waktu berjualan sehingga mereka merasa rugi jika harus menutup tempat jualannya. Mereka mengharapkan agar pelaksanaan pembinaan tidak bersamaan waktunya dengan waktu berjualan. Ketika dilakukan semak silang kepada kepala Disperindagkop dan UKM, diperoleh jawaban bahwa cara seperti juga sudah dilakukan, tetapi mereka juga tidak datang dan walaupun ada yang datang hanya beberapa orang yang kemudian memilih pulang dengan alasan banyak pekerjaan rumah yang harus diselesaikan.

Pembinaan yang juga penting dilakukan adalah pembinaan permodalan karena pada umumnya pedagang pasar tradisional merupakan pedagang bermodal kecil yang memerlukan uluran bantuan. Hal ini tidak jauh berbeda dengan pasar modern yang berkapital besar. Perhatian pemerintah terhadap para pedagang kecil ini sudah dimulai sejak lama dengan digulirkannya kredit murah bagi pedagang kecil yang lazim disebut kredit usaha kecil (KUK), namun dalam realitanya para pedagang kecil masih kesulitan memperoleh kredit dari lembaga perbankan dengan berbagai alasan. Akibatnya banyak para pedagang yang terpaksa meminjam ke rentenir dengan bunga yang sangat tinggi.

Berkenaan dengan pembinaan permodalan ini, Kepala Disperindagkop dan UKM menjelaskan bahwa pemerintah Kabupaten Mamuju Utara telah melakukan langkah-langkah yang dipandang cukup baik dan memberikan kemudahan bagi pedagang. Bagi setiap pedagang yang memerlukan tambahan modal dapat mengajukan kredit ke Bank Pasar dengan rekomendasi dari Disperindagkop dan UKM tanpa jaminan apapun kecuali jaminan Surat Penunjukan Tempat Usaha (SPTU).

4. Perlindungan Terhadap Pasar Tradisional

Implementasi kebijakan hanya akan berhasil dengan baik apabila ditunjang dengan sifat dan sikap kepemimpinan (*leadership*) pemimpin implementor. Peran pemimpin dalam membangun kepercayaan publik mencakup lingkup internal yang berkaitan dengan upaya menggerakkan dan memastikan seluruh sumber daya aparatur berkinerja tinggi, dan lingkup eksternal organisasi dalam upaya mencermati harapan masyarakat.

Kepemimpinan menurut Sinambela et al. (2008) adalah kewenangan yang disertai kemampuan seseorang dalam memberikan pelayanan untuk menggerakkan orang-orang yang berada di bawah koordinasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Untuk itu seorang pemimpin mempunyai kewajiban untuk memberikan motivasi atau dorongan, bimbingan, arahan kepada bawahan atau anggota yang dipimpinnya dan mempunyai kemauan ataupun tekad yang sungguh-sungguh dalam melaksanakan kebijakan.

Pemberian Pelayanan berdasarkan dengan kewenangan adalah bentuk perlindungan kepada masyarakat. Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparat pemerintah dalam pengelolaan pasar tradisional masih ditemukan beberapa kelemahan baik dalam penyediaan sarana terutama saran pendukung, maupun dalam pembinaan dan penataan para pedagang sebagaimana telah dikemukakan terdahulu. Kondisi ini tidak terlepas dari sikap aparat pemerintah yang kurang menyadari pentingnya pasar tradisional sehingga dapat dikatakan kurang profesional dalam menjalankan tugasnya. Kepala Disperindag sebagai pemimpin implementasi kebijakan harus berusaha semaksimal mungkin memanfaatkan sumber daya yang ada dengan

meningkatkan profesionalitas bawahannya dan harus menjadi motor penggerak seluruh kegiatan baik internal maupun eksternal tanpa harus terbelenggu oleh posisi dan atribut sosial.

Untuk memperoleh sumber daya manusia yang berkualitas perlu memperhatikan pola rekrutmen berbasis kompetensi. Aktivitas rekrutmen berbasis kompetensi menjadi semakin penting untuk mendapatkan pegawai yang baik dan memiliki komitmen tinggi kepada tugas dan fungsi dalam organisasi. Pegawai yang baik dan memenuhi standard kualifikasi, hanya akan dapat diperoleh melalui upaya rekrutmen yang efektif dan untuk melakukan proses rekrutmen secara efektif, harus tersedia informasi akurat dan berkelanjutan mengenai jumlah dan kualifikasi individu yang diperlukan untuk melaksanakan berbagai tugas pokok dan fungsi dalam organisasi. Deskripsi tentang jumlah dan kualifikasi pegawai hendaknya mampu menggambarkan kebutuhan akan pegawai yang diinginkan untuk menempati sejumlah formasi. Dengan pegawai yang memiliki kemampuan standard serta komitmen yang tinggi maka organisasi publik dapat lebih menghemat biaya.

Lingkungan sosial terkait dengan pembangunan pasar tradisional tidak terlepas dari fungsi pasar itu sendiri. Pasar tradisional ditinjau dari segi fungsinya tidak semata-mata diasumsikan sebagai tempat berdagang, tetapi juga sebagai arena interaksi sosial di mana di dalamnya banyak individu membangun hubungan-hubungan sosial (*state of affairs*). Pada pasar tradisional, biasanya individu yang terlibat dalam ikatan ekonomi berada dalam konteks mekanisme sosial masyarakat setempat dan pada umumnya terdapat beberapa jenis pelaku ekonomi dengan pola sosial yang majmuk. Untuk memahami format sosial dalam pasar tradisional konsekuensinya adalah mempertimbangkan berbagai posisi sosial dari aktor yang terlibat di dalam pasar, seperti pedagang, pembeli, makelar, pelayan, penyedia jasa, pengatur kendaraan (tukang parkir), aparat keamanan, pengelola pasar dan aktor lainnya yang masing-masing mempunyai karakter yang berbeda-beda.

Pedagang di pasar tradisional Mamuju Utara terdiri dari berbagai etnis dan tidak ada dominasi etnis tertentu sehingga pasar dapat berfungsi sebagai sarana pembauran. Adapun etnis yang ada di Kabupaten Mamuju Utara seperti Mandar, Bugis, Makassar, Kaili, Toraja, Jawa, Madura, Bali, NTB, NTT dan lainnya.

Proses sosial ini dapat berupa integrasi, yakni menerima pasar sebagai bagian dari aktivitas sosial dengan konsekuensi bahwa kebiasaan dan tradisi beradaptasi dalam pasar, dan dapat berupa resistensi yakni menolak pasar atau menolak mengadaptasikan pasar dalam kebiasaan dan tradisi sosial masyarakat setempat. Operasi pasar tradisional yang berlangsung dalam jangka waktu lama menandakan telah terjadinya integrasi pasar dalam sistem sosial (Effendi 2006).

Adanya sosio-kultural pelaku pasar tradisional di Mamuju Utara yang sangat heterogin menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah daerah, apakah mampu memanfaatkan potensi positif yang ada atau justru sebaliknya menjadi hambatan dalam upaya mengembangkan pasar tradisional. Jika melihat realita yang terjadi di mana keberadaan pasar tradisional di Mamuju Utara masih tetap eksis bahkan di beberapa pasar justru aktivitasnya semakin ramai menandakan bahwa sifat heteroginitas pelaku pasar bukan menjadi kendala dalam mengembangkan pasar tradisional.

Komunitas pasar di Mamuju Utara yang sudah terbiasa dalam pergaulan multi etnis dan berlangsung dengan tenang, aman dan damai memberikan keuntungan tersendiri bagi pemerintah daerah. Kondisi ini harus dapat dimanfaatkan sebaik-baiknya oleh pemerintah daerah untuk mengembangkan pasar tradisional sebagai upaya memberdayakan perekonomian masyarakat khususnya golongan ekonomi menengah ke bawah. Dengan membangun pasar yang representatif, sehat dan nyaman akan meningkatkan minat beli masyarakat di pasar tradisional dan menumbuhkan kembangkan minat masyarakat untuk berdagang di pasar tradisional, sekaligus dapat mengatasi PKL yang selama ini menjadi gangguan ketertiban dan kebersihan lingkungan dengan memberikan akses berjualan di dalam pasar.

Memperhatikan lingkungan sosial sebagaimana digambarkan di atas dapat dikatakan bahwa pada dasarnya sosio-kultural para pelaku pasar sangat mendukung terhadap implementasi kebijakan

pengelolaan pasar tradisional. Tinggal bagaimana pemerintah daerah mengelola potensi itu agar kebijakan pengelolaan pasar tradisional dapat terwujud dengan baik.

Selain lingkungan sosial yang ada dalam komunitas pasar, lingkungan masyarakat juga besar pengaruhnya terhadap implementasi kebijakan pembangunan pasar tradisional. Penerimaan, atau penolakan masyarakat terhadap keberadaan pasar akan menentukan keberlangsungan pasar, demikian pula adanya dukungan atau gangguan masyarakat juga besar akan berpengaruh terhadap eksistensi pasar. Dukungan masyarakat terhadap pasar dapat diwujudkan melalui berbagai bentuk di antaranya ikut serta menjaga atau memelihara ketertiban dan keamanan pasar.

Berdasarkan penjelasan atau keterangan para pedagang selama ini tidak pernah adanya penolakan atau gangguan terhadap keberadaan maupun aktivitas pasar. Selain dukungan atas terciptanya ketertiban dan keamanan pasar, dukungan masyarakat terhadap kebersihan pasar juga membantu mewujudkan pasar tradisional yang bersih dan sehat. Berdasarkan fakta dan informasi dari masyarakat diperoleh keterangan bahwa salah satu penyebab kekumuhan pasar disebabkan oleh pembuangan sampah dari masyarakat sekitar disembarang tempat sehingga sampah-sampah tersebut tidak terangkut oleh petugas kebersihan yang jadwalnya dan tempatnya sudah tetap. Akibatnya, ketika aktivitas pasar berlangsung sampah-sampah yang seharusnya sudah bersih ternyata terjadi penumpukan. Kondisi ini menyebabkan pasar terkesan kumuh dan munculnya bau menyengat mengganggu kenyamanan para pedagang dan pembeli.

Dukungan yang lebih penting dari masyarakat terhadap pasar adalah peran masyarakat dalam menghidupkan aktivitas pasar yang diwujudkan dengan minat berbelanja. Meskipun kondisi pasar aman, tertib dan bersih akan tetapi jika tidak ada minat masyarakat untuk berbelanja, maka pasar akan kehilangan fungsinya. Hal ini seperti yang dialami pasar Martajaya di mana pasar yang dahulunya ramai dikunjungi pembeli, namun setelah dilakukan renovasi justru kondisinya menjadi sepi akibat ketidaktepatan kebijakan yang diambil.

Memperhatikan kondisi sosio-kultural seperti dikemukakan di atas dapat dikatakan bahwa pada dasarnya lingkungan sosial dan budaya masyarakat Mamuju Utara sangat mendukung terhadap implementasi kebijakan pembangunan dan pemberdayaan pasar tradisional. Permasalahan yang terjadi pada dasarnya terletak pada kebijakan pemerintah daerah baik dalam menetapkan program pembangunan maupun kebijakan dalam menetapkan manajemen pengelolaan pasar tradisional.

Berbicara tentang pasar tidak dapat dilepaskan dari masalah ekonomi karena pasar mempunyai peran yang sangat penting dalam pembangunan perekonomian nasional. Di sisi lain pasar dapat menjadi indikator penting untuk melihat perubahan-perubahan dalam sistem ekonomi suatu masyarakat yang bergerak dari ekonomi subsistensi ke arah pola ekonomi pasar. Dalam kaitan ini pasar tradisional sebagai salah satu penggerak ekonomi memiliki peran strategis dalam pembangunan ekonomi daerah, khususnya meningkatkan usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM). UMKM yang merupakan segmen utama pasar tradisional besar perannya dalam membuka lapangan kerja secara luas dan menciptakan pendapatan bagi sebagian besar pekerja berpendapatan rendah.

Berdasarkan peta perekonomian Kabupaten Mamuju Utara di mana kondisi perekonomiannya tergolong daerah yang tidak surplus dengan pendapatan perkapita di bawah rata-rata nasional, maka penting bagi pemerintah daerah berupaya dengan keras untuk meningkatkan perekonomian masyarakat salah satunya melalui perdagangan. Jika melihat potensi Kabupaten Mamuju Utara sebagai wilayah yang memiliki kondisi wilayah sangat strategis sebagai adanya pelabuhan laut baik pelabuhan umum maupun pelabuhan khusus, maka pengembangan sektor perdagangan menjadi pilihan yang sangat tepat.

Memperhatikan hal-hal di atas, maka pembangunan dan pengembangan pasar tradisional merupakan kebijakan yang sangat diperlukan guna menumbuh kembangkan perdagangan khususnya bagi pedagang kecil dan menengah dalam upaya meningkatkan perekonomian masyarakat yang pada gilirannya akan membawa kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Oleh

sebab pemerintah Kabupaten Mamuju Utara dituntut untuk bekerja lebih keras dan serius dalam melakukan pemberdayaan pasar tradisional. Pembuatan kebijakan menyangkut pembangunan pasar tradisional yang belum tepat maupun implementasi kebijakan yang belum efektif perlu segera dibenahi karena pada dasarnya lingkungan sosial maupun lingkungan ekonomi sangat menunjang terhadap pembangunan dan pengembangan pasar tradisional.

Fenomena politik di Indonesia pasca reformasi telah terjadi perubahan luar biasa jika dibandingkan dengan era sebelumnya. Pada era Orde Baru dunia politik pun dikendalikan oleh pemerintah yang berkuasa sehingga tidak ada ruang gerak bagi masyarakat. Masyarakat dipaksa untuk menerima semua kebijakan pemerintah tanpa diberi kesempatan untuk menyampaikan aspirasinya. Jika ada sebagian anggota masyarakat yang menyuarakan hati nuraninya yang berbeda dengan kebijakan pemerintah, hal tersebut dianggap sebagai pembangkangan dan tidak segan-segan pemerintah memenjarakannya.

Setelah rezim Orde Baru jatuh dan digantikan oleh era reformasi tahun 1998, terjadilah perubahan sistem politik yang sangat fundamental terutama menyangkut hubungan pusat dan daerah, dari pola yang sentralistik menjadi lebih otonom dan terdesentralisasi. Perubahan ini di satu sisi memberikan arti positif yaitu untuk meningkatkan partisipasi politik masyarakat, di mana masyarakat diberikan ruang gerak yang bebas untuk menyampaikan aspirasinya, tetapi disisi lain menimbulkan dampak negatif. Dengan adanya kebebasan ini seringkali dimanfaatkan oleh oknum-oknum tertentu untuk mengambil keuntungan sehingga banyak pengamat yang memberikan penilaian bahwa kebebasan yang terjadi sudah melewati batas kewajaran sehingga memunculkan anarkhisme.

Campur tangan DPR terhadap kebijakan pemerintah ini juga dialami oleh pemerintah Kabupaten Mamuju Utara ketika sekelompok orang mengadukan keberatannya terhadap rencana pemerintah untuk membangun pasar tradisional. Pemerintah pada saat itu telah merencanakan untuk membangun pasar tradisional, akan tetapi rencana tersebut batal karena tidak mendapat persetujuan DPR hanya karena ada sekelompok orang yang keberatan padahal kondisi pasar sudah sedemikian kumuhnya.

Fenomena politik lainnya yang bersinggungan dengan pembangunan pasar tradisional Mamuju Utara adalah dijadikannya isu pasar tradisional sebagai ajang kampanye. Berdasarkan informasi yang didapat di lapangan apabila ada pemilihan pejabat politik, pasar tradisional selalu menjadi lahan untuk berkampanye mencari simpati dengan memunculkan berbagai isu tentang pasar disertai dengan janji-janji apabila nantinya mereka terpilih. Namun setelah terpilih janji yang dilontarkannya tidak direalisasikan.

Dari gambaran sebagaimana telah dikemukakan, tampak jelas bahwa lingkungan politik juga ikut menentukan terhadap implementasi kebijakan pengelolaan pasar tradisional Mamuju Utara sehingga semua pihak yang terlibat harus mampu mengeliminasi kepentingan yang bersifat pribadi ataupun kelompok. Setiap kebijakan harus dibuat secara tepat dan senantiasa berorientasi kepada kepentingan masyarakat sehingga akan mendapat dukungan baik oleh masyarakat itu sendiri maupun oleh pejabat politik.

KESIMPULAN

Implementasi kebijakan pengelolaan pasar tradisional Kabupaten Mamuju Utara menunjukkan bahwa pemerintah Kabupaten Mamuju Utara dalam menetapkan kebijakan pengelolaan pasar tradisional tidak disertai dengan standard dan sasaran yang konkrit dan terukur sehingga dalam implementasinya belum mengarah kepada perbaikan pasar tradisional sebagaimana mestinya. Manajemen pengelolaan pasar, baik berkenaan dengan penataan dan pembinaan pedagang, ketertiban dan keamanan, perlindungan pasar tradisional dan kebijakan lain yang berorientasi kepada terwujudnya pasar yang sehat dan mampu bersaing belum terkelola sebagaimana mestinya.

Sumber daya yang tersedia, baik sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia untuk mewujudkan pasar tradisional yang sehat sangat tidak memadai. Jumlah pegawai Disperindagkop dan UKM sangat sedikit sehingga tidak mampu menangani aktivitas pasar tradisional yang begitu kompleks permasalahannya. Demikian pula dana yang tersedia bagi Disperindagkop dan UKM sangat minim sehingga tidak mampu menjangkau pengadaan sarana maupun pemeliharaan.

Pengelolaan pasar tradisional yang melibatkan sifatnya lintas sektoral menjadi kendala yang serius dalam melakukan komunikasi karena masing-masing instansi mempunyai birokrasi tersendiri yang seringkali menjadi hambatan dalam melakukan koordinasi. Sikap pemerintah Kabupaten Mamuju Utara dalam mengelola pasar tradisional sudah menunjukkan adanya kepedulian untuk memperbaiki pasar tradisional namun dalam pengelolaannya sikap para aparatnya belum profesional. Mereka hanya sebatas menjalankan tugas rutinitas tanpa adanya inovasi yang mengarah kepada pengembangan pasar tradisional. Dari sudut karakteristik, pembagian tugas organ pelaksana pada dasarnya telah tepat di mana tugas pembinaan pedagang pasar dipercayakan kepada pejabat struktural yang memiliki sifat kepemimpinan, sedangkan tugas penertiban PKL dipercayakan kepada Satpol PP, hanya saja dalam menyikapi para pedagang yang melanggar aturan aparat pelaksana bersikap tidak konsisten dan tidak tegas. Selain itu mental birokratis aparat pemerintah masih kental dirasakan oleh masyarakat pengguna pasar dan belum menyadari fungsi sebagai pelayan masyarakat.

Kondisi lingkungan masyarakat Mamuju Utara sangat mendukung pengembangan pasar tradisional. Gaya hidup dan budaya masyarakat Mamuju Utara tidak tergolong masyarakat yang tinggi tingkat ketergantungannya pada pasar modern di mana masyarakat golongan ekonomi menengah ke atas masih senang berbelanja di pasar tradisional. Kondisi sosial seperti ini merupakan modal yang sangat baik untuk mengembangkan pasar tradisional. Demikian pula kondisi sosial lainnya, masyarakat Mamuju Utara yang multi etnis dan dapat hidup berdampingan secara baik tanpa ada kasus berbau SARA maupun pertikaian politik merupakan modal yang sangat potensial untuk memajukan sektor perdagangan khususnya pasar tradisional. Namun potensi ini tidak dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya.

Keberhasilan implementasi kebijakan pengelolaan pasar tradisional di Kabupaten Mamuju Utara didasarkan pada standard dan sasaran kebijakan, sumber daya, komunikasi antar organisasi, sikap dan karakteristik organ pelaksana dan lingkungan yang ada. Diperoleh konsep baru bahwa efektifitas implementasi kebijakan yang sifatnya lintas sektoral diperlukan kerjasama para implementor.

RUJUKAN

- Effendi, N. 2006. *Keberadaan dan Fungsi Pasar Tradisional*. Padang: FISIP, Universitas Andalas.
- Grindle, M. S. 1991. *Public Choice and Policy Change: The Political Economy Of Reform In Developing Countries*. London: The Johns Hopkins University Press.
- Moleong, L. J. 1997. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya
- Van Meter, D.S. & Van Horn, C.E. 1975. *The Policy Implementation Process: A. Conceptual Framework, Aministration and Society*. London: Sage Publication Inc.
- Sinambela, Lijan Poltak, Rochadi, Sigit, Ghazaliuksin, Akhmad, Setiabudi, Didit, Bima, Djohan & Syaifudin. 2008. *Reformasi Pelayanan Publik, Teori Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Tachjan, 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI
- Winarno, B. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Med Press.

Peraturan-Peraturan

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2007 Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern

Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 53/M-DAG/PER/12/2008 Tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern.

Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 jo. Peraturan Menteri Perdagangan Nomor: 53/M-DAG/PER/12/2008jo. Keputusan Menteri Kesehatan Nomor: 519/MENKES/SK/VI/2008.

Peraturan Daerah Kabupaten Mamuju Utara Nomor 2 tahun 2014 Tentang Retribusi Pelayanan Pasar.

M Natsir
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Tadulako,
Palu, Sulawesi Tengah,
Indonesia.