

IMPLEMENTASI PERDA PENGELOLAAN DAN PENGUSAHAAN SARANG BURUNG WALET

Ja'afar Arief dan Isril

FISIP Universitas Riau, Kampus Bina Widya Km. 12,5 Simpang Baru Panam, Pekanbaru 28293

Abstract: Implementation of Regulation Management and Operation of Swallow's Nests. The purpose of this study is to investigate the implementation and the factors that inhibit Bengkalis District Regulation No. 7 of 2006 on the Management and Operation of Swallow's Nest in District Bengkalis Bengkalis. This type of research is a descriptive study with a fact-finding the right interpretation. The results showed legislative implementation has not reached the expected goals in order to realize the management and utilization of bird's nest. Factors that hinder implementation, namely the availability of human resources in the implementation of operational, financing budget less for supervision and monitoring of the operation of bird's nest, the availability of support facilities are also not available with the well and the organization and management that is not clear.

Abstrak: Implementasi Perda Pengelolaan dan Pengusahaan Sarang Burung Walet. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pelaksanaan dan faktor-faktor yang menghambat Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengelolaan dan Pengusahaan Sarang Burung Walet di Kecamatan Bengkalis, Kabupaten Bengkalis. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif berupa pencarian fakta dengan interpretasi yang tepat. Hasil penelitian menunjukkan implementasi Perda belum mencapai sasaran yang diharapkan untuk mewujudkan ketertiban dalam pengelolaan dan pengusahaan sarang burung walet. Faktor-faktor yang menghambat dalam implementasinya, yakni ketersediaan sumber daya manusia dalam pelaksanaan operasional, anggaran yang kurang untuk pembiayaan pengawasan dan monitoring terhadap pengusahaan sarang burung walet, ketersediaan fasilitas yang mendukung juga tidak tersedia dengan baik dan organisasi dan manajemen yang belum jelas.

Kata Kunci: implementasi, Perda, pengelolaan, pengusahaan

PENDAHULUAN

Pusat kegiatan pemerintahan di Kabupaten Bengkalis terletak di Kecamatan Bengkalis sebagai ibukota dari Kabupaten Bengkalis. Kecamatan Bengkalis memiliki perkembangan yang pesat, seiring peningkatan jumlah penduduk dan perkembangan kota, sehingga memunculkan berbagai permasalahan terhadap pembangunan. Salah satunya adalah munculnya berbagai toko-toko besar yang melaksanakan kegiatan pengelolaan dan pengusahaan sarang burung walet. Pada awalnya pembangunan toko-toko berfungsi untuk aktifitas perdagangan, namun lama kelamaan kebanyakan toko tersebut beralih fungsi menjadi penangkar sarang burung walet.

Penangkaran sarang burung walet telah menimbulkan berbagai masalah yang baru, yakni munculnya berbagai keluhan masyarakat yang berada di sekitar penangkaran. Secara ekonomis penangkaran sarang burung walet dapat

meningkatkan pendapatan masyarakat dan juga meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui pemungutan retribusi. Kondisi ini perlu adanya kebijakan pemerintah untuk menerbitkan aturan yang dapat menertibkan pengelolaan dan pengusahaan sarang burung walet di wilayah Kabupaten Bengkalis.

Penangkaran sarang burung walet di Kabupaten Bengkalis, khususnya di Kecamatan Bengkalis berjumlah lebih kurang 900 unit penangkar. Dari keseluruhan jumlah tersebut, hanya sebanyak 34 unit penangkar sarang burung walet yang memiliki izin resmi dari Pemerintah Kabupaten Bengkalis (Asosiasi Pengusaha Walet Kabupaten Bengkalis, 2011). Jumlah penangkaran walet yang tidak memiliki izin operasional lebih banyak dari jumlah penangkaran yang memiliki izin resmi dari pemerintah. Kadaan ini perlu adanya kebijakan yang memiliki kepastian hukum terhadap pengelolaan walet yang

tidak meresahkan masyarakat. Keberadaan penangkaran sarang burung walet di Kecamatan Bengkalis menimbulkan polusi suara, dimana setiap saat suara burung walet menimbulkan kebisingan dan juga kotoran burung walet juga mengganggu perumahan di sekitar penangkaran tersebut.

Pemerintah Kabupaten Bengkalis telah menetapkan kebijakan yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengelolaan dan Pengusahaan Sarang Burung Walet. Kebijakan tersebut bertujuan untuk menertibkan pengelolaan sarang burung walet yang dapat memberikan keseimbangan lingkungan dan juga mewujudkan kondisi sosial yang baik serta dapat meningkatkan ekonomi masyarakat.

Kebijakan yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 7 Tahun 2006, juga memiliki azas dan tujuan sebagaimana yang diatur dalam pasal 2, yakni;

1. Pengelolaan dan pengusahaan sarang burung walet dilaksanakan berdasarkan azas rasionalis, dimaksud agar setiap pengelolaan dan pengusahaan sarang burung walet harus berdasarkan pertimbangan yang matang baik secara ekonomis, sosial dan budaya.
2. Pengelolaan dan pengusahaan sarang burung walet dilaksanakan berdasarkan azas optimilis dengan maksud agar setiap pengelolaan dan pengusahaan sarang burung walet dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan membuka lapangan kerja bagi masyarakat.
3. Pengelolaan dan pengusahaan sarang burung walet harus memperhatikan keseimbangan antara masyarakat dengan lingkungan.
4. Pengelolaan dan pengusahaan sarang burung walet dilaksanakan berdasarkan azas keadilan, dengan maksud setiap anggota masyarakat (WNI) mendapat kesempatan yang sama mengelola dan mengusahakan sarang burung walet.
5. Pengelolaan dan pengusahaan sarang burung walet dilaksanakan berdasarkan azas manfaat dengan maksud memberikan kesejahteraan kepada masyarakat dan terhindar dari dampak negatifnya.

Peraturan daerah tersebut belum mampu menertibkan keberadaan penangkaran sarang burung walet, malahan jumlah penangkaran bertambah setiap tahunnya. Penambahan penangkaran sarang burung walet setiap tahunnya, hendaknya memiliki izin operasional dan tidak menimbulkan masalah bagi masyarakat di sekitar penangkaran tersebut, sehingga pengelolaan dan pengusahaan sarang burung walet tidak merugikan masyarakat yang lain, sedangkan keuntungannya diperoleh oleh pengusaha. Jika Perda tersebut tidak dilaksanakan dengan baik, maka akan menimbulkan masalah yang lebih besar, yakni munculnya konflik antara masyarakat dengan pengusaha walet.

Kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah, perlu dilaksanakan atau diimplementasikan untuk mewujudkan ketaraturan dan ketertiban dalam masyarakat, termasuk peraturan yang ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Bengkalis. Pemerintah Kabupaten Bengkalis telah menetapkan Perda Nomor 7 Tahun 2006, namun Perda ini belum terlaksana secara maksimal dalam menertibkan penangkaran sarang burung walet.

Wibawa, dkk (2002) mengatakan bahwa kebijakan publik selalu mengandung tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang luas, sasaran yang spesifik, dan cara mencapai sasaran tersebut. Dalam cara mencapai sasaran tersebut terkandung beberapa komponen lain yakni siapa implementornya, jumlah dan sumber dana, siapa kelompok sasarannya, bagaimana program dan sistem manajemen dilaksanakan, serta kinerja kebijakan diukur. Di dalam cara ini komponen tujuan yang luas dan sasaran yang spesifik diperjelas dan kemudian diinterpretasikan. Cara-cara mencapai sasaran ini biasa disebut dengan implementasi kebijakan.

Mazmanian dan Sabetier dalam Wahab (2001) mengungkapkan, bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan negara ialah mendefenisikan variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan formal pada proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu: (1) mudah tidaknya masalah yang akan digarap

dan dikendalikan; (2) kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi; dan (3) pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi pencapaian tujuan kebijakan tersebut.

Menurut Grindle dalam Santoso (2001) mengungkapkan bahwa, keseluruhan proses kebijakan baru bisa dimulai bila tujuan umum dari kebijakan tersebut telah ditetapkan, program pelaksanaan telah dibuat, serta dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan. Selanjutnya menurut Edwar III dalam Indahono (2009) mengatakan bahwa model implementasi kebijakan publik, menunjukkan empat variabel yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi. Empat variabel tersebut adalah komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

Dari pandangan di atas dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan dalam pembangunan, perlu adanya formulasi kebijakan yang tepat guna, sehingga dalam mengimplementasikan kebijakan dapat mencapai sasaran yang diharapkan. Selain dari pada itu implementasi kebijakan juga perlu adanya evaluasi kebijakan untuk memperbaiki kelemahan yang dihadapi serta sebagai bahan masukan atau *feed back* dalam membuat atau merumuskan kebijakan yang baru.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui pelaksanaan dan faktor-faktor yang menghambat Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengelolaan dan Pengusahaan Sarang Burung di Kecamatan Bengkalis Kabupaten Bengkalis.

METODE

Jenis penelitian ini adalah menggunakan jenis penelitian deskriptif. Menurut Nazir (1999) jenis penelitian deskriptif adalah pencarian fakta dengan interpretasi yang tepat. Analisis data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif. Hal ini sesuai dengan pendapat Moleong (1999) mengatakan bahwa metode penelitian kualitatif pada dasarnya menggunakan pendekatan induktif, yaitu data dikumpulkan, dianalisis,

diabstraksi dan akan muncul teori-teori sebagai penemuan kualitatif. Dengan demikian analisis data dalam penelitian ini mengkaji lebih mendalam mengenai pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 7 Tahun 2006 di Kecamatan Bengkalis Kabupaten Bengkalis dan faktor-faktor yang menghambat dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 7 Tahun 2006.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pelaksanaan Perda Pengelolaan dan Pengusahaan Sarang Burung Walet

Implementasi kebijakan akan berhasil jika didukung oleh beberapa faktor yang dapat mewujudkan kebijakan tersebut. Penelitian ini yang mengkaji tentang implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 7 Tahun 2006, akan dijabarkan faktor-faktor yang dapat mendukung pelaksanaan peraturan daerah tersebut adalah; komunikasi, sumber daya yang ada, disposisi kebijakan dan struktur birokrasi yang dapat mendukung kebijakan tersebut.

\Komunikasi

Komunikasi merupakan unsur terpenting dalam mengimplementasikan suatu kebijakan. Komunikasi menunjukkan bahwa setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (*target group*).

Komunikasi yang dibangun dalam melaksanakan kebijakan pemerintah terhadap objek kebijakan tersebut, sebagai upaya untuk mensosialisasikan kebijakan yang telah ditetapkan. Selain dari pada itu kebijakan yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 7 Tahun 2006, untuk menghindari konflik yang akan muncul dari dampak pengelolaan dan pengusahaan sarang burung walet di Kecamatan Bengkalis, karena Kecamatan Bengkalis merupakan Ibukota Kabupaten Bengkalis.

Sumber Daya

Sumber daya merupakan salah satu unsur yang dapat menunjang pelaksanaan kebijakan

yang ditetapkan oleh pemerintah. Sumber daya yang dimaksud, yaitu menunjuk setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial. Sumber daya manusia adalah teredianya tenaga atau pegawai yang melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 7 Tahun 2006. Sumber daya finansial adalah kecukupan anggaran untuk mengimplementasikan Perda tersebut.

Ketersediaan sumber daya untuk meneliti dampak yang ditimbulkan oleh penangkaran sarang burung walet di Kecamatan Bengkalis terhadap kesehatan masyarakat belum dilakukan. Dari pengamatan peneliti juga diketahui belum adanya uji laboratorium terhadap kotoran burung walet, uji kelayakan penangkaran serta tindakan penelitian lainnya yang disebabkan oleh pengaruh yang kemungkinan timbul akibat dari pengambangan dan penagkara sarang burung walet tersebut. Ketersediaan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber dana sangat dibutuhkan untuk merealisasikan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 7 Tahun 2006, sehingga pengelolaan dan pengusahaan sarang burung walet, khususnya di Kecamatan Bengkalis dapat ditertibkan sesuai dengan ketentuan yang ada dalam peraturan daerah tersebut.

Disposisi

Disposisi yang dimaksud adalah dengan memperhatikan karakteristik yang menempel erat kepada implementor kebijakan/program. Karakter yang penting dimiliki oleh implementor adalah, kejujuran, komitmen dan demokratis. Maksudnya adalah seluruh elemen yang terkait dengan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 7 Tahun 2006, perlu memiliki komitmen untuk melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan.

Disposisi yang ditetapkan menunjukkan bahwa, setiap dinas yang terkait memiliki komitmen untuk melaksanakan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 7 Tahun 2006, namun secara teknis belum adanya tim yang dibentuk untuk menertibkan sarang burung walet tersebut. Kondisi ini akan mempengaruhi upaya dalam

melaksanakan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 7 Tahun 2006, yang pada akhirnya peraturan daerah tersebut tidak berjalan sesuai dengan tujuan dan sasaran yang ada dalam peraturan daerah tersebut. Jika tidak ada kebijakan yang ditetapkan untuk melakukan kerjasama dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 7 Tahun 2006, maka akan dikhawatirkan munculnya berbagai masalah yang akan menambah masalah dalam mewujudkan ketertiban masyarakat, khususnya ketertiban dan keamanan masyarakat di Kecamatan Bengkalis Kabupaten Bengkalis.

Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi dibentuk untuk memudahkan dalam pelaksanaan kebijakan, koordinasi dan pembagian tugas dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah. Struktur birokrasi menunjukkan bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting, pertama adalah mekanisme, dan struktur organisasi pelaksana sendiri. Hal ini berarti bahwa birokrasi yang ada mulai dari tingkat Kabupaten Bengkalis hingga kecamatan perlu ditetapkan struktur birokrasi yang jelas dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 7 Tahun 2006.

Struktur birokrasi yang ada dalam mengimplementasikan kebijakan yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 7 Tahun 2006, belum adanya *Standart Operational Procedure* (SOP) yang dapat menjalankan aturan yang telah ditetapkan tersebut. Kondisi ini akan mempengaruhi kualitas kebijakan, terutama kinerja dari pemerintah daerah dalam menerapkan aturan yang telah ditetapkan oleh aktor kebijakan.

Faktor-faktor yang Menghambat dalam Implementasi Perda Pengelolaan dan Pengusahaan Sarang Burung Walet

Manusia Pelaksananya

Mengimplementasikan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 7 Tahun 2006, memang dibutuhkan ketersediaan sumber daya

manusia, terutama sumber daya manusia yang memiliki spesialisasi dalam bidang pengelolaan dan pengusahaan sarang burung walet. Ketersediaan sumber daya manusia tersebut akan memberikan kemudahan dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 7 Tahun 2006.

Keuangan

Penerimaan pajak sarang burung walet di Kecamatan Bengkalis mengalami penurunan setiap tahunnya. Hal ini akan berdampak terhadap peningkatan penerimaan keuangan daerah dan juga berdampak terhadap alokasi anggaran untuk kegiatan pelaksanaan, pengawasan dan monitoring terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 7 Tahun 2006.

Peralatan

Fasilitas pendukung yang kurang tersedia akan menjadi faktor penghambat dalam mengimplementasikan kebijakan yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 7 Tahun 2006. Kondisi ini perlu dilakukan berbagai pertimbangan dan upaya dalam rangka melaksanakan kebijakan yang tepat guna dan berdaya guna, sehingga kebijakan yang dihasilkan akan meningkatkan kinerja pemerintah daerah.

Organisasi dan Manajemen

Organisasi dan manajemen yang dilaksanakan selama ini kurang berjalan, karena dalam Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 7 Tahun 2006 tidak dijelaskan adanya koordinasi dengan pihak kecamatan dalam pelaksanaan dan pengawasan aktifitas penangkaran sarang burung walet di Kecamatan Bengkalis. Hambatan tersebut di atas akan memberikan dampak terhadap kualitas dan kuantitas terhadap implementasi kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Bengkalis dalam bentuk Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 7 Tahun 2006.

SIMPULAN

Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 7 Tahun 2006 tentang Pengelolaan dan Pengusahaan Sarang Burung di Kecamatan Bengkalis Kabupaten Bengkalis, dalam bentuk komunikasi antara implementator dengan objek kebijakan, sumber daya yang tersedia, disposisi kebijakan dan struktur organisasi terhadap pelaksanaan kebijakan tersebut. Kesemua indikator tersebut belum berjalan dengan optimal, sehingga kebijakan tersebut belum mencapai sasaran yang diharapkan untuk mewujudkan ketertiban dalam pengelolaan dan pengusahaan sarang burung walet.

Faktor-faktor yang menghambat dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 7 Tahun 2006, yakni ketersediaan sumber daya manusia dalam pelaksanaan operasional, anggaran yang kurang untuk pembiayaan pengawasan dan monitoring terhadap pengusahaan sarang burung walet, ketersediaan fasilitas yang mendukung juga tidak tersedia dengan baik dan organisasi dan manajemen yang belum jelas dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 7 Tahun 2006, khususnya di Kecamatan Bengkalis Kabupaten Bengkalis.

DAFTAR RUJUKAN

- Dunn, William N. 2003. *Analisis Kebijaksanaan Publik*. Yogyakarta: Hanindita Graha Widya
Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analisys*. Yogyakarta: Gava Media
- Laswell dan Raplan. 2001. *Pengambilan Kebijakan*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Moenir. A.S. 2002. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Santoso, Amir. 2001. *Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta: Gramedia
- Sumaryadi, I Nyoman. 2005. *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*. Depok: Citra Utama
- Sunggono, Bambang. 2004. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika

- Suparlan. 2001. *Pelayanan Umum Masyarakat*. Jakarta: Miswaka
- Thoha, Miftah. 2000. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press
- Topatimasang, Roem. 2000. *Merubah Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Wahab, Solichin A. 2001. *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*. Jakarta: Rineka Cipta
- Wibawa, Samodra, dkk. 2002. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada