

**FAKTOR KOMUNIKASI KEBIJAKAN DALAM  
PENGELOLAAN PASAR TRADISIONAL  
Suatu Studi Di Kota Pontianak**

**Factor Policy Communication In the Management of  
Traditional Market - a study in the Pontianak City**

**Deni Darmawan<sup>1</sup>, Syamsuni Arman<sup>2</sup>, Sri Haryaningsih<sup>3</sup>**

**Magister Ilmu Sosial Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Tanjungpura Pontianak**

**ABSTRAK**

Pasar tradisional menghadapi tantangan yang cukup berat seiring dengan pesatnya perkembangan pasar modern (mall, swalayan, minimarket) sejak dasawarsa terakhir di Kota Pontianak. Daya saing pasar tradisional terhadap pasar modern yang relatif lemah, kondisi fisik yang belum memenuhi standar pasar sehat, kesan kumuh dan kotor yang belum sirna, manajemen belum profesional, dan keterbatasan aparatur, telah menarik studi ini yang bertujuan untuk meneliti kecermatan komunikasi kebijakan dalam hubungan pengelolaan pasar tradisional yang dilaksanakan Pemerintah Kota Pontianak. Jenis penelitian adalah deskriptif kualitatif dengan pendekatan normatif/preskriptif terhadap Permendagri No 20 Tahun 2012 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Tradisional; dan Kepmenkes No 519 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pasar Sehat; serta teknik analisis kombinasi (metode, kelembagaan, substantif, historis) pada objek penelitian di Pasar Dahlia dan Pasar Teratai oleh SKPD bidang Pasar dan Perdagangan. Dengan teori Implementasi Kebijakan dari sisi faktor komunikasi George Edward, dan uji keabsahan data menggunakan triangulasi teknik dari Patton maka faktor-faktor komunikasi kebijakan pengelolaan pasar tradisional mencakup faktor transmisi, kejelasan, konsistensi, daya saing, pasar sehat, pembinaan dan penataan pasar tradisional. Hasil penelitian disimpulkan bahwa semakin cermat transmisi, kejelasan dan konsistensi informasi kebijakan maka semakin baik pengelolaan pasar tradisional yang berdaya saing, sehat, bersih, aman dan tertata dapat dilaksanakan.

*Kata kunci : Komunikasi Kebijakan, Pengelolaan Pasar Tradisional.*

<sup>1</sup> PNS Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi - Universitas Tanjungpura

<sup>2</sup> Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tanjungpura

<sup>3</sup> Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tanjungpura

## PENDAHULUAN

Fakta pesatnya perkembangan pasar modern sejak dasawarsa terakhir baik skala nasional maupun lokal, telah mendorong Pemerintah Kota Pontianak (Pemkot) agar memberikan perhatian yang sungguh-sungguh terhadap kondisi pasar tradisional di kota ini supaya tetap eksis dan mampu berkompetisi. Agar pasar tradisional tersebut semakin berdaya saing terhadap pasar modern (mall, swalayan dan minimarket) maka diperlukan suatu pengelolaan pasar secara profesional melalui pelaksanaan komunikasi kebijakan untuk implementasi yang efektif. Sejalan dengan visi “Terwujudnya pasar tradisional yang kompetitif, profesional dan mandiri.” (UPTD Pengelolaan Pasar Tradisional Kota Pontianak, 2015).

Berdasarkan data kinerja indikator perdagangan didalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Pontianak tahun 2015-2019 (Bappeda Kota Pontianak, 2014:114) terlihat derajat peningkatan jumlah pasar modern dari 18 lokasi pada 2010 menjadi 30 lokasi di tahun 2013 atau meningkat hingga 60%, terpaut jauh meninggalkan pasar tradisional binaan Pemkot yang tidak beranjak dari 7 lokasi dalam periode yang sama. Adalah ironi yang mengindikasikan daya saing tak berimbang pasar tradisional terhadap pasar modern di kota ini.

Disisi lain, pasar tradisional punya andil agregat (bagian dari sektor perdagangan lainnya) dalam kontribusi Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) sektor perdagangan dan jasa yang terus meningkat 21,30% sejak 2010 menjadi 21,65% pada 2012; peningkatan usaha perdagangan dari 6,24% pada 2010 menjadi 7,89% pada 2012; dan pasar tradisional juga turut berkontribusi dalam pengendalian harga sembako sekitar 5,96% pada 2012.

Sementara itu, perkembangan jumlah pedagang pasar tradisional justru masih mendominasi dibanding pedagang skala menengah dan besar, kendati kecenderungannya menurun secara fluktuatif sejak 2009-2013. Jika diasumsikan bahwa pasar tradisional merupakan basis utama pedagang skala kecil, maka berdasarkan data tabel I.2 (Bappeda Kota Pontianak, 2014:115) terjadi penurunan yang signifikan jumlah pedagang dari 809 pada 2009 menjadi 680 pada 2013 atau turun sekitar (-) 15,94%. Sebaliknya ditingkat pedagang skala menengah dan skala besar yang diasumsikan berbasis di pusat perbelanjaan dan toko modern, justru meningkat, masing-masing 21,38% dan 18,81%.

Fakta dan kondisi inilah yang kemudian melatar perlunya studi mengenai pengelolaan pasar tradisional dari perspektif komunikasi kebijakan yang diperankan oleh Pemkot, mengingat pasar tradisional yang bersih, nyaman, sehat dan berdaya saing telah menjadi tuntutan publik baik secara faktual maupun normatif didalam berbagai dokumen resmi Pusat dan Daerah antara lain Rencana Strategis (Renstra) Dinas Perindustrian Perdagangan dan Koperasi-UKM (DPPK-UKM) 2014; Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) DPPK-UKM 2014; RPJMD Kota Pontianak 2014; Kepmenkes 519/2008; Permendagri 20/2012; dan Perpres 112/2007.

Masalah penelitian yakni bagaimana pelaksanaan komunikasi kebijakan dalam pengelolaan pasar tradisional yang diimplementasikan Pemerintah Kota Pontianak?. Tujuan adalah: 1) mengetahui kecermatan transmisi, kejelasan, dan konsistensi informasi kebijakan dalam pengelolaan pasar tradisional yang diimplementasikan Pemerintah Kota Pontianak; 2) Menggambarkan faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan komunikasi kebijakan menyangkut daya saing, pasar sehat, pembinaan dan penataan pasar tradisional; 3) Menawarkan model konseptual komunikasi kebijakan sebagai solusi pengelolaan pasar tradisional yang berdaya saing, sehat, bersih, aman dan tertata.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Lokasi penelitian di Pasar Dahlia dan Pasar Teratai di Kota Pontianak. Objek Penelitian adalah pelaksanaan komunikasi kebijakan dalam mengelola pasar tradisional terhadap daya saing pasar, kriteria pasar sehat, pembinaan pedagang dan penataan pasar tradisional diimplementasikan utamanya oleh SKPD Bidang Pasar pada DPPK-UKM Kota Pontianak. Subjek Penelitian terdiri Pejabat SKPD DPPK-UKM Kota Pontianak; Kepala UPTD Pengelola Pasar Kota Pontianak; dan Camat Pontianak Barat, Lurah Sui Jawi Dalam, Lurah Sui Jawi Luar. Teknik dan Alat Pengumpulan Data terdiri wawancara, pengamatan dan dokumentasi. Teknik Analisis Data yang digunakan adalah deskriptif analisis yang merupakan deskripsi mengenai pengelolaan pasar tradisional. Pendekatan analisis data adalah kombinasi analisis normatif, kelembagaan, substansi dan historis. Aktivitas menghimpun data (proses: mencari, menggali, merekam, memotret, mencatat, menyalin, menyimpan) semua data dari informan, hasil observasi, *desktop research* dan dari dokumentasi. Instrumen pengumpul data berupa: surat tugas, buku catatan (log book), lembar kerja dan *check list* observasi, daftar pertanyaan, *tools* perekam dan pengolah data elektronis. Triangulasi teknik digunakan sebagai metode menguji keabsahan data.

## **TINJAUAN LITERATUR**

Hambatan transmisi menurut George Edward (Winarno, 2008:176):

- 1) Pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. Pertentangan terhadap kebijakan-kebijakan ini akan menimbulkan hambatan atau distorsi seketika terhadap komunikasi kebijakan. Hal ini terjadi karena para pelaksana menggunakan keleluasaan yang tidak dapat mereka elakkan dalam melaksanakan keputusan-keputusan dan perintah-perintah umum.
- 2) Informasi melewati berlapis-lapis hirarki birokrasi. Birokrasi mempunyai struktur yang ketat dan cenderung sangat hirarkis. Kondisi ini sangat mempengaruhi tingkat efektifitas komunikasi kebijakan yang dijalankan. Penggunaan sarana komunikasi yang tidak langsung dan tidak adanya saluran-saluran komunikasi yang ditentukan mungkin juga mendistorsikan perintah-perintah pelaksana.

- 3) Persepsi selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan suatu kebijakan. Terkadang para pelaksana mengabaikan apa yang sudah jelas dan mencoba menduga-duga maksud komunikasi yang sebenarnya.

Ada 6 faktor yang mendorong ketidakjelasan komunikasi kebijakan menurut Edward (Winarno, 2008:177):

- 1) Kompleksitas kebijakan publik;
- 2) Keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat;
- 3) Kurangnya konsensus mengenai tujuan kebijakan;
- 4) Masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru;
- 5) Menghindari pertanggungjawaban kebijakan;
- 6) Sifat pembentukan kebijakan pengadilan.

Winarno (2008:177) berpandangan jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah yang disampaikan kepada para pelaksana kebijakan mempunyai unsur kejelasan, tetapi bila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan bagi para pelaksana kebijakan menjalankan tugas dengan baik. Disisi yang lain, perintah implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan. Bila hal ini terjadi, maka akan berakibat pada ketidakefektifan implementasi kebijakan karena tindakan yang sangat longgar besar kemungkinan tidak dapat digunakan untuk melaksanakan tujuan kebijakan.

Penulis percaya bahwa setiap kebijakan publik selayaknya ditindaklanjuti dengan implementasi kebijakan, karena implementasi dianggap sebagai wujud utama dan tahap yang sangat menentukan dalam proses kebijakan (Birklan, 2001:177; Heineman et al., 1997: 60; Ripley dan Franklin, 1986; Wibawa dkk., 1994: 15). Pandangan tersebut dikuatkan dengan pernyataan Edwards III (1984:1) bahwa tanpa implementasi yang efektif keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilaksanakan. Implementasi kebijakan pengelolaan pasar tradisional merupakan aktivitas yang terlihat setelah dikeluarkan sejumlah regulasi diantaranya Permendagri Nomor 20 Tahun 2012 yang meliputi upaya mengelola dan memberdayakan pasar tradisional untuk menghasilkan pasar yang tertib, bersih, aman dan sehat, peningkatan layanan bagi masyarakat, peningkatan ekonomi dan daya saing pasar tradisional terhadap pasar modern.

## **HASIL PEMBAHASAN**

Hasil penelitian yang teruji keabsahan data menggunakan triangulasi teknik memberikan beberapa temuan yang relevan yakni:

A) Semakin cermat transmisi, kejelasan dan konsistensi informasi kebijakan maka semakin baik pengelolaan pasar tradisional dilaksanakan.

**Faktor transmisi** informasi kebijakan sebanyak 13 indikator yakni: 1) Urgensi komunikasi; 2) Mengelola kebersihan pasar dengan pihak terkait; 3)

Mengelola keamanan pasar dengan pihak terkait; 4) Sinergi lintas SKPD dan faktor keterbatasan; 5) Rapat pembahasan dan pola komunikasi; 6) Pandangan tentang daya saing pasar tradisional; 7) Pandangan terhadap indikasi omzet menurun pedagang tradisional; 8) Pengaruh pedagang informal; 9) Pelaksanaan Kepmenkes 519/2008 tentang pasar sehat; 10) Program kecamatan sekitar pasar tradisional; 11) Daya saing pasar tradisional; 12) Komunikasi para pihak terkait masalah pasar tradisional; dan 13) Koordinasi pelaksanaan program pasar tradisional; **Faktor kejelasan** informasi kebijakan sebanyak 13 indikator yakni: 1) Pengaduan dan koordinasi penyelesaian masalah; 2) Pembinaan keamanan pasar; 3) Pembinaan kebersihan pasar; 4) Rapat koordinasi dan penanggulangan musibah kebakaran pasar; 5) Pertimbangan tidak merugikan kelompok masyarakat lain; 6) Konsensus kebijakan dalam pembangunan pasar; 7) Konsep ideal pembangunan/revitalisasi pasar; 8) Antisipasi masalah baru yang muncul; 9) Tantangan menuju pasar sehat; 10) Tujuan program Adipura; 11) Pengaruh kehadiran pasar modern terhadap pasar tradisional; 12) Jarak lokasi dan trik pasar modern; dan 13) Kebijakan dan perizinan pasar modern; **Faktor konsistensi** informasi kebijakan sebanyak 8 indikator yakni: 1) Asosiasi pedagang pasar dan pembentukannya; 2) Kendala pembinaan disiplin pedagang; 3) Pedoman dan pelaksanaan; 4) Penyesuaian situasi lapangan; 5) Desain pasar tak bertingkat (agar tidak sepi); 6) Pemenuhan syarat pasar sehat; 7) Monitoring pasar sehat dan capaian; dan 8) Lingkungan pasar bersih;

B) Fakta temuan tentang daya saing pasar tradisional terhadap variabel kebersihan, penurunan omzet, lokasi pasar modern, aktivitas sepi di lantai 2 pasar, dan program kebijakan pasar; C) Fakta temuan tentang pasar sehat terhadap variabel Relasi Komunikasi, Komitmen dan Pemahaman substansi, Proses standarisasi, Prioritas Program, Capaian dan evaluasi, Dukungan program lain, Pembinaan pedagang, Perhatian penentu kebijakan, dan Pola komunikasi formal; D) Fakta temuan tentang pembinaan dan penataan Pasar Teratai terhadap variabel Fungsi komunikasi Tantangan pembinaan dan penataan, Penertiban dan tindakan, Sosialisasi, dan Fungsi koordinasi dan antisipasi masalah; 5) Fakta temuan tentang pembinaan dan penataan Pasar Dahlia terhadap variabel Fungsi komunikasi Tantangan pembinaan dan penataan, Penertiban dan tindakan, Sosialisasi, dan Fungsi koordinasi dan antisipasi masalah.

## PONTIANAK

### PENUTUP

Berdasarkan pembahasan sebelumnya terhadap pelaksanaan komunikasi kebijakan dalam pengelolaan pasar tradisional maka disimpulkan hasil penelitian bahwa: *“Semakin cermat transmisi, kejelasan dan konsistensi informasi kebijakan maka semakin baik pengelolaan pasar tradisional yang berdaya saing, sehat, bersih, aman dan tertata dapat dilaksanakan”*.

### Daftar Pustaka

Edward III, George C (edited), 1984, *Public Policy Implementing*, Jai Press Inc, London- England.

- Edward III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington DC: CongressionalQuarterly Press.
- Herujito, Y. 2001. Dasar-Dasar Manajemen. Jakarta: Grasindo
- Hamidjoyo, Kunto, 2004. Analisis Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Keberhasilan Implementasi Kebijakan Penataan, Pembinaan dan Penertiban Pedagang Kaki Lima (PKL) di Surakarta. Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro, Semarang.
- Moloeng, Lexy J., 1990, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung
- Nakamura, Robert T and FrankSmallwood. 1980. *The Politics of Policy Implementation*, St. Martin Press, New York.
- Pangestu, Mari Elka. 2008. *Pasar Tradisional Yang Modern*. Departemen Perdagangan Republik Indonesia. Jakarta.
- Ripley, Rendal B. and Grace A. Franklin. 1986. *Policy Implementation and Bureaucracy*, second edition, the Dorsey Press, Chicago-Illionis.
- Suhendro, 2010. *Pengelolaan Pasar Tradisional Perusahaan Daerah*. Asparindo.Jakarta.
- West, Richard and Lynn H Turner. 2008. *Introducing Communication Theory: Analysis and Application*, three edition, McGraw-Hill, NY-Americas.
- Winarno, Budi. 2008. *Teori dan proses kebijakan publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Woll, Peter. 1974. *Public Policy*. University Press of America.

### Sumber Internet:

- Agostiono. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik Model Van Meter dan Van Horn*,<http://kertyawitaradya.wordpress.com>, diakses 5 September 2010.
- Akib, Haedar. 2010. *Implementasi Kebijakan: Apa, Mengapa dan Bagaimana*. *Jurnal Administrasi Publik*, Volume 1 No.1, Universitas Negeri Makassar,Makassar.<http://ojs.unm.ac.id/index.php/iap/article/viewFile/289/6> diakses 10 Juli 2015
- Liando, Daud M dan Lingkan E.Tulung, 2013. *Efektifitas Komunikasi Pemerintahan Terhadap Pelayanan Publik di Kota Manado*, Jurnal Acta diurnA Vol.9.No.1 <http://komunikasi.unsoed.ac.id/sites/>, diakses 24 Juli 2015.
- Silalahi, Ulber. 2004. *Komunikasi Pemerintahan: Mengirim dan Menerima Informasi Tugas dan Informasi Publik*. Jurnal Administrasi Publik

Vol.3.No, <http://download.portalgaruda.org/article.php?articles> diakses 24 Juli 2015.

Tangkilisan, Hessel Nogis, 2010. *Implementasi Kebijakan Publik – Transformasi Pikiran George Edwards*, <http://elisa1.ugm.ac.id/file/Psantoso/>, diakses 4 Agustus 2014.

### **Dokumen Pemerintah**

Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan Pasar Tradisional dan Pasar Modern.

Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 519 Tahun 2008 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pasar Sehat.

Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 20 Tahun 2012 tentang Pengelolaan dan Pemberdayaan Pasar Tradisional.

Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 5 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kota Pontianak 2010-2014.

Peraturan Walikota Pontianak Nomor 27 Tahun 2013 tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kota Pontianak Tahun 2014.

Peraturan Daerah Kota Pontianak Nomor 6 Tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Pontianak Tahun 2015-2019.

Candramidi, Utin Sri Lena, 2015. Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Tahun 2014. Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan UKM Kota Pontianak.

Keputusan Kepala Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan UKM Kota Pontianak Nomor 27 Tahun 2014 tentang Penetapan Rencana Strategis Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan Usaha Kecil Menengah Kota Pontianak Tahun 2015-2019.

Keputusan Walikota Pontianak Nomor 700/D-PPK-Usaha Kecil Menengah/Tahun 2014 tentang Pengesahan Rencana Strategis Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan Usaha Kecil Menengah Kota Pontianak Tahun 2015-2019.

Keputusan Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Pontianak Nomor 70 Tahun 2014 tentang Penetapan Rencana Strategis Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Pontianak Tahun 2015-2019.

Bappeda, 2009. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kota Pontianak 2010-2014. Bappeda Kota Pontianak.

Program Magister Ilmu Sosial Universitas Tanjungpura Pontianak 2009. Buku Pedoman Penulisan Usulan dan Tesis.