



Implementasi Kebijakan Pengelolaan dan Pengusahaan Sarang Burung Walet di Kota Pekanbaru

Implementation of Management Policy and Exploitation of Swallow's Nest in the City of Pekanbaru

Rinaldy May Wendra, Teuku Afrizal*, Eko Supriyono, Siauw Tiffani Setiono, Annisa & Nurfitriani Fatimah

Magister Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Diponegoro

Diterima: 14 Juni 2020; Disetujui: 11 Juli 2020; Dipublish: 18 Juli 2020

Abstrak

Kebijakan mengenai pengelolaan dan pengusahaan sarang burung walet bertujuan untuk mengatur kegiatan pengelolaan dan pengusahaan sarang burung walet agar dapat berkontribusi bagi masyarakat dan pemerintah daerah. Kebijakan ini dituangkan dalam Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 3 Tahun 2007 tentang Izin Usaha Pengelolaan dan Pengusahaan Sarang Burung Walet. Beberapa masalah timbul antara lain jumlah izin usaha yang masih sangat minim yang berdampak pada kontribusi pendapatan daerah, polusi suara, polusi udara, dampak lingkungan dan gangguan kesehatan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan pengelolaan dan pengusahaan sarang burung walet di Kota Pekanbaru. Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif melalui studi pustaka. Analisis implementasi kebijakan dilihat melalui model Edward III, yang memperhatikan ke-efektifan implementasi dari segi komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan pengelolaan dan pengusahaan sarang burung walet belum berjalan dengan efektif. Dalam penertiban izin usaha penangkaran burung walet terdapat banyak hambatan antara lain, koordinasi antar dinas terkait yang belum berjalan baik, pengawasan oleh dinas terkait yang masih sangat minim, rendahnya tingkat kepatuhan pengusaha karena sanksi yang tidak pernah diterapkan, sehingga perlu adanya evaluasi terhadap kebijakan berlaku saat ini dengan lebih memperhatikan dampak lingkungan dan sanksi yang lebih tegas.

Kata Kunci: Izin Usaha, Pengelolaan Sarang Burung Walet, Analisis Implementasi Kebijakan

Abstract

The policy on management and management of swallow nests aims to regulate the management and management of swallow nests in order to contribute to the community and local government. This policy was outlined in Pekanbaru City Regulation Number 3 of 2007 concerning Business Permit for the Management and Management of Swallow's Nest. Several problems arise, among others, the number of business licenses that are still very minimal which has an impact on the contribution of regional income, noise pollution, air pollution, environmental impacts and health problems. This study aims to analyze the implementation of management policies and management of swallow's nests in Pekanbaru City. This research uses a qualitative descriptive approach through literature study. Analysis of policy implementation is seen through the Edward III model, which pays attention to the effectiveness of implementation in terms of communication, resources, disposition and bureaucratic structure. The results of the study concluded that the implementation of the management and management policy for swallow nests has not run effectively. In controlling the swallow breeding business permit, there are many obstacles, among others, coordination between related agencies that has not been running well, supervision by related agencies which is still very low, low levels of employer compliance due to sanctions that have never been applied, so there needs to be an evaluation of policies when this is by paying more attention to environmental impacts and firmer sanctions.

Keywords: Business License, Swallow's Nest Management, Analysis Of Policy Implementation

How to Cite: Wendra, R.M. Afrizal, T. Suprayitno, E. Setiono, S.T. Annisa & Fatimah, N. (2020). Implementasi Kebijakan Pengelolaan dan Pengusahaan Sarang Burung Walet di Kota Pekanbaru. PERSPEKTIF, 9(2): 397-405

*Corresponding author:

E-mail: teukurian@lecturer.undip.ac.id

ISSN 2085-0328 (Print)

ISSN 2684-9305(Online)

PENDAHULUAN

Kebijakan publik penting karena kejatuhan dan keberhasilan suatu negara bangsa semakin ditentukan oleh “kehebatan” kebijakan publiknya, bukan oleh sumber daya alam, posisi strategis, bahkan politiknya. Pemimpin, sistem politik, sumber daya alam, dan posisi strategis adalah faktor pembentuk atau “*input procedurs*”, bukan lagi faktor penentu atau “*driver*”. Kebijakan publik bertujuan untuk menciptakan budaya unggul dari setiap manusia dan organisasi pada suatu negara, keunggulan yang ditujukan untuk membangun sebuah kehidupan yang sejahtera yang dilahirkan dari keunggulan negara tersebut secara relatif terhadap negara lain dan kondisi negara tersebut pada masa sebelumnya. Kebijakan publik yang terbaik adalah yang mendorong setiap warga masyarakat untuk membangun daya saingnya masing-masing, dan bukan semakin menjerumuskan ke dalam pola ketergantungan (Nugroho, 2018). Kebijakan publik selalu mengandung setidaknya-tidaknya tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang luas, sasaran yang spesifik, dan cara mencapai sasaran tersebut (Setyati, 2015). Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan (Putri, Kadir, & Nasution, 2019).

Kota Pekanbaru sebagai salah satu wilayah dengan jumlah usaha pengelolaan sarang burung walet yang cukup banyak, menerbitkan kebijakan mengenai usaha sarang burung walet melalui Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Izin Usaha Pengelolaan dan Pengusahaan Sarang Burung Walet di Kota Pekanbaru. Kebijakan ini memiliki tujuan untuk menjaga kelestarian lingkungan pengelolaan dan pengusahaan sarang burung walet yang berwawasan lingkungan. Objek izin usaha pengelolaan dan pengusahaan sarang burung walet dalam kebijakan tersebut adalah semua lokasi usaha di wilayah kota Pekanbaru yang kegiatannya diperuntukkan untuk mengelola dan mengusahakan sarang burung walet. Dan subjek izin usaha pengelolaan sarang burung walet adalah setiap orang atau badan hukum yang kegiatannya mengelola dan mengusahakan sarang burung walet di Kota Pekanbaru. Budidaya burung walet idealnya dilakukan di dataran rendah dan jauh dari pemukiman penduduk. Pembudidayaan

burung walet tidak lagi di wilayah tertentu yang jauh dari pemukiman, tetapi sudah dilakukan di tengah kota di wilayah pemukiman maupun perkantoran. Hal ini terjadi di banyak kota di Indonesia, salah satunya di Pekanbaru. Budidaya atau penangkaran burung walet sebagai suatu usaha merupakan hak dasar masyarakat secara individu maupun kolektif. Oleh karena itu dalam pelaksanaannya terutama apabila berlokasi di sekitar pemukiman perlu adanya regulasi yang mengatur. Hal tersebut diperlukan agar hak masyarakat yang lain juga terpenuhi terutama terbebas dari pencemaran yang terjadi akibat pembudidayaan burung walet. Dalam hal ini peran Pemerintah Daerah sangat penting untuk mencegah terjadinya pencemaran sebagai bentuk perlindungan bagi masyarakat.

Hayati (2018) menyimpulkan dalam penelitiannya bahwa untuk memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat, Pemerintah Daerah Kota Palangkaraya menyusun regulasi tentang petunjuk pelaksana pengelolaan dan pengusahaan sarang burung walet serta pos pengaduan dan penanganan akibat dugaan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup. Hal ini untuk menyelesaikan permasalahan yang ditimbulkan kegiatan budidaya sarang burung walet yang berdampak pada pencemaran lingkungan dan gangguan kesehatan masyarakat. Penelitian mengenai regulasi pengusahaan sarang burung walet juga dilakukan oleh Susilowati (2018) yang menemukan hambatan dalam implementasi kebijakan di Kota Palangkaraya mengenai izin pembangunan gedung sarang burung walet. Mayoritas pemilik gedung sarang walet bukan asli penduduk Kota Palangkaraya, selanjutnya peraturan pembangunan gedung dan pengawasan gedung kurang tersosialisasi pada masyarakat terbawah dan kurangnya partisipasi masyarakat serta pengawasan dari pemerintah daerah dalam mengawasi penyebaran pembangunan gedung sarang walet di Kota Palangkaraya. Yuan (2017) mengungkapkan persepsi masyarakat terhadap keberadaan penangkaran burung walet di Kelurahan Temindung Permai Kecamatan Sungai Pinang Kota Samarinda sebagian besar merasa terganggu atau resah dengan adanya penangkaran burung walet yang berada di tengah-tengah pemukiman warga tersebut, hal ini dikarenakan adanya

kekawatiran terjadinya runtuhnya bangunan terhadap bangunan sarang burung walet yang tinggi, dimana rancangan pondasi bangunan berawal dari bangunan rumah biasa yang tidak bertingkat bukan dari rancangan pondasi bangunan rumah bertingkat sehingga berpotensi terjadi runtuhnya bangunan.

Dari uraian beberapa penelitian di atas, dapat dilihat bahwa sangat dibutuhkan kebijakan yang mengatur mengenai perusahaan sarang burung walet. Kebijakan yang dibutuhkan tidak hanya mengenai tujuan, persyaratan serta sanksi yang tercantum dalam peraturan tersebut. Pelaksanaan kebijakan membutuhkan dukungan dari kualitas pelaksana kebijakan yang akan menjadi ujung tombak keberhasilan, dan juga masyarakat sebagai pihak yang merasakan dampak dari pelaksanaan kebijakan tersebut. Berdasarkan uraian di atas dapat dilihat bahwa pertanyaan penelitian artikel ini adalah bagaimana implementasi kebijakan pengelolaan dan perusahaan sarang burung walet di Kota Pekanbaru, serta hambatan apa saja yang dihadapi dalam implementasi kebijakan tersebut.

Kebijakan publik menurut Dye (1981) adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever government choose to do or not to do*). Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik. Anderson (1979) (dalam Anggara, 2018) mendefinisikan bahwa kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah. Walaupun disadari bahwa kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh para aktor dan faktor dari luar pemerintah. Dalam konteks ini kebijakan publik dipahami sebagai pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintah dalam bidang tertentu, misalnya bidang pendidikan, politik, ekonomi, pertanian, industri, pertahanan, dan sebagainya. Sjoraida (2015) mengatakan bahwa kebijakan memiliki unsur-unsur kebijakan, yakni adanya program aksi, *target group* dan unsur pelaksana.

Implementasi kebijakan adalah proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil (Setyati, 2015). Pendapat tersebut hampir sama dengan yang dikemukakan Nugroho (2018) bahwa

implementasi kebijakan adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Kedua pendapat tersebut menekankan pada upaya pencapaian suatu tujuan yang menjadi titik akhir suatu kebijakan. Untuk dapat mencapai tujuannya, maka sebuah kebijakan dapat diturunkan menjadi sebuah program yang lebih operasional sehingga lebih memudahkan untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Inti dari maksud implementasi kebijakan publik adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementer kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan. Tujuan kebijakan diharapkan akan muncul manakala *policy output* dapat diterima dan dimanfaatkan dengan baik oleh kelompok sasaran sehingga dalam jangka panjang hasil kebijakan akan mampu diwujudkan (Sidik, 2014).

Edwards III (dalam Ayuningtyas et al, 2018) menawarkan model implementasi kebijakan dengan perspektif *top-down* yang terdiri dari komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. *Komunikasi* bermaksud bahwa implementasi kebijakan mensyaratkan agar pelaksana mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran. *Sumber daya* adalah faktor yang penting untuk pelaksanaan kebijakan yang efektif. Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila pelaksana kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berupa sumber daya manusia, yaitu kompetensi pelaksana dan sumber daya finansial. *Disposisi* adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh pelaksana, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila pelaksana memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika pelaksana memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif. *Struktur*

birokrasi yang bertugas melaksanakan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*Standard Operating Procedure*). Prosedur operasi yang standar menjadi pedoman bagi setiap pelaksana dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yaitu prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang dapat menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

METODE PENELITIAN

Penelitian menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif melalui wawancara dengan informan yang berkompeten, serta memanfaatkan jurnal-jurnal yang sesuai dengan topik penelitian. Penelitian ini memiliki fokus pada implementasi kebijakan pengelolaan dan pengusahaan sarang burung walet di Kota Pekanbaru. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini melalui wawancara, dokumentasi dan observasi. Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini yaitu analisis interaktif dengan tiga komponen analisis yaitu reduksi data, penyajian data, dan menarik kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Usaha Sarang Burung Walet Di Kota Pekanbaru

Usaha sarang burung walet di Kota Pekanbaru diatur melalui Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Izin Usaha Pengelolaan dan Pengusahaan Sarang Burung Walet di Kota Pekanbaru. Dalam kebijakan tersebut disebutkan bahwa setiap orang atau badan yang mengelola dan mengusahakan sarang burung walet harus mempunyai izin dari Walikota. Izin pengelolaan dan pengusahaan sarang burung walet berlaku maksimal selama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang kembali atas persetujuan Walikota. Permohonan izin ditujukan kepada Dinas Peternakan Kota Pekanbaru, yang kemudian dilanjutkan dengan penelitian dan penilaian langsung di lapangan, yang dilakukan secara koordinatif oleh Tim Penilai yaitu Dinas Tata Kota Kota Pekanbaru, Dinas Kesehatan Kota Pekanbaru, Dinas Pendapatan Daerah Kota Pekanbaru, Bapedalda Kota Pekanbaru, Dinas Peternakan Kota Pekanbaru, Bagian Perekonomian Pemerintah Kota Pekanbaru, serta instansi terkait lainnya.

Sedikitnya 103 permohonan izin penangkaran sarang burung walet pada tahun 2018 di Kota Pekanbaru ditolak pihak Badan Perizinan Terpadu (BPT) Kota Pekanbaru. Alasan penolakan karena keberadaan dan lokasinya tidak sesuai dengan aturanaturan yang ada [jelaskan apa aturan itu sehingga proposal pengusaha ditolak]. Untuk lokasi yang ditolak permohonan izinnya tersebar disemua kecamatan terutama yang ada didalam Kota Pekanbaru. Menurut Badan Perizinan Terpadu (BPT), sampai saat ini sekitar 59 penangkaran sarang burung walet yang memiliki izin (**lihat Tabel 1**).

Tabel 1. Jumlah Izin Sarang Burung Walet di Kota Pekanbaru

No	Kecamatan	Usaha yang Memiliki Izin	Usaha yang Tidak Memiliki Izin	Jumlah
1	Tampan	2 13,3%	13 86,7%	15
2	Bukit Raya	1 2,9%	34 97,1%	35
3	Payung Sekaki	6 50%	6 50%	12
4	Senapelan	12 34,3%	23 65,7%	35
5	Rumbai Pesisir	1 33,3%	2 66,7%	3
6	Rumbai	6 100%	0 0%	6
7	Tenaran Raya	7 6,9%	94 93,1%	101
8	Sail	12 92,3%	1 7,7%	13
9	Pekanbaru Kota	0 0%	2 100%	2
10	Limapuluh	11 7,1%	145 92,9%	156
11	Sukajadi	1 1,6%	63 98,4%	64
12	Marpoyan Damai	0 0%	56 100%	56
Total Jumlah		59 11,8%	439 88,2%	498

Sumber : BPT dan Dinas Peternakan Kota Pekanbaru (2018)

Tabel 1 menunjukkan jumlah usaha penangkaran sarang burung walet yang memiliki izin dan yang tidak memiliki izin di Kota Pekanbaru. Sebagian besar usaha sarang burung walet diketahui tidak memiliki izin, bahkan di beberapa kecamatan tercatat nyaris hampir secara keseluruhan tidak memiliki izin dan ada pula kecamatan yang keseluruhan usaha sarang burung waletnya tidak berizin. Melihat rendahnya tingkat kepatuhan pengusaha sarang burung walet dalam memiliki izin usaha mengindikasikan bahwa kebijakan pengelolaan dan pengusahaan sarang burung walet yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 3 Tahun 2007 belum dilaksanakan secara optimal. Terlebih lagi, fenomena banyaknya usaha sarang burung walet yang tidak memiliki izin tidak ditindaklanjuti oleh pemerintah selaku pihak regulator dengan memberikan sanksi yang tegas terhadap keberlangsungan usaha tersebut. Dengan tidak adanya sanksi yang tegas, maka sulit untuk menertibkan usaha sarang burung walet di Kota Pekanbaru.

Walaupun regulasi yang mengatur pengusahaan sarang burung walet telah diterbitkan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru, namun usaha penangkaran sarang burung walet di Kota Pekanbaru saat ini sangat meresahkan warga, apalagi jika letaknya di tengah Kota Pekanbaru dan berdekatan dengan pemukiman warga dikarenakan bunyinya dari kaset rekaman burung walet yang cukup keras terdengar hingga ke pemukiman serta timbulnya beberapa penyakit yang bisa mengganggu kesehatan manusia seperti mual-mual, batuk dan beberapa penyakit lainnya. Usaha sarang burung walet ini dibuat di atas Rumah Toko (Ruko) yang memang dibangun dikhususkan untuk membuat sarang walet. Apabila persoalan ini dibiarkan terus menerus akan berdampak negatif, diantaranya menimbulkan polusi udara dan terganggunya jam istirahat warga akibat bisingsnya suara kaset musik yang diputar ditempat-tempat penangkaran walet tersebut. Selanjutnya, bisa juga merusak tatanan kota dan kesehatan lingkungan dengan perkembangan bibit penyakit dari sarang burung walet tersebut. Contohnya saja penangkaran sarang burung walet di kawasan Tanjung Rhu, sangat meresahkan warga. Karena, suara burung walet menimbulkan kebisingan yang luar biasa sehingga membuat warga susah untuk

beristirahat baik maupun malam hari. Selanjutnya, suara kaset musik yang berfungsi sebagai pemancing burung walet berada didalam ruko yang tersebut tidak pernah berhenti, sehingga ibadah warga terganggu. Hal ini tidak tanggung-tanggung akibat dari sarang burung walet ini menimbulkan bau busuk serta suara berisik.

Menurut peneliti burung dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Mas Nurjito, idealnya pengembangan sarang burung walet dilakukan di dataran rendah dengan ketinggian maksimum 1.000 m dpl. Daerah tersebut harus jauh dari jangkauan pengaruh kemajuan teknologi dan perkembangan masyarakat. Untuk menjaga keamanan burung walet, sarangnya harus berada di daerah yang jauh dari gangguan burung-burung buas pemakan daging. Idealnya, pengembangan burung walet dilakukan di persawahan, padang rumput, hutan-hutan terbuka, pantai, danau, sungai, dan rawa-rawa. Namun dalam implementasinya di lapangan, banyak peternak burung walet yang membuat sarang walet di tengah masyarakat (<http://lipi.go.id/berita/24-penyakit-karena-burung-walet/2732>).

Implementasi Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 3 Tahun 2007

Implementasi kebijakan akan berhasil jika didukung oleh beberapa faktor yang dapat mewujudkan kebijakan tersebut. Penelitian ini yang mengkaji tentang implementasi Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Izin Usaha Pengelolaan dan Pengusahaan Sarang Burung Walet di Kota Pekanbaru, 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, 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 akan terjalin dengan baik jika pelaksana kebijakan memahami tujuan kebijakan dan ukuran dalam pencapaian tujuan kebijakan. Salah satu bentuk komunikasi yang

dibangun dalam melaksanakan kebijakan pemerintah terhadap objek kebijakan adalah mensosialisasikan kebijakan yang telah ditetapkan. Pelaksana kebijakan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 3 Tahun 2007 yang terdiri dari beberapa dinas terkait telah memahami maksud dan tujuan penerbitan kebijakan tersebut. Upaya komunikasi yang dilakukan tentunya melakukan sosialisasi terhadap pengusaha sarang burung walet. Namun kegiatan sosialisasi yang dilakukan belum memberikan hasil yang optimal, karena sosialisasi yang dilakukan belum berbentuk forum namun dilaksanakan *door to door* sehingga kendala terbesar yang dihadapi adalah sulitnya menemui pemilik usaha sarang burung walet. Keberadaan bangunan usaha sarang burung walet yang cukup tertutup menyulitkan pelaksana kebijakan karena sering didapati pemilik usaha yang tidak ada di tempat usaha atau malah justru sulit untuk memasuki area usaha sarang burung walet tersebut. Komunikasi juga dilihat dari koordinasi antar dinas yang terlibat dalam pemberian dan pengawasan izin usaha sarang burung walet. Masih menjadi masalah klasik bahwa koordinasi yang seharusnya terjalin antar dinas justru menjadi masalah tersendiri dalam pelaksanaan kebijakan usaha sarang burung walet ini. Koordinasi antar dinas terkait menjadi salah satu hambatan dalam upaya pelaksanaan kebijakan sarang burung walet, terutama dalam hal pengawasan di lapangan.

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 tersedianya tenaga atau pegawai yang melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 3 Tahun 2007 Sumber daya finansial adalah kecukupan anggaran untuk mengimplementasikan Perda tersebut. Ketersediaan sumber daya untuk meneliti dampak yang ditimbulkan oleh penangkaran sarang burung walet di Kota Pekanbaru 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 pengembangan dan penagkara sarang burung walet tersebut. Ketersediaan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber dana sangat dibutuhkan untuk merealisasikan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 3 Tahun 2007, sehingga pengelolaan dan pengusaha sarang burung walet, dapat ditertibkan sesuai dengan ketentuan yang ada dalam peraturan daerah tersebut. Dalam studi implementasi, terdapat istilah "birokrat garda depan" atau *frontline bureaucrat/street level bureaucrat*. Dalam hal ini, posisi birokrat garda depan diduduki oleh Tim Penilai yang terdiri dari beberapa dinas terkait yang melakukan penilaian langsung di lokasi usaha sarang burung walet. Hasil verifikasi data akan digunakan untuk menentukan apakah usaha tersebut layak mendapatkan izin atau tidak, sesuai dengan persyaratan yang diberikan. Sidik (2014) menjelaskan bahwa jumlah SDM yang dimiliki oleh organisasi yang diberi mandat untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan memengaruhi kapasitas organisasi tersebut dalam menjalankan misinya untuk mewujudkan tujuan organisasi. Tidak ada suatu rumus yang tepat tentang berapa jumlah SDM yang harus dimiliki oleh suatu organisasi agar dapat menjalankan tugasnya dengan baik. Jumlah SDM yang harus disediakan oleh suatu organisasi sangat tergantung pada tugas yang harus dilaksanakan. Semakin kompleks suatu kebijakan maka semakin banyak pula jumlah SDM yang harus disediakan. Jika kebijakan yang harus diimplementasikan sederhana maka semakin sedikit pula jumlah SDM yang diperlukan

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 Kota Pekanbaru Nomor 3 Tahun 2007, perlu memiliki komitmen untuk melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan. Disposisi yang ditetapkan menunjukkan bahwa, setiap dinas yang terkait memiliki komitmen untuk melaksanakan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 3 Tahun 2007, namun secara teknis belum adanya tim yang dibentuk untuk

menertibkan sarang burung walet tersebut. Kondisi ini akan mempengaruhi upaya dalam melaksanakan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 3 Tahun 2007, 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 Kota Pekanbaru Nomor 3 Tahun 2007, maka akan dikhawatirkan munculnya berbagai masalah yang akan menambah masalah dalam mewujudkan ketertiban masyarakat, khususnya ketertiban dan keamanan masyarakat di Kota Pekanbaru. Terkait mengenai sanksi maka komitmen implementor sangat dipertanyakan. Sejauh ini, sanksi mengenai pelanggaran izin usaha sarang burung telah tercantum dalam kebijakan dimaksud. Namun pelaksanaan penerapan sanksi belum menampakkan hasil, bahkan cenderung minim sanksi yang diberlakukan sehingga tidak menimbulkan efek jera bagi pengusaha yang tidak memiliki izin usaha sarang burung walet. Ketiadaan penerapan sanksi juga berakibat pada masyarakat sekitar yang merasa kurang nyaman dengan aktivitas usaha sarang burung walet, yang cenderung tidak memperhatikan aspek dampak lingkungan yang ditimbulkan.

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 Kota Pekanbaru hingga kecamatan perlu ditetapkan struktur birokrasi yang jelas dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 3 Tahun 2007. Struktur birokrasi yang ada dalam mengimplementasikan kebijakan yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 3 Tahun 2007, belum adanya Standart Operasional Prosedur (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. Secara teoritis, implementasi kebijakan yang menggunakan *simple structure* tentu akan memiliki peluang keberhasilan lebih tinggi dibanding implementasi yang menggunakan *complex structure*. Sebab, biasanya implementasi dilakukan oleh organisasi tunggal (*single agency*): hanya ada satu organisasi yang terlibat dalam implementasi. Kondisi berbeda akan terjadi ketika implementasi dilakukan dengan *complex structure*, yang melibatkan *multiple agencies*: banyak organisasi, misalnya departemen, dinas, atau lembaga lain. Implikasinya: komunikasi, koordinasi, komando, dan pengawasan akan lebih sulit dilakukan (Sidik, 2014). Hal ini juga dapat terlihat dalam implementasi kebijakan usaha sarang burung walet yang tidak hanya melibatkan Dinas Peternakan, namun juga beberapa dinas terkait lainnya. Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh signifikan terhadap implementasi kebijakan. Prosedur birokrasi yang rumit/kompleks pada gilirannya akan menyebabkan aktivitas organisasi tidak efektif (Sidik, 2014). Marquardt (2017) dalam penelitiannya menunjukkan bahwa koordinasi dan hubungan kekuatan berdampak pada implementasi kebijakan. Koordinasi lintas sektor menjadi kunci dalam pelaksanaan kebijakan. Kekurangan dalam paksaan hukum dan koordinasi dengan otoritas lokal yang kuat menjadi alasan utama terhambatnya proses implementasi. Koordinasi lintas level yang berbeda dan distribusi kekuatan dalam tatanan *governance* yang kompleks perlu dipertimbangkan lebih serius dalam pelaksanaan kebijakan. Penyertaan otoritas lokal dan pembangunan kapasitas menjadi penting untuk efektifitas implementasi kebijakan.

Faktor Penghambat Implementasi

Faktor-faktor yang menghambat dalam implementasi Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 3 Tahun 2007 dapat dilihat dari aspek sumber daya manusia (SDM), keuangan, peralatan, serta organisasi dan manajemen. Mengimplementasikan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 3 Tahun 2007, 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 Kota Pekanbaru Nomor 3 Tahun 2007. Penerimaan pajak sarang burung walet di Kota Pekanbaru 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 Kota Pekanbaru Nomor 3 Tahun 2007. Fasilitas pendukung yang kurang tersedia akan menjadi faktor penghambat dalam mengimplementasikan kebijakan yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 3 Tahun 2007. 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 yang dilaksanakan selama ini kurang berjalan, karena dalam Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 3 Tahun 2007 tidak dijelaskan adanya koordinasi dengan pihak kecamatan dalam pelaksanaan dan pengawasan aktifitas penangkaran sarang burung walet di Kota Pekanbaru. Hambatan tersebut di atas akan memberikaan dampak terhadap kualitas dan kuantitas terhadap implementasi kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah.

Penelitian Ahlers (2014) mengenai efektifitas implementasi kebijakan mendefinisikannya sebagai sebuah efektifitas prosedur dan output, hasil dari tiga level yang berperan yaitu di antaranya: lembaga dan kebijakan yang dirancang secara terpusat memegang kontrol mekanisme yang mempengaruhi semua tingkatan administrasi; agensi strategis pada bagian pemerintah lokal yang mampu mengubah kendala institusional, walaupun tidak mampu untuk menghindari kontrol dari level yang lebih di atas; permintaan publik yang tidak dapat dihindari dan oleh karena itu harus diantisipasi dan diakomodasi. Efektivitas implementasi suatu kebijakan dapat terjadi apabila kebijakan dirumuskan atas dasar masalah yang tepat dan terdapat kemampuan menjalankan solusinya di lapangan (Sulastiyono, et al, 2016). 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 *feedback* dalam membuat atau merumuskan kebijakan yang baru (Isril, 2013). Dalam Budd (2009) disebutkan sejumlah faktor yang mempengaruhi kualitas dan efektivitas implementasi kebijakan, dimana pengembangan kapasitas organisasi menjadi sebuah lingkungan untuk menciptakan implementasi kebijakan dengan kualitas tinggi. Penilaian, pencegahan dan penyelesaian tantangan; penemuan makna dan tujuan yang jelas; dan kebutuhan akuntabilitas untuk menetapkan kebijakan di semua lini utama menjadi pertimbangan dalam memastikan pelaksanaan kebijakan dengan kualitas tinggi.

SIMPULAN

Implementasi Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 3 Tahun 2007 dalam bentuk komunikasi antara implementator dengan objek kebijakan, sumber daya yang tersedia, disposisi kebijakan dan struktur organisasi terhadap pelaksanaan kebijakan tersebut belum berjalan dengan optimal, sehingga kebijakan tersebut belum mencapai sasaran yang diharapkan untuk mewujudkan ketertiban dalam pengelolaan dan perusahaan sarang burung walet. Faktor-faktor yang menghambat dalam mengimplementasikan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 3 Tahun 2007, yakni ketersediaan sumber daya manusia dalam pelaksanaan operasional, anggaran yang kurang untuk pembiayaan pengawasan dan monitoring terhadap perusahaan sarang burung walet, ketersediaan fasilitas yang mendukung juga tidak tersedia dengan baik dan organisasi dan manajemen yang belum jelas dalam pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 3 Tahun 2007.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahlers, A. L., & Schubert, G. (2015). Effective Policy Implementation in China's Local State. *Modern China*, 41(4), 372-405. <https://doi.org/10.1177/0097700413519563>
- Alaerts, G. J. (2020). Adaptive policy implementation: Process and impact of Indonesia's national irrigation reform 1999-2018. *World Development*, 129, 104880.

- <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.104880>
- Anggara, S. (2018). *Kebijakan Publik*. Bandung: CV Pustaka Setia.
- Bagautdinova, N. G., Malakhov, V. P., Vardanyan, E. A., & Shakhnina, I. Z. (2014). Implementation of state regulation of small enterprises in the modern economy. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 5(18 SPEC. ISSUE), 11–16. <https://doi.org/10.5901/mjss.2014.v5n18p11>
- Budd, E. L., Schwarz, C., Yount, B. W., & Haire-Joshu, D. (2012). Factors influencing the implementation of school wellness policies in the United States, 2009. *Preventing Chronic Disease*, 9(6), 1–9. <https://doi.org/10.5888/pcd9.110296>
- Dye, T. R. (1981). *Understand Public Policy*. Florida, Florida State University.
- Eny Susilowati. (2018). Pengaturan Terhadap Pembangunan Gedung Sarang Burung Walet Di Kota Palangka Raya Provinsi Kalimantan Tengah . *Morality : Jurnal Ilmu Hukum*, 4(1).
- Hasibuan, D. (2011). Evaluasi Peraturan Bupati Indragiri Hulu Nomor 74 Tahun 2011 Tentang Izin Penangkaran Sarang Burung Walet Oleh : 2(1), 1–13.
- Kami, M., Kampus, K., & Lumpur, K. (2013). *Universiti Putra Malaysia Universiti Putra Malaysia*. 2–3.
- Manojlovich, M., Squires, J. E., Davies, B., & Graham, I. D. (2015). Hiding in plain sight: Communication theory in implementation science. *Implementation Science*, 10(1), 1–11. <https://doi.org/10.1186/s13012-015-0244-y>
- Marquardt, J. (2017). How power affects policy implementation: Lessons from the Philippines. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 36(1), 3–27. <https://doi.org/10.1177/186810341703600101>
- Nugroho, R. (2018). *Public Policy*, Jakarta; Elxmedia Komputindo.
- Nunes, J., & Lotta, G. (2019). Discretion, power and the reproduction of inequality in health policy implementation: Practices, discursive styles and classifications of Brazil’s community health workers. *Social Science and Medicine*, 242(January), 112551. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2019.112551>
- Perda, I., & Dan, P. (2011). Implementasi perda pengelolaan dan pengusaha sarang burung walet. 43–48.
- Putri, R.D. Kadir, A. & Nasution, I. (2019) Implementasi Kebijakan Program Pensiun Dini Di PT. Telkom Regional 1 Sumatera. *Jurnal Ilmu Pemerintahan, Administrasi Publik dan Ilmu Komunikasi (JIPIKOM)*, 1(2) 2019: 126-132
- Rabu, M. R., Syauqi, M., & Nazmi, M. (2009). Malaysia ’s Edible Bird Nest (EBN) Industry. 1–4.
- Sas Budiarta, S. (2018). Dampak Industri Sarang Burung Walet Terhadap Perubahan Sosial Ekonomi Masyarakat Di Dusun Tungggun Desa Tungggunjagir Kecamatan Mantup Kabupaten Lamongan. *Swara Bhumi*, 5(8).
- Setyati, R., & Utomo, W. (2015). Implementasi kebijakan penataan ruang terbuka hijau kawasan perumahan Kota Banjarbaru. *JKAP (Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik)*, 19(1), 59-70.
- Sjoraida, D. F. (2015). Implementasi Kebijakan Keterbukaan Informasi Publik pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat. *Sosiohumaniora*, 17(3), 204-212.
- Sulastiyo, D., Kartodihardjo, H., & Soedomo, S. (2016). The Effectiveness of Policy Implementation on Forest Rehabilitation and Reclamation. *Jurnal Silviculture Tropika*, 07(3), 181–187.
- Syahrantau, G., & M.Yandrizal. (2018). Analisis Usaha Sarang Burung Walet di Kelurahan Tembilahan Kota (Studi Kasus Usaha Sarang Burung Walet Pak Sutrisno). *Jurnal Agribisnis Unisi*, 7 No.1(1), 74–85.
- Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527–547. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841978>