

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan dalam Administrasi Publik

1. Pengertian Administrasi Publik

Administrasi Publik adalah terjemahan dari bahasa inggris *public administration*. Istilah ini terdapat pada pernyataan pidato pengukuhan Prof. Soempomo yang dikutip oleh Thoha (2008, h.44), yaitu *public administration*, dan diterjemahkan sebagai administrasi negara dengan alasan untuk perwujudan perhatian pada kegiatan negara, karena pada saat itu kewenangan mengelola pemerintahan semuanya masih serba negara, masyarakat merupakan salah satu komponen *public* yang belum diberi kesempatan untuk mengelola pemerintahan pada saat itu. Gerald Caiden dalam Thoha (2008, h.7) menjelaskan bahwa disiplin administrasi publik ini pada hakikatnya adalah suatu disiplin ilmu yang menanggapi masalah-masalah masyarakat (*public affairs*), dan manajemen dari usaha-usaha masyarakat.

Salah satu ciri dari administrasi publik mencoba memfokuskan kembali pada masalah yang dihadapi, dengan menggunakan berbagai pendekatan. Pernyataan Gerald Caiden dalam Thoha (2008, h.7) menjelaskan fungsi utama administrasi publik adalah untuk membantu memecahkan masalah-masalah yang sedang berkembang di masyarakat. Pemecahan masalah-masalah yang berkembang pada masyarakat ini tentunya harus sesuai dengan ruang lingkup hukum yang telah ditetapkan, sejalan dengan pemikiran George J.Gordon dalam

Sjamsiar (2006, h.117), memaparkan administrasi publik sebagai keseluruhan proses baik yang dilakukan organisasi maupun perorangan, berkaitan dengan penerapan dan pelaksanaan hukum dan peraturan yang dikeluarkan oleh badan-badan legislatif, eksekutif, dan peradilan. Dalam hal ini administrasi publik berfungsi sebagai pengelolaan, dan pengendalian kegiatan pemerintahan yang secara sah menurut hukum, sehingga tidak terjadi penyalahgunaan wewenang, sehingga merugikan negara dan masyarakat. Selain itu ruang lingkup administrasi publik adalah dalam pengelolaan negara, dan membuat negara menjadi semakin sejahtera, hal ini tidak lepas dari usaha bersama dalam mencapai suatu tujuan. Pendapat Herbert Simon sendiri dalam Sjamsiar (2006, h.117), menjelaskan administrasi publik adalah kegiatan dari sekelompok manusia dalam mengadakan usaha kerjasama untuk mencapai tujuan bersama. Upaya pencapaian tujuan bersama ini dimaksudkan mengendalikan, meminimalisir, penyalahgunaan wewenang pemerintah, serta membuat masyarakat menjadi sejahtera.

Sehingga berdasarkan pada pendapat-pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya administrasi publik dalam penelitian ini merupakan usaha bersama yang dilakukan dalam rangka memecahkan permasalahan yang berkembang di dalam masyarakat dengan tujuan menciptakan keadilan, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

2. Definisi Kebijakan Publik

Pemahaman ruang lingkup administrasi publik, sesuai dengan penjelasan Gerald Caiden dalam Thoha (2008, h.7), yakni memiliki fungsi untuk membantu memecahkan masalah-masalah yang sedang berkembang di masyarakat. Masalah-

masalah yang sejak lama berkembang secara luas di masyarakat ini kemudian, memunculkan sebuah keputusan-keputusan penting sebagai bagian dari penyelesaian masalah tersebut. Pendapat Abdul Wahab (2012, h.5) menjelaskan, bahwa masalah-masalah yang sedang berkembang di masyarakat tidak mungkin diatasi secara individual, namun diatasi secara kolektif, hal ini dikarenakan adanya berbagai alasan, seperti adanya pertimbangan dari aspek politis, teknis, administratif, dan finansial. Sebagai contoh misalnya penanganan persediaan sapi menjelang Idul Fitri, barang-barang konsumsi tertentu dari produk-produk asing membanjiri pasar domestik menggusur produk lokal. Berbagai masalah tersebut tidak dapat diatasi secara individual, melainkan haruslah diatasi secara kolektif.

Hubungan *public administration* ini terhadap masalah-masalah tersebut, menurut Islamy (2007, h.10) berkaitan dengan seberapa besar pengaruh negara dalam kepentingan publik. Untuk itulah lahirnya suatu keputusan-keputusan yang dibuat oleh negara dalam rangka menyelesaikan masalah-masalah publik, mekanisme ini yang kemudian melahirkan istilah kebijakan publik. Definisi lebih lanjut mengenai kebijakan publik jika ditelaah secara mendalam berdasarkan pada pendapat para pakar ahli, antara lain seperti yang dipaparkan oleh Jenkins (1978) dalam Abdul Wahab (2012, h.15) yang merumuskan kebijakan publik sebagai berikut :

“A set interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these actors to achieve.”(serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik, atau sekelompok aktor, berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi. Keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor).

Penafsiran tersebut dapat dipahami sebagai keputusan yang diambil, dalam rangka mencapai suatu tujuan, serta keputusan tersebut masih berada pada suatu wewenang sekelompok aktor-aktor kebijakan yang terlibat. Pemahaman pendapat Jenkins (1978) tersebut, sebenarnya dijelaskan pula oleh Syafroni (2012, h.159) sebagai seperangkat keputusan-keputusan yang saling terkait yang diambil oleh aktor-aktor politik atau kelompok yang berkaitan, dengan seleksi dari tujuan-tujuan, dan alat untuk mencapai tujuan tersebut dalam situasi yang spesifik di mana keputusan-keputusan itu secara prinsip berada di antara kekuasaan aktor-aktor tersebut untuk dicapai.

Berdasarkan dari pemahaman tersebut, maka pendapat Jenkins (1978) dapat disimpulkan sebagai hasil suatu keputusan yang diambil oleh sekelompok aktor, untuk mencapai suatu tujuan tertentu, dimana keputusan tersebut masih berada dalam kewenangan sekelompok aktor tersebut. Keputusan-keputusan yang diambil dalam mencapai suatu tujuan tertentu, atau dapat pula dimaknai sebagai produk dari hasil usaha memecahkan masalah-masalah publik, hal ini didasarkan pendapat yang dikemukakan oleh Lemieux (1995) dalam Abdul Wahab (2012, h.15) yang mengatakan bahwa perumusan kebijakan publik dipahami sebagai produk aktivitas-aktivitas yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah-masalah publik yang terjadi di lingkungan tertentu yang dilakukan oleh aktor-aktor politik yang hubungannya terstruktur.

Berdasarkan penjelasan lain terkait dengan kebijakan publik, yang menyebutkan bahwa hal ini merupakan strategi pemerintah dalam mewujudkan masyarakat yang dicita-citakan, mengacu pada penjelasan Nugroho (2009, h.84)

yang memaknai kebijakan publik sebagai strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju masyarakat yang dicita-citakan. Maksud dari masyarakat yang dicita-citakan dapat terlihat dari masing-masing visi maupun misi antar daerah bersangkutan. Selain itu kebijakan publik dapat dilihat dari jenis produk yang dikeluarkan, dimana menurut Nugoho (2009) bentuk produk tersebut dapat dikategorikan ke dalam tiga hal, yakni:

1. Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum, yaitu berupa UUD 1945, UU atau peraturan pemerintah pengganti, peraturan pemerintah, peraturan presiden, serta peraturan daerah.
2. Kebijakan publik yang bersifat meso atau menengah. Kebijakan ini dapat berbentuk peraturan menteri, surat edaran menteri, peraturan gubernur, peraturan bupati. Kebijakannya dapat pula berupa surat keputusan bersama atau SKB antar menteri, gubernur, dan walikota.
3. Kebijakan publik yang bersifat mikro yakni kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah menteri, gubernur, dan walikota. Nugoho (2009,h.91)

Dari berbagai pemahaman kebijakan publik tersebut, maka dapat disimpulkan, bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan dari berbagai aktor untuk membuat suatu keputusan, sesuai dengan kesepakatan yang mana berhubungan dengan penyelesaian masalah publik, sedangkan produk kebijakan, yang dikeluarkan dapat dikategorikan sebagai produk yang bersifat menengah, yakni peraturan gubernur, peraturan daerah nomor 5 tahun 2007 tentang trantibum, berikut surat edaran bupati terkait dengan para PKL, antara lain surat keputusan bupati nomor 188/597/404.1.3.2/2013 mengenai pembentukan tim koordinasi penataan dan pemberdayaan pedagang kaki di Kabupaten Sidoarjo.

3. Pemahaman Implementasi Kebijakan

a. Pengertian Implementasi Kebijakan

Pengertian implementasi di dalam studi kebijakan publik, dikatakan bukan sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, implementasi menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa dan apa yang didapat dari suatu kebijakan. Implementasi merupakan aspek yang penting dari proses kebijakan, dimana menurut Nugroho (2009, h.494) implementasi pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Terdapat dua pilihan dalam mengimplementasikannya, yakni langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program, sedangkan yang kedua adalah melalui formulasi kebijakan derifat atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Pada dasarnya kebijakan sendiri pelaksanaannya dapat dikatakan berhasil, atau gagal. Penilaian suatu kegagalan kebijakan berdasarkan pada penjelasan Hogwood dan Gunn (1986) dalam Abdul Wahab (2012, h.128), yang menyatakan terdapat pembagian pengertian kegagalan kebijakan ke dalam dua kategori besar, yaitu tidak terimplementasikan, dan implementasi yang tidak berhasil. Pemahaman tidak terimplementasikan, berarti suatu kebijakan tersebut tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, dimungkinkan karena pihak-pihak terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau berkerja sama, atau karena mereka tidak sepenuhnya mengusai permasalahan, kemungkinan permasalahan yang dihadapi diluar jangkauan kekuasaan pihak implementator. Sehingga sebarangpun gigihnya dalam mengimplementasikan, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup untuk

ditanggulangi. Sementara Implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi ketika suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan, yang kemudian kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil yang dikehendaki.

Salah satu pandangan dari salah seorang pakar ahli terkait dengan proses implementasi adalah Van Meter dan Van Horn (1978) dalam Abdul Wahab (2012, h.135) yang merumuskan proses implementasi sebagai berikut :

“Those actions by public or private individuals (or group) that are directed at the achievement of objective set forth in prior policy decision.”(tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individual/pejabat-pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan).

Pandangan Van Meter dan Van Horn (1978) tersebut berorientasi pada tindakan para pejabat dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam pembuatan keputusan kebijakan, pendapat tersebut dalam Abdul Wahab (2012, h.135) dinyatakan sebagai upaya pengimplementasian sebuah kebijakan yang memerlukan adanya tindakan-tindakan, diwujudkan dalam bentuk kegiatan dalam mengimplementasikannya. Pandangan lainnya terkait dengan pemahaman Implementasi kebijakan adalah berdasarkan pandangan Mazmanian dan Sebatier (1979) dikutip Abdul Wahab (2012, h.135) yang mana mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut:

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku, atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan publik yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan sebab akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.”

Pernyataan tersebut menjelaskan dalam suatu pengimplementasian kebijakan, perlu adanya pemahaman kegiatan yang telah ditetapkan, atau yang dirumuskan dalam rangka pencapaian tujuan dari keputusan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Jika disimpulkan proses implementasi dari dua pakar ahli tersebut, yakni Van Meter dan Van Horn (1975), serta Mazmanian dan Sebatier (1959), oleh Abdul Wahab (2012, h.136) dijelaskan sebagai sebuah proses implementasi yang sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif, serta bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan-jaringan politik, ekonomi, dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat memengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat. Sehingga akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut, dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan publik sesungguhnya adalah proses pencapaian tujuan yang telah yang diputuskan pemerintah, yang tidak lepas dari pengaruh lingkungan untuk menyelesaikan suatu permasalahan yang berkembang di masyarakat.

b. Model-model Implementasi Kebijakan.

Kebijakan publik tidak lepas pula dari upaya pengimplementasiannya. Dalam memahami implementasi kebijakan ini sesuai dengan pandangan Abdul Wahab (2012, h.163) yang menyatakan terdapat dua pendekatan dalam memahaminya. Pemilahan pendekatan pertama adalah implementasi kebijakan

yang berpola dari atas kebawah (*top down*), dan yang kedua adalah kebalikannya dari bawah ke atas (*bottom-up*). Beberapa penjelasan di bawah ini merupakan pendapat para ahli terkait dengan berbagai macam pendekatan yang digunakan dalam implementasi kebijakan :

- 1) Implementasi Kebijakan Publik menurut Donald Van Metter dan Carl Van Horn.

Salah satu Implementasi kebijakan model Van Metter dan Van Horn juga dikenal dengan pendekatan Top Down, serta disebut pula dengan *A model of the Policy Implementation*. Model ini menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang menghubungkan kebijakan dengan kinerja. Pendapat Van Meter dan Van Horn dalam Abdul Wahab (2012, h. 164) berusaha membuat tipologi kebijakan menurut jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan, serta jangkauan atau lingkup komitmen terhadap tujuan di antara para aktor, atau pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi. Model ini memiliki enam variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik. Model Van Meter dan Van Horn dalam Agustino (2008, h.142-144), terdiri dari:

- 1) Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan ini menjadi salah satu tolak ukur yang paling ditinjau dalam pengimplementasian kebijakan, hal ini menurut Agustino (2008, h.142) dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya tujuan kebijakan memang realistis dengan sosiokultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau

kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

2) Sumber daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan lainnya adalah sumber daya. Dimana menurut Agustino (2008, h.142) implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan untuk memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan salah satu sumber daya yang terpenting dalam menentukan arah kebijakan yang akan diambil.

3) Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian lainnya dalam implementasi kebijakan terletak pada karakteristik agen pelaksana. Hal ini menurut Agustino (2008, h. 143) meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan publik. Karakteristik itu penting, dikarenakan kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Misalnya implementasi kebijakan publik untuk mengubah perilaku atau tindak laku manusia secara radikal, maka agen pelaksana proyek itu haruslah berkarakteristik keras dan ketat pada aturan serta sanksi hukum. begitu pula sebaliknya apabila tidak perlu merubah perilaku manusia, maka agen pelaksana yang diturunkan tidak setegas yang digambarkan.

4) Sikap/Kecenderungan (*Disposition*) para pelaksana

Sikap penolakan perimaan atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Pandangan Van Meter dan Van Horn dalam Agustino (2008, h.143) menyatakan sikap ini sangat mungkin terjadi diakrenakan kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan.

5) Komunikasi Antarorganisasi dan aktivitas pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi diantara pihak-pihak yang terlibat, maka menurut Agustino (2008, h.144) kesalahan-kesalahan dalam proses implementasinya akan semakin kecil.

6) Lingkungan, Ekonomi, Sosial, dan Politik

Dalam hal ini sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lebih lanjut Agustino (2008, h.145) menjelaskan lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan publik.

2) Implementasi Kebijakan Publik model C. Edwards III (1980)

Pemahaman model implementasi kebijakan yang kedua adalah menurut pandangan Edward III (1980). Pandangan Edward III (1980) ini dalam Nugroho (2009, h.512) berkaitan dengan lemahnya perhatian dalam upaya mengimplmentasikan. Lebih lanjut Edward III (1980) dalam Nugroho (2008, h.513), menjelaskan bahwa untuk mencapai tujuan dari pelaksanaan sebuah kebijakan hendaknya untuk memerhatikan empat unsur pokok dalam mengimplementasikan kebijakan, antara lain *communication* (komunikasi), *resource* (sumber daya), *dispotition or attitudes* (disposisi), and *beureauchratic structure* (struktur birokrasi).

1. Komunikasi.

Dalam sebagian besar pengimplementasian kebijakan, unsur yang paling penting dari pelaksanaan kebijakan adalah komunikasi. Pemahaman komunikasi sendiri mengacu pada pandangan Edward III (1980) dalam Nugroho (2009, h.512) berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggap dari pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan. Antar badan pelaksana kebijakan yang terlibat menurut Abdul Wahab (2012, h.174) harus ada komunikasi/koordinasi yang sempurna, akan tetapi lebih lanjut menurut pandangan Abdul Wahab (2012, h.175) ini, bahwa hampir mustahil untuk menciptakan koordinasi yang sempurna tersebut, dikarenakan kebanyakan organisasi publik umumnya bercirikan adanya departementalisasi,

profesionalisasi, dan aneka kegiatan dari berbagai kelompok yang boleh jadi ingin melindungi nilai-nilai, tujuan, dan kepentingan-kepentingan mereka sendiri.

Oleh karena itu untuk menciptakan koordinasi yang sempurna dapat ditempuh dengan salah satu cara, melalui pendapat Hood (1976) dalam Abdul Wahab (2012, h.174), yakni untuk mencapai implementasi kebijakan yang sempurna barangkali diperlukan suatu sistem administrasi tunggal, seperti halnya satuan tentara yang besar, tapi hanya memiliki satuan komando tanpa ada konflik didalamnya. Pemikiran tersebut menjelaskan untuk menghindari adanya departementalisasi, profesionalisasi, dan aneka kegiatan dari berbagai kelompok yang boleh jadi ingin melindungi nilai-nilai, tujuan, dan kepentingan-kepentingan mereka sendiri perlu adanya satuan komando dalam sebuah pelaksanaan kebijakan agar terjadi koordinasi yang baik antar badan pelaksana.

Sedangkan untuk menilai sejauhmana pelaksanaan komunikasi tersebut dapat dikatakan telah optimal atau tidak, pemikiran Edward III (1980) dalam Agustino (2008, h.150-151) mengemukakan tiga variabel dalam penilaian komunikasi tersebut, yakni transmisi, kejelasan, dan konsistensi :

- a) Transmisi. Berdasarkan pendapat Agustino (2008, h.150), penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Hambatan-hambatan yang biasa terjadi pada transmisi komunikasi ini lebih lanjut dijelaskan oleh Winarno (2005, h.127), akibat adanya pertentangan antara pelaksana kebijakan dengan perintah yang dikeluarkan oleh pembuat kebijakan. Pertentangan seperti ini akan mengakibatkan distorsi (gangguan) dan hambatan yang langsung terdapat dalam komunikasi

kebijakan. Yang kedua adalah informasi yang disampaikan melalui tingkatan hierarki birokrasi yang banyak. Distorsi informasi terjadi karena panjangnya rantai informasi yang dapat mengakibatkan bias informasi. Ketiga, masalah penangkapan informasi juga diakibatkan oleh persepsi dan ketidakmampuan para pelaksana dalam memahami pelaksanaan-pelaksanaan suatu kebijakan.

- b) Kejelasan. Pendapat Agustino (2008, h.151) menyebutkan komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan harus jelas, tidak membingungkan, atau tidak ambigu (mendua). Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi pada tatanan tertentu, para pelaksana tersebut membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Namun ketidakjelasan pesan komunikasi ini pada tatanan lainnya berdampak pada penyelewengan tujuan yang hendak dicapai. Dimensi ini menurut Widodo (2012, h.97) menghendaki agar kebijakan dapat diterima dengan jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi dimaksud, tujuan, dan sasaran serta substansi dari kebijakan tersebut.
- c) Konsistensi. Sebagaimana pemaparan Agustino (2008, h.151) dalam unsur komunikasi, perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi harus konsisten dan jelas untuk diterapkan atau dijalankan. Jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Jadi berdasarkan ketiga aspek tersebut dapat ditinjau sejauhmana komunikasi yang sedang maupun yang telah berlangsung dalam pengimplementasi kebijakan dikatakan berjalan efektif, selain itu dari ketiga

variabel tersebut sejauhmana peranan komunikasi dalam menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari pelaksanaan kebijakan. Pelaksanaan yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan dikerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan dikerjakan dapat berjalan dengan baik, apabila komunikasi yang dilakukan berjalan dengan baik pula, sehingga setiap keputusan dan peraturan pelaksanaan harus ditransmisikan (di komunikasikan) kepada bagian personel yang tepat.

Peninjauan aspek komunikasi pada implementasi kebijakan Perda Nomor. 5 Tahun 2007 terhadap PKL di kawasan sempadan afvoer bono, hal pertama yang perlu dilihat, adalah komunikasi para pelaksana kebijakan, yang berkaitan dengan sejauhmana koordinasi yang terjalin antar para pelaksana tersebut (apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran serta substansi dari kebijakan peraturan daerah tersebut). Untuk hal yang kedua adalah komunikasi yang terjalin antara kelompok sasaran dengan para pelaksana kebijakan (dalam hal ini adalah tinjauan terkait sosialisasi yang diberikan para pelaksana kebijakan terhadap kelompok-kelompok sasaran), serta hal yang ketiga adalah komunikasi yang terjalin antara para pelaksana kebijakan dengan masyarakat sekitar.

2. Sumber daya

Walaupun telah terjadi komunikasi terkait dengan isi kebijakan, namun apabila kekurangan sumber daya maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Seberapapun konsistensinya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan, serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk

melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber daya untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Sumber daya sendiri menurut Widodo (2012, h.104), merupakan sarana dalam mengimplementasikan suatu kebijakan, kekurangan sumber daya menyebabkan ketentuan atau aturan-aturan tidak akan menjadi kuat, pelayanan yang diberikan tidak kuat, dan pengaturan yang beralasan tidak akan dikembangkan. Oleh karena itu menurut Agustino (2006, h.158-159), sumber daya merupakan hal penting dalam implementasi kebijakan yang baik. Terdapat beberapa indikator yang digunakan Edward III (1980) dalam Agustino (2008) untuk melihat sejauhmana sumber daya mempengaruhi implementasi kebijakan, antara lain sebagai berikut:

- a) Staf. Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau pegawai. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan, salah satunya disebabkan oleh staf/pegawai yang tidak cukup memadai, mencukupi, ataupun tidak kompeten dalam bidangnya. Penambahan staf dan implementor saja tidak cukup menyelesaikan persoalan implementasi kebijakan, tetapi diperlukan sebuah kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten) dalam mengimplementasikan kebijakan.
- b) Informasi. Informasi ini mempunyai dua bentuk, yaitu pertama, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Kedua, Informasi mengenai data kepatuhan dari pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor harus tahu apakah orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut patuh pada hukum atau tidak.
- c) Wewenang. Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan secara efektif. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang tidak ada, maka kekuatan implementor di mata publik tidak di legitimasi. Tetapi dalam konteks lainnya, ketika wewenang formal tersedia, maka sering terjadi kesalahan dalam melihat efektifitas kewenangan. Di satu pihak, efektifitas kewenangan diperlukan dalam implementasi kebijakan, tetapi di sisi lainnya efektifitas akan menyusut ketika wewenang disalahgunakan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri atau kelompoknya.
- d) Fasilitas. Fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementator mungkin mempunyai staf yang mencukupi,

kapabel, dan kompeten, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil. (Agustino, 2008, h.151-152)

Berdasarkan dari pemahaman diatas tanpa adanya dukungan sumber daya berarti terhadap pelaksanaan kebijakan, menyebabkan suatu kegagalan dalam impementasi kebijakan tersebut. Sebaliknya sumber daya yang memadai dapat menunjang keberhasilan suatu pelaksanaan kebijakan, sekalipun tidak menjamin bahwa suatu pelaksanaan kebijakan akan dapat segera dimulai dengan tepat dan lancar. Pada implementasi kebijakan Perda Nomor 5 tahun 2007 terhadap para PKL di kawasan sempadan afvoer bono, sumber daya yang perlu dilihat adalah jumlah staff pelaksana kebijakan, informasi yang didapatkan oleh para pelaksana kebijakan, sejauhmana wewenang yang diberikan terhadap para pelaksana kebijakan, serta fasilitas pendukung, baik berupa sarana, maupun prasarana yang diberikan kepada para pelaksana kebijakan.

3. Disposisi

Variabel ketiga dalam mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan menurut Edward III (1980) dikutip Nugroho (2009, h.153) adalah disposisi. Pandangan Edward III (1980) sebagaimana dijelaskan oleh Nugroho (2009, h.153), menyatakan disposisi berkenaan dengan kesediaan para implementor untuk *carry out* kebijakan publik. Kecakapan saja tidak mencukupi tanpa diiringi kesediaan dan komitmen para pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kebijakan. Disposisi ini menurut Agustino (2008, h.152) dipahami sebagai watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator, seperti komitmen, kejujuran, serta sifat demokratis.

Ketika implementor memiliki sifat yang berbeda dari apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan menjadi tidak efektif. Disposisi ini berdasarkan pendapat Winarno (2005, h.142-143) sendiri merupakan faktor yang mempunyai konsenkuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana mempunyai kecenderungan sikap positif atau adanya dukungan terhadap implementasi kebijakan, maka terdapat kemungkinan yang besar akan terlaksananya implementasi kebijakan sesuai dengan keputusan awal. Demikian sebaliknya, jika para pelaksana bersikap negatif atau menolak implementasi kebijakan, karena konflik kepentingan, maka implementasi kebijakan akan menghadapi kendala. Untuk melihat sejauhmana disposisi para pelaksana kebijakan, maka variabel-variabel yang menjadi perhatian Edward III (1980) dalam Agustino (2008, h.152-153), menjelaskan 2 variabel yang mempengaruhi, yakni pengangkatan birokrat dan insentif:

a. Pengangkatan Birokrat.

Sikap para pelaksana kebijakan akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan, dimana menurut Agustino (2008, h.152), apabila personel yang ada tidak melaksanakan kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat yang lebih atas. Kecenderungan penolakan para badan pelaksana yang menolak sudah barang tentu akan menyebabkan terhambatnya proses pelaksanaan kebijakan. Untuk mengatasi perbedaan tingkat kepatuhan dari setiap badan pelaksana, selain pengangkatan dan pemilihan personel pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga atau masyarakat, juga

diperlukan adanya suatu sistem yang mengatur agar badan-badan pelaksana tersebut, mau menjalankan kebijakan yang telah dibuat.

Sistem tersebut diharapkan dapat mengatur badan-badan pelaksana tersebut, mau menjalankan kebijakan yang telah dibuat, walaupun dengan tingkat disposisi yang berbeda-beda, hal ini pula didasarkan oleh pendapat oleh Abdul Wahab (2012, h.186) yang mengatakan perlu adanya suatu sistem dimana setiap peraturan perundangan memiliki kemampuan untuk memadukan kepentingan hierarki badan-badan pelaksana. Tingkat keterpaduan hierarki di antara badan-badan pelaksana tersebut sendiri menurut Abdul Wahab (2012, h.187) sedikit banyak akan dipengaruhi oleh :

- a. Jumlah titik-titik veto atau pihak-pihak yang dapat membatalkan keputusan yang terdapat dalam usaha pencapaian tujuan normal.
- b. Seberapa jauh para pendukung bagi tercapainya tujuan memiliki cukup pengaruh dan wewenang memberikan sanksi, untuk tumbuhnya kepatuhan di kalangan mereka yang memiliki potensi untuk memveto.

Penilaian sejauhmana upaya pejabat untuk mewujudkan suatu undang-undang (regulasi) menurut Abdul Wahab (2012, h.201), sedikitnya terdiri dari dua komponen, yang mana pertama arah dan ranking tujuan-tujuan kebijakan dalam skala prioritas pejabat-pejabat tersebut, dan kedua kemampuan pejabat-pejabat tadi dalam mewujudkan prioritas-prioritas tersebut, yakni kemampuan mereka untuk menjangkau apa yang dalam keadaan normal dapat dicapai dengan memanfaatkan sumber-sumber yang tersedia. Pentingnya persoalan sikap, dan

kemampuan ini tentu saja tergantung pada luas tidaknya kebebasan bertindak yang dimiliki administrator.

b. Insentif.

Pengertian insentif ini menurut pandangan Edward III (1980) dalam Agustino (2008, h.153) merupakan salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana kebijakan, yakni dengan cara memanipulasi insentif. Pada dasarnya orang bergerak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu, mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana menjalankan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi. Selain itu teknik insentif ini sejalan dengan pendapat Abdul Wahab (2012, h.186), yang menjelaskan apabila suatu sistem perundang-undangan hanya terpadu secara longgar, maka kemungkinannya akan terjadi perbedaan-perbedaan perilaku kepatuhan yang cukup mendasar diantara pejabat-pejabat pelaksana, dan kelompok-kelompok sasaran, sebab mereka akan berusaha untuk melakukan perubahan-perubahan tertentu sejalan dengan imbalan atau insentif yang muncul di lapangan.

Berdasarkan penjelasan –penjelasan tersebut, disposisi pada implementasi kebijakan Perda Nomor 5 Tahun 2007 terhadap PKL di kawasan sempadan afvoer bono dapat ditinjau berdasarkan pada tingkat kepatuhan para pelaksana kebijakan (yang dilihat dari konsistensi sikap pelaksana kebijakan dalam implementasi

kebijakan penertiban PKL), serta kecenderungan sikap yang dilakukan oleh para pelaksana kebijakan.

3) Struktur Birokrasi

Walupun sumber-sumber telah tersedia, atau para pelaksana telah memahami apa yang harus dikerjakan, ataupun memiliki keinginan untuk melaksanakan untuk melaksanakan suatu kebijakan, bisa jadi pelaksanaan kebijakan terhambat dikarenakan adanya kelemahan dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi dianggap memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Menurut Edwards III (1980) dalam Winarno (2005, h.150) terdapat dua karakteristik utama dari birokrasi, yakni : *Standart Operational Procedures (SOP)* dan *Fragmentasi*.

Walaupun pelaksana kebijakan mengetahui apa yang harus dilakukan dan memiliki keinginan untuk melaksanakan kebijakan tersebut, serta memiliki sumber daya untuk melakukannya, akan tetapi pengimplementasian masih dapat terhambat oleh struktur birokrasi dimana tempat para pelaksana kebijakan. Lebih lanjut menurut Nugoho (2009, h.153) bahwa struktur birokrasi ini berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *beureuchratic fragmentation*, karena struktur ini menjadikan proses imlementasi menjadi jauh dari efektif.

- a. Standar operasi prosedur (SOP) yang menjadi pedoman bagi setiap implementor.

Standar operasi prosedur (SOP) dimiliki oleh setiap organisasi pelaksana kebijakan. Standar operasi prosedur (SOP) sendiri menurut Agustino (2008, h.153) adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (pelaksana kebijakan) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga). Sedangkan definisi standar operasi prosedur (SOP) menurut Winarno (2005, h.150) merupakan bagian perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya, serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas. Ukuran dasar standar operasi prosedur (SOP) ini biasanya digunakan untuk menanggulangi keadaan-keadaan umum di berbagai sektor publik dan swasta. Dengan menggunakan standar operasi prosedur (SOP), para pelaksana dapat mengoptimalkan waktu yang tersedia dan dapat berfungsi untuk menyeragamkan tindakan-tindakan pejabat dalam organisasi yang kompleks, dan tersebar luas, sehingga dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Winarno (2005, h.152), menjelaskan bahwa standar operasi prosedur (SOP) sangat mungkin dapat menjadi kendala bagi implementasi kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan. Dengan begitu, semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dalam suatu organisasi, semakin besar pula kemungkinan standar

operasi prosedur (SOP) menghambat implementasi. Tidak jelasnya standar operasi prosedur menurut Widodo (2012, h.107), baik menyangkut mekanisme, tugas pokok, fungsi, kewenangan, dan tanggung jawab diantara para pelaku pelaksana satu dengan lainnya, ikut pula menentukan gagalnya pelaksanaan suatu kebijakan.

Namun selain menghambat implementasi kebijakan, standar operasi prosedur (SOP), memiliki manfaat juga, yakni organisasi dengan prosedur-prosedur perencanaan yang luwes dan kontrol besar atas program yang bersifat fleksibel, mungkin lebih dapat menyesuaikan tanggung jawab yang baru. Oleh karena itu standar operasi prosedur (SOP) memiliki dua hal yang berbeda, baik keuntungan secara positif, ataupun secara negatif.

b. Fragmentasi.

Fragmentasi menurut pandangan Edward III (1980) dalam Winarno (2005, h.155) didefinisikan sebagai penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda, sehingga memerlukan koordinasi. Jadi fragmentasi adalah pelaksanaan suatu fungsi tertentu secara terpisah-pisah. Semakin terfragmentasi suatu kebijakan menurut Widodo (2012, h.106), maka akan meningkatkan gagalnya komunikasi, hal ini dikarenakan para pelaksana kebijakan akan mempunyai kesempatan yang besar untuk terdistorsi. Fragmentasi juga mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi. Fragmentasi birokrasi ini menurut Widodo (2012, h.106) akan membatasi kemampuan pejabat puncak untuk mengoordinasikan semua sumber daya yang relevan dalam suatu yurisdiksi tertentu, akibat lebih lanjut adalah terjadinya ketidakefisienan dan pemborosan sumber daya. Sehingga fragmentasi

menimbulkan konsenkuensi yang merugikan bagi keberhasilan implementasi kebijakan.

Permasalahan fragmentasi kebijakan ini sebenarnya terjadi, karena tidak adanya otoritas yang kuat dalam implementasi kebijakan, atau akibat dari terpecahnya fungsi-fungsi tertentu ke dalam lembaga atau badan yang berbeda-beda. Di samping itu pandangan Winarno (2005, h.153-154) menjelaskan masing-masing badan mempunyai yurisdiksi terbatas atas suatu bidang, sehingga tugas-tugas yang penting mungkin akan terlantarkan dalam berbagai agenda biokrasi yang menumpuk. Hal yang kedua adalah, pandangan yang sempit dari badan pelaksana yang mungkin juga akan menghambat perubahan. Jika suatu badan pelaksana mempunyai suatu fleksibilitas yang rendah dalam misi-misinya, maka badan itu akan berusaha mempertahankan esensinya dan besar kemungkinan akan menentang kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan perubahan. Semakin struktur birokrasi terfragmentasi, maka semakin besar kemungkinan terjadinya konflik diantara para pelaksana kebijakan. Akibatnya hubungan mereka menjadi tidak harmonis. Konflik dan hubungan yang tidak harmonis ini akan menimbulkan perbedaan disposisi di antara mereka dalam melaksanakan kebijakan. Oleh karena itu fragmentasi dapat merintangai upaya koordinasi yang diperlukan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan yang kompleks.

Berdasarkan pada penjelasan-penjelasan tersebut, struktur birokrasi pada implementasi kebijakan Perda Nomor 5 Tahun 2007 tentang trantibum, yang perlu dilihat adalah struktur organisasi pelaksana kebijakan Perda Nomor 5 Tahun 2007

terhadap PKL di kawasan sempadan afvoer bono, menyangkut standar operasi prosedur (SOP) pelaksana kebijakan, dan fragmentasi kebijakan yang diterapkan.

c. Aktor-aktor yang Berperan Dalam Proses Implementasi Kebijakan

Publik

Pemahaman aktor implementasi kebijakan tidaklah hanya pemerintah saja. Ada tiga lembaga yang menurut Nugroho (2011, h.650) dapat menjadi pelaksana kebijakan, yaitu pemerintah sebagai pelaksana tunggal, kerjasama antara pemerintah dengan swasta/masyarakat, implementasi kebijakan yang diswastakan. Maka berdasarkan pemahaman dari Nugroho (2011), terdapat 4 pilihan aktor implementasi kebijakan yang sesungguhnya, yaitu :

1. Pemerintah. Meliputi kebijakan-kebijakan yang masuk dalam kategori *directed* atau berkenaan dengan eksistensi negara bangsa.
2. Pemerintah pelaku utama, masyarakat pelaku pendamping. Kebijakan-kebijakan-kebijakan yang *government driven policy*, disini termasuk pelayanan KTP dan kartu keluarga yang melibatkan jaringan kerja non pemerintah di tingkat masyarakat.
3. Masyarakat pelaku utama, pemerintah pelaku pendamping. Dalam hal ini termasuk kegiatan pelayanan publik yang dilakukan oleh masyarakat, dimana kegiatan pelayanan tersebut mendapat subsidi dari pemerintah.
4. Masyarakat sendiri, yang dapat disebut *people (private driven policy)* termasuk didalamnya kebijakan pengembangan ekonomi yang dilaksanakan oleh masyarakat melalui berbagai kegiatan bisnis. (Nugroho, 2011, h.649).

Pendapat aktor-aktor yang terlibat dalam proses kebijakan lainnya, dikemukakan oleh Charles O Jones, dalam Abdul Wahab (2012, h.88-94) setidaknya menyebutkan 4 golongan aktor yang terlibat dalam proses kebijakan publik, antara lain:

- 1) Golongan Rasionalis. Ciri-ciri dari golongan ini adalah dalam melakukan pilihan-pilihan alternatif mereka selalu menempuh langkah-langkah

seperti, mengidentifikasi masalah, merumuskan tujuan, mengidentifikasi semua alternatif permasalahan kebijakan, meramalkan alternatif kebijakan, meramalkan, memprediksi akibat-akibat dari tiap-tiap alternatif, membandingkan akibat-akibat tersebut dengan selalu mengacu pada tujuan, dan memilih alternatif terbaik.. Perilaku golongan ini identik dengan perencana dan analis kebijakan professional yang amat terlatih dalam menggunakan metode rasional apabila menghadapi masalah-masalah publik.

- 2) Golongan Teknisi, pada dasarnya tidak lebih dari seorang yang rasionalis, sebab karena ia adalah seorang yang karena bidang keahliannya atau spesialisasinya maka ia dilibatkan dalam proses kebijakan. Peran yang mereka mainkan dalam hubungan ini adalah sebagai seorang spesialis ahli tertentu yang dibutuhkan tenaganya untuk mengerjakan proyek-proyek tertentu.
- 3) Golongan Inkrementalis. Golongan ini dapat diidentikkan dengan para politisi. Sebagaimana yang kita ketahui gaya politisi cenderung memiliki sifat kritis, namun sering tidak sabar terhadap gaya kerja para perencana, dan teknisi. Kebijakan apapun bagi golongan inkrementalis akan cenderung dilihat sebagai suatu perubahan yang terjadi secara sedikit demi sedikit. Dalam hal ini tujuan kebijakan dianggap sebagai konsekuensi dari adanya tuntutan-tuntutan., baik didorong kebutuhan untuk melakukan sesuatu yang baru, atau karena untuk menyesuaikan dengan apa yang sudah dikembangkan dalam teori. Gaya kerja golongan ini dianggap sebagai

seseorang yang mampu melakukan tawar-menawar, yakni intensitas tuntutan tersebut, dan menawarkan kompromi.

- 4) Golongan reformis. Golongan reformis sepakat dengan pandangan David Easton yang menyebutkan, kita harus menerima sebagai kebenaran akan perlunya menaruhkan diri kita langsung pada persoalan-persoalan yang berlangsung hari ini untuk memperoleh jawaban singkat, dan cepat dengan memanfaatkan, perangkat analisis serta teori-teori mutakhir yang tersedia, betapapun tidak tersedianya perangkat analisis dan teori-teori tersebut. Dengan demikian tekanan perhatiannya ada pada tindakan sekarang, karena urgensi dari persoalan yang dihadapi. Pendekatan semacam itu umumnya dilakukan oleh para *lobbyist* (orang-orang yang berperan selaku juru kasak kusuk/perunding di parlemen).

Di antara berbagai tipe aktor kebijakan yang terlibat tersebut, menurut Abdul Wahab (2012, h.89) pada kesempatan, dan jenis isu tertentu, kemungkinan hanya ada satu atau dua golongan aktor yang terlibat aktif. Masing-masing para aktor tersebut memiliki gaya, dan tujuan yang berbeda.

d. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Kebijakan Publik dimaksudkan agar para aktor yang terlibat mau melaksanakan kebijakan yang telah dibuat. Jika terjadi berbagai kemungkinan yang menyebabkan kebijakan tidak dapat dipenuhi, bisa disebabkan karena orang-orang bertindak dengan cara yang tidak diinginkan, tidak terjadinya pemakaian cara yang ditentukan atau pengerjaan apa yang ditentukan berhenti, maka kebijakan tersebut menurut Agustino (2008, h.156) dikatakan tidak efektif, atau

secara ekstrem hasilnya nol. Terdapat beberapa faktor yang dapat dilihat dalam mempengaruhi pelaksanaan kebijakan yakni faktor yang mendukung pelaksanaan kebijakan, maupun faktor yang menghambat kebijakan. Kedua faktor ini yang mempengaruhi kebijakan dapat terlaksanakan secara baik atau tidak. Berkaitan dengan faktor pendukung pelaksanaan kebijakan, menurut Anderson dalam Islamy (2007, h.108-109), menyatakan seseorang melaksanakan kebijakan, dikarenakan hal-hal sebagai berikut:

a) Faktor Pendukung Pelaksanan Kebijakan.

1) Respeknya Anggota Masyarakat terhadap Otoritas dan Keputusan-Keputusan Pemerintah.

Sebenarnya kita telah terdidik untuk secara moral untuk mematuhi hukum/undang-undang sebagai hal yang benar dan tepat. Sehingga menurut Anderson dalam Islamy (2007, h.108) menyatakan apabila kita merasa bersalah, maka kita akan malu pada diri kita. Rasa malu inilah yang menyadarkan kita untuk mau menerima kebijakan tersebut. Pendapat Agustino (2008, h.158) menambahkan penghormatan dan penghargaan publik terhadap pemerintah yang *dilegitimate* menjadi kata kunci penting bagi terwujudnya pemenuhan kebijakan publik. Ketika warga menghormati pemerintah yang berkuasa dikarenakan legitimasinya, maka secara otomatis mereka akan turut pula memenuhi ajakan pemerintah melalui undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, keputusan pemerintah. Oleh karena itu ketika masyarakat mulai menghormati keputusan-keputusan yang dibuat pemerintah, maka masyarakat tersebut akan turut untuk melaksanakan kebijakan yang dibuat pemerintah.

2) Adanya Kesadaran Untuk Menerima Kebijakan

Seringkali banyak orang melaksanakan kebijakan publik sebagai sesuatu yang logis, rasional, serta dirasa perlu, dan adil. Sehingga menurut Islamy (2007, h.109) disaat seseorang sadar akan pentingnya sebuah pelaksanaan kebijakan, maka ia akan sadar dan patuh dalam melaksanakan kebijakan tersebut. Sedangkan menurut Agustino (2008, h.158) pelaksanaan tersebut tidak akan mudah karena bermain dalam ranah kesadaran, maka pemerintah harus mampu merubah pola pikir warga dengan cara sikap, dan perilaku sesuai dengan yang hendak dibentuk aparatur pelaksana.

3) Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat pejabat pemerintah yang berwenang untuk itu serta melalui prosedur yang benar.

Apabila suatu kebijakan negara dibuat berdasarkan ketentuan yang telah berlaku, maka menurut pandangan Islamy (2007, h.109) masyarakat cenderung untuk mempunyai kesediaan diri untuk menerima kebijakan tersebut. Selain itu menurut Agustino (2008, h. 159) keyakinan bahwa kebijakan tersebut telah dibuat secara sah dapat dikategorikan sebagai dukungan publik terhadap pelaksanaan kebijakan, dimana masyarakat mempunyai keyakinan bahwa kebijakan publik dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh pejabat publik yang berwenang melalui prosedur yang sah yang telah tersedia. Bila suatu kebijakan dibuat berdasarkan ketentuan tersebut diatas, maka masyarakat cenderung mempunyai kesediaan diri untuk menerima dan melaksanakan kebijakan tersebut. Apalagi kebijakan itu untuk kebutuhan hajat hidup orang banyak.

4) Adanya hukuman-hukuman tertentu bila tidak melaksanakan kebijakan

Dengan adanya hukuman tertentu yang bersifat memaksa, maka menurut Islamy (2007, h.109) orang-orang akan mematuhi kebijakan, karena ia takut akan terkena hukuman, misalnya denda, kurungan, dan sanksi-sanksi lainnya. Karena itu salah satu strategi dalam upaya untuk memenuhi pelaksanaan implementasi kebijakan adalah dengan cara menghadirkan sanksi hukum yang berat pada setiap orang yang melanggarnya. Pendapat ini juga didasarkan oleh pemaparan Rodgers dan Bullock (1980) dikutip Abdul Wahab (2012, h. 207) dalam penelitiannya menjelaskan seseorang akan patuh terhadap ketentuan hukum, atau undang-undang berdasarkan penilaian dari untung ruginya mereka mengikuti ketentuan-ketentuan tersebut. Jika aturan tersebut menguntungkan kepentingan mereka, maka mereka akan mengikuti aturan tersebut, begitu pula sebaliknya. Sehingga dengan adanya sanksi tersebut setidaknya walaupun terdapat aturan yang merugikan, setidaknya sanksi dapat mengurangi timbulnya keinginan untuk melanggar kebijakan yang telah dibuat, dan bagi para pelanggar aturan agar menimbulkan efek jera. Selain itu menurut Islamy (2007, h.109) seseorang atau kelompok warga seringkali mematuhi dan melaksanakan kebijakan pula dikarenakan ia tidak suka dikatakan sebagai orang yang melanggar aturan hukum, sehingga ia dengan terpaksa melaksanakan isi kebijakan publik tersebut.

5) Adanya kepentingan pribadi.

Kepentingan pribadi ini mengacu pada seseorang atau sekelompok orang yang sering memperoleh keuntungan langsung dari suatu proyek implementasi kebijakan, maka dari itu menurut Islamy (2007, h.109) mereka dengan senang hati

akan menerima kebijakan, mendukung, maupun melaksanakan kebijakan yang ditetapkan.

6) Masalah Waktu

Berjalannya waktu dapat pula menyebabkan kebijakan yang tadinya tidak terlaksana menjadi terlaksana, Islamy (2008, h.160) menjelaskan kalau masyarakat memandang ada suatu kebijakan yang bertolakbelakang dengan kepentingan publik, maka warga akan berkecenderungan menolak kebijakan tersebut. Tetapi begitu waktu berlalu, pada akhirnya suatu kebijakan yang dulunya pernah ditolak dan dianggap kontroversial, berubah menjadi kebijakan yang wajar, dan dapat diterima.

b) Faktor Penghambat atau Penundaan Kebijakan.

Faktor lainnya adalah faktor yang menyebabkan suatu pelaksanaan kebijakan menjadi terhambat, atau tertunda. Penilaian pelaksanaan kebijakan yang kerap kali dianggap gagal bukan saja dilihat dari segi pelaksanaan saja, melainkan juga dilihat dari segi tujuan yang terkandung di dalam kebijakan tersebut haruslah tercapai. Pendapat Anderson dikutip Islamy (2007, h.110-112) menyatakan bahwa seseorang enggan untuk mengimplementasikan kebijakan dikarenakan oleh sebab-sebab sebagai berikut :

1) Adanya ketidakpatuhan selektif terhadap hukum

Sikap ketidakpatuhan selektif ini menurut penjelasan Islamy (2007, h.110) dikarenakan ada beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan yang kurang mengikat pada individu-individu. Seseorang terkadang patuh pada suatu aturan, namun di sisi lain seseorang terkadang tidak patuh pada suatu aturan.

Ketidakpatuhan ini jika mengacu pada pandangan Roger Brown (1995) dalam Abdul Wahab (2012, h.210), bahwa seorang yang tidak sepakat terhadap dampak suatu undang-undang yang dipersepsinya akan :

- a. Memandang dampak tersebut sebagai sesuatu yang tidak sejalan dengan tujuan yang sebenarnya.
- b. Memandang undang-undang tersebut sebagai sesuatu yang tidak absah.
- c. Mempertanyakan kesahihan (validitas) data yang menyangkut dampak tersebut.

Ketidakpatuhan selektif terhadap hukum yang berlaku, bisa jadi karena menganggap bentuk *output* kebijakan yang diberikan masih perlu dilakukan perubahan-perubahan tertentu, dengan kata lain *output* kebijakan yang diberikan, dianggap masih perlu adanya perbaikan/revisi, sehingga pelaksanaannya tidak dapat dipaksakan. Hal inilah yang menyebabkan terjadinya penolakan pelaksanaan kebijakan tersebut.

Dari hal-hal yang dapat menyebabkan kegagalan dalam implementasi kebijakan tersebut, dapat diketahui bahwa sejak dalam pembentukan kebijakan tersebut semestinya sudah harus diperhatikan dan diperhitungkan terkait dengan keberadaan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Dengan demikian dapatlah dimengerti bahwa kegagalan pelaksanaan kebijakan tidaklah selalu disebabkan oleh kelemahan atau ketidakmampuan pelaksana kebijakan, melainkan dapat pula dari pembentukan kebijakan (*Policy Formulation*) yang kurang sempurna.

2) Adanya keanggotaan seseorang dalam suatu organisasi

Apabila seseorang terlibat/masuk ke dalam suatu organisasi tertentu, dan tujuan organisasinya bertolakbelakang dengan kebijakan yang dibuat, maka menurut Islamy (2007, h.121), mereka cenderung untuk tidak patuh terhadap kebijakan yang dibuat.

3) Keinginan untuk mencari untung dengan cepat.

Adanya keinginan untuk mencari untung dengan cepat, menurut penjelasan Islamy (2007, h.121) seringkali menyebabkan orang berupaya dengan cara menipu, atau melawan hukum. Bila terdapat dua perusahaan memiliki kesempatan mencari untung yang sama, yang satu karena perusahaannya akan bangkrut dan tidak menguntungkan, maka perusahaan ini cenderung melawan hukum, atau kebijakan yang ada agar tetap dapat hidup terus, disisi lainnya bila ada perusahaan yang menguntungkan terus, dan modalnya kuat, cenderung untuk mentaati yang ada.

4) Adanya ketidakpastian hukum

Tidak adanya kepastian hukum, ketidakjelasan ukuran kebijakan yang saling bertentangan satu sama lain, dan sebagainya menurut penjelasan Islamy (2007, h.121-122) hal tersebut dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum dan kebijakan negara. Disamping itu adanya perbedaan pandangan dan kepentingan antara pejabat pemerintah, dan masyarakat menyebabkan penafsiran merek terhadap peraturan atau kebijakan itu juga berbeda-beda. Hal inilah yang menyebabkan seseorang tidak mematuhi peraturan atau kebijakan negara.

Sesuai dengan penjelasan Islamy (2007, h.117) yang menjelaskan bahwa tidak tercapainya pelaksanaan kebijakan bukan saja, hanya dikarenakan faktor-faktor yang menyebabkan seseorang enggan untuk melaksanakan kebijakan, akan tetapi menurut Islamy (2007, h.117) juga terdapat pula faktor-faktor lain yang menyebabkan tidak tercapainya tujuan kebijakan, sehingga ketika tujuan tidak tercapai, maka dapat dianggap tidak berhasilnya pelaksanaan kebijakan tersebut, hal-hal yang berpengaruh ini diantaranya:

1. Karena tersedianya sumber-sumber terbatas baik tenaga, biaya, waktu, dan sebagainya, sehingga dampak yang diharapkan tidak tercapai.
2. Karena kesalahan dalam pengadministrasian kebijakan akan dapat mengurangi tercapainya dampak-dampak kebijakan, karena betapapun baik dalam isi kebijakan kalau tidak diimplementasikan akan sulit tercapainya.
3. Seringkali sejumlah *problelem-problem* publik timbul karena adanya berbagai macam faktor, sedangkan kebijakan seringkali hanya dirumuskan hanya atas salah satu dan sejumlah kecil faktor-faktor tersebut.
4. Masyarakat memberikan respon atau melaksanakan kebijakan negara dengan caranya sendiri. Sehingga dapat mengurangi atau menghilangkan dampaknya.
5. Adanya usaha-usaha tertentu yang memakan biaya yang lebih besar dari masalah-masalahnya sendiri.

6. Adanya masalah-masalah baru yang lebih menarik dan dapat mengalihkan perhatian orang, dari masalah-masalah yang ada.

Berdasarkan pada pendapat tersebut, mengingatkan akan pentingnya faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, oleh karena itu dalam pelaksanaan kebijakan, perlu menganalisa faktor-faktor yang mempengaruhi suatu pelaksanaan kebijakan agar dapat memberikan masukan yang baik terkait dengan pembuatan kebijakan kedepannya, maupun pelaksanaan kebijakan yang saat ini sedang berlangsung. Faktor-faktor dalam pengimplementasian kebijakan Perda Nomor 5 Tahun 2007 terkait dengan faktor yang mendukung pelaksanaannya, serta faktor yang menghambat pelaksanaannya.

B. Sektor Informal

1. Karakteristik Sektor Informal

Berbagai macam para ahli mencoba untuk mendefinisikan sektor informal untuk mendapat kejelasan terkait keberadaan sektor tersebut. Penjelasan sektor informal dikemukakan oleh beberapa para ahli, seperti yang dikutip Wirakartakusumah (1999, h.90), sektor informal merupakan satuan usaha dengan jumlah tenaga kecil (Sethurahman), status tenaga kerja yang tidak dilindungi (Mazmundar), status tenaga kerja yang ditentukan atas dasar pemilikan faktor produksi (PREALC). Menurut Hidayat (1979), seperti yang dikutip oleh Mustafa (2008, h.15), bahwa sektor informal adalah unit usaha yang berskala kecil yang memproduksi serta mendistribusikan barang dan jasa dengan tujuan pokok menciptakan kesempatan dan pendapatan bagi dirinya masing-masing serta dalam usahanya dibatasi oleh faktor modal dan ketrampilan.

Perbedaan karakteristik sektor formal dan sektor informal diungkapkan

Hart dan dikutip oleh Maryuni (2007) adalah sebagai berikut :

- a) Mudah untuk dimasuki
- b) Berdasarkan pada sumber daya lokal
- c) Usaha milik sendiri
- d) Operasinya dalam skala kecil
- e) Padat karya dan teknologinya bersifat adaptif
- f) Ketrampilannya dapat diperoleh dari luar sistem sekolah formal
- g) Tidak terkena langsung oleh regulasi dan pasarnya bersifat kompetitif

Sedangkan ciri-ciri sektor usaha formal diantaranya adalah :

- a) Sulit untuk dimasuki
- b) Sering tergantung pada sumber daya luar negeri
- c) Kepemilikannya patungan
- d) Operasinya berskala luas
- e) Padat modal dan seringkali menggunakan teknologi import
- f) Membutuhkan ketrampilan yang berasal dari sekolah formal.
- g) Pasar diproteksi (mulai dari tarif, kuota, dan izin dagang).

(Maryuni, 2007, h.141)

Berbagai karakteristik tersebut menjelaskan perbedaan mendasar antara sektor formal, dan sektor informal adalah sektor informal lebih mudah dimasuki dibandingkan dengan sektor formal, terlebih secara umum kebanyakan masyarakat cenderung memilih masuk ke dalam sektor informal, dikarenakan sektor ini memang tidak membutuhkan keahlian khusus. Hal ini menjadikan karakteristik sektor informal menjadi sektor yang paling sering dimasuki oleh masyarakat. Berbeda dari pandangan karakteristik tersebut, sektor informal menurut Sugiono (1999, h.170) adalah sektor yang bukan pedesaan dan bukan perkotaan, bukan tradisional dan bukan modern, sektor tersebut adalah sektor kegiatan transisional, dibentuk dari proses urbanisasi (modernisasi), merupakan hasil seleksi proses modernisasi. Secara sosiologis merupakan sektor yang tercabut dari akar tradisional (pedesaan) dan belum membentuk ke tradisi urban

yang teratur/ formal. Pemahaman lainnya terkait dengan sektor informal, adalah sektor ini terbentuk dikarenakan faktor kapitalisme, pendapat ini dikemukakan oleh (Rachbini; Prisma; MacGee, 1991) dalam Wirakartakusumah (1999, h.128) dimana kegiatan ekonomi informal merupakan sektor tersier yang muncul tidak berdasarkan struktur permintaan yang efektif, dan produktif tetapi merupakan hasil dari struktur kapitalisme yang tidak seimbang.

Selain pandangan pengertian, terdapat pula pembagian klasifikasi sektor informal yang berguna untuk mengkategorikan pergerakan sektor tersebut, seperti yang dijelaskan oleh Keith Hart (1973) dalam Wirakartakusumah (1999, h.90), bahwa sektor informal sendiri terbagi atas 2 kategori, meliputi sektor informal yang legal, seperti penjahit, tukang cukur, dan pedagang makanan, dan sebagainya. Sedangkan yang lainnya termasuk sektor informal tidak legal seperti tukang pencuri, tukang tadah gelap, dan sebagainya yang dikategorikan tidak legal.

Jika dikaitkan dengan definisi-definisi tersebut, pada penelitian ini memahami sektor informal sebagai usaha tenaga kecil yang lebih bertumpu pada industrilisasi padat modal, yang memproduksi serta mendistribusikan barang, sebagai akibat adanya proses urban, dengan tujuan pokok memenuhi pendapatan bagi dirinya masing-masing, dan mempunyai batasan modal, serta ketrampilan.

2. Peranan Sektor Informal dalam Kehidupan Masyarakat

Sektor informal dapat dikatakan sebagai aktivitas yang, kehadirannya dapat dikatakan mempunyai sumbangan yang berarti bagi lapangan pekerjaan sebagai nilai tambah. Pemaparan Todaro dalam Wirakartakusumah (1999, h.94) menjelaskan bahwa sektor informal ini merupakan harga yang harus dibayar oleh

setiap negara berkembang yang berorientasi pada pertumbuhan sebagai dampak pembangunan. Pada satu titik tertentu akan berkurang dengan sendirinya sampai titik keseimbangan. Namun di sisi lain (McGee, 1985) dalam Wirakartakusumah (1999, h.94) menyatakan pertumbuhan dari keberadaan sektor informal tersebut sebagai manifestasi dari sistem perekonomian lokal (tradisional) karena adanya proses eksploitasi di sektor tradisional. Keberadaan sektor informal akan tetap ada, dan mengikuti pertumbuhan sektor modern. Dalam pengertian ini sektor informal tidak akan pernah hilang, hal ini berbeda dari pemaparan Todaro dalam Wirakartakusumah (1999, h.94) yang menjelaskan sektor informal akan hilang dengan sendirinya, disaat terjadi perkembangan pada sektor tersebut, sehingga beralih kedalam sektor formal.

Berdasarkan penelitian ILD dikutip Wirakartakusumah (1999, h.122) yang mengidentifikasikan kunci sektor informal dalam pembangunan, bahwa sebenarnya sektor informal dalam pembangunan tidak hanya terbatas pada sektor kaki lima saja, tetapi ada upaya yang sangat kuat dari para pedagang kaki lima untuk mulai meninggalkan jalan-jalan (berjualan di pinggir jalan) menuju pasar dan pusat perdagangan. Pernyataan ini diperkuat oleh hasil penelitian Sugiono pada sekitar tahun delapan puluhan menunjukkan sektor informal di Semarang mengalami proses dengan masuknya *migrant* dari desa sebagai buruh informal, dan perkembangannya sebagian para buruh di sektor informal tersebut menjadi pengusaha mandiri kecil yang meningkatkan penghasilan mereka. Sugiono (2009, h.50-51).

Hasil penelitian tersebut menjelaskan bahwa sebenarnya sektor informal, tidak hanya didominasi dari keberadaan PKL di pinggir jalan, namun beralih kedalam pasar, atau pusat-pusat perdagangan, sehingga berpotensi menggerakkan roda perekonomian. Peranan sektor informal memang dibutuhkan keberadaannya, karena menurut Wirakartakusumah (1999, h.129) sektor informal memberikan fungsi sebagai sektor yang menjalankan fungsi produksi, sekaligus fungsi konsumsi. Sektor informal memberikan kemungkinan kesempatan kepada tenaga kerja di pedesaan untuk migrasi dari kemiskinan dan pengangguran. Sedangkan sebaliknya keberadaan sektor formal bergantung kepada sektor informal terutama dalam hal penyediaan barang-barang bagi pekerja di sektor formal secara murah. Dalam konteks struktur sosial, peran sektor informal dalam kehidupan masyarakat dapat menjadi mediator antara masyarakat menengah kebawah dan menengah kelas atas.

Terlepas dari adanya pendapat pro maupun kontra mengenai keberadaan sector informal, pemikiran Todaro (2000, h.353-354), menjelaskan bahwa sektor informal sebenarnya mampu menciptakan surplus hasil di tengah-tengah lingkungan yang bermusuhan sekaligus. Todaro (2000, h.352), juga menyatakan dengan adanya sektor tersebut, diharapkan dapat menyerap sebagian kecil modal dari jumlah modal yang diperlukan oleh sektor formal dalam memperkerjakan sejumlah tenaga kerja yang sama, serta memberikan latihan kerja atau magang dengan biaya murah, bila dibandingkan dengan lembaga-lembaga formal. Oleh karena itu keberadaan sektor ini tidak dapat begitu saja dihilangkan, karena

dianggap memainkan peranan penting dalam pembentukan dan pembinaan sumber daya masyarakat.

C. Pemahaman Karakteristik Pedagang Kaki Lima (PKL)

1. Pengertian Pedagang Kaki Lima (PKL)

Dalam kawasan perkotaan kegiatan sektor informal yang dominan ditemui adalah aktifitas dagang pedagang kaki lima (PKL), akibat adanya ketimpangan kemiskinan yang ada di kota dan desa. Kondisi kemiskinan desa dan kota ini menurut Sugiono (1999, h.170-171) menciptakan proses migrasi desa ke kota dan kesempatan berjualan ala bazaar dengan mengokupasi trotoar, ruang publik strategis konsumtif (ruang kota yang ramai) di luar gedung pasar, depan toko-toko mall, dengan jumlah yang meluap-luap. Pedagang tersebut bersifat *urban* bukan *rural* lagi (seperti pedagang pasar) melakukan penjualan dengan perangkat tempat dan berada di ruang publik (trotoar, dan lain-lain) dan biasa kita sebut sebagai pedagang kaki lima (PKL). Pedagang kaki lima (PKL) menurut Sugiono (1999), bukan pedagang pasar, yang pertama adalah bentukan proses urbanisasi yang belum berhasil, dan yang kedua produk tradisi pedesaan yang sudah lama melakukan urbanisasi ke kota dan yang ketiga terdapat hubungan desa dan kota yang kuat.

Pemberian istilah pedagang kaki lima (PKL) sendiri berasal dan jaman Raffles yaitu "*5 (five) feet*", yang menunjuk pada arti sebuah jalur pejalan kaki (*pedestrian*) yang terletak dipinggir jalan selebar lima kaki. Di Amerika pedagang semacam ini disebut dengan *hawkers*, karena kegiatannya yang hinggap dari satu lokasi ke lokasi lain yang lebih menarik dan lebih

menguntungkan. Menurut Mc. Gee dan Yeung (1977, h.25) dalam Budi (2006, h.35) pedagang kaki lima (PKL) memiliki pengertian yang sama dengan *hawkers*, yang didefinisikan sebagai sekelompok orang yang menawarkan barang dan jasa pada ruang publik, terutama di pinggir jalan dan trotoar, untuk dijual. Pemaparan tersebut dapat didefinisikan secara sederhana bahwa pedagang kaki lima merupakan sebuah komunitas pedagang, yang kebanyakan berjualan dengan memanfaatkan area pinggir jalan raya, atau ruang publik strategis.

2. Jenis Dagangan PKL

Berbagai jenis kegiatan para PKL dapat dikategorikan kedalam berbagai macam, salah satunya pengelompokan PKL berdasarkan jenis dagangannya. Menurut pandangan Mc. Gee dan Yeung (1977, h. 82-83) dalam Budi (2006, h.35), bahwa sebenarnya jenis kegiatan PKL ini sangat dipengaruhi oleh aktivitas yang ada di sekitar kawasan dimana pedagang tersebut beraktivitas. Misalnya di suatu kawasan perdagangan, maka jenis dagangan yang ditawarkan akan beranekaragam, bisa berupa makanan/minuman, barang kelontong, pakaian, dan lain-lain. Adapun jenis dagangan yang ditawarkan oleh PKL dapat dikelompokkan menjadi 4 (empat) kelompok utama, yaitu:

- a) Makanan yang tidak dan belum diproses, termasuk didalamnya makanan mentah, seperti daging, buah-buahan, dan sayuran.
- b) Makanan yang siap saji, seperti nasi dan lauk pauknya dan juga minuman.
- c) Barang cetakan, atau bukan makanan, seperti tekstil, obat-obatan, hingga majalah, koran.

- d) Jasa, yang terdiri dari beragam aktivitas, misalnya tukang potong rambut dan lain sebagainya.

3. Sifat Pelayanan PKL

Selain jenis dagangan para PKL tersebut, kategori PKL didasarkan pada sifat pelayanannya. Sifat pelayanan para PKL ini merupakan tata lokasi pelayanan para PKL, dimana menurut pendapat Mc. Gee dan Yeung (1977, h.82) dalam Budi (2006, h.40) sifat pelayanan PKL tersebut dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) hal, yaitu:

- a) Pedagang menetap (*static*). Pedagang menetap adalah suatu bentuk layanan yang mempunyai cara atau sifat menetap pada suatu lokasi tertentu. Hal ini dikarenakan para pedagang telah memiliki lokasi yang sudah ditentukan, dan sarana dagang tetap. Dalam hal ini setiap pembeli atau konsumen harus datang sendiri ke tempat pedagang dimana ia berada. Sarana fisik berdagang dengan sifat seperti ini biasanya berupa kios atau jongko/roda/kereta beratap.
- b) Pedagang semi menetap (*semi static*). Pedagang semi menetap merupakan suatu bentuk layanan pedagang yang mempunyai sifat menetap yang sementara, yaitu hanya pada saat-saat tertentu saja. Dalam hal ini PKL akan menetap bila ada kemungkinan datangnya pembeli yang cukup besar. Biasanya pada saat bubar bioskop, para pegawai masuk/keluar kantor atau saat ramainya pengunjung di pusat kota. Apabila tidak ada kemungkinan pembeli yang cukup besar, maka pedagang tersebut berkeliling. Dengan kata lain ciri utama PKL yang memilih pola pelayanan seperti ini adalah adanya pergerakan PKL yang menetap pada suatu lokasi pada periode tertentu, setelah

waktu berjualan selesai (pada sore atau malam hari). Adapun sarana fisik yang dipergunakan untuk berdagang berupa kios beroda, jongko atau roda/kereta beratap.

- c) Pedagang keliling (*mobile*). Pedagang keliling yaitu suatu bentuk layanan pedagang yang dalam melayani konsumennya mempunyai sifat yang selalu berusaha mendatangi atau mengejar konsumen. Biasanya pedagang yang mempunyai sifat ini adalah pedagang yang mempunyai volume dagangan yang kecil. Aktivitas PKL dalam kondisi ini ditunjukkan dengan sarana fisik perdagangan yang mudah dibawa. Dengan kata lain ciri utama dari unit ini adalah PKL yang berjualan bergerak dari satu tempat ke tempat lain. Biasanya bentuk sarana fisik perdagangan mereka adalah kereta dorong dan pikulan/keranjang.

4. Pola Kegiatan PKL

Hal lainnya yang perlu dipahami dari PKL adalah pola kegiatan dagangan PKL. Pola kegiatan ini berbeda-beda bergantung dengan cara pemanfaatan ruang para PKL tersebut untuk berjualan. Pola kegiatan para PKL ini menurut Mc. Gee dan Yeung (1977, h.76) dalam Widjajanti (2009, h.164), dipengaruhi oleh kegiatan formal dalam menjaring konsumennya. Aktivitas usaha para PKL menurut Mc. Gee dan Yeung (1977, h.36-37) dalam Budi (2006, h.36) dapat dikelompokkan ke dalam 2 (dua) pola, yakni:

- a) Pola Penyebaran Mengelompok (*Focus Agglomeration*).

Pedagang informal pada tipe ini pada umumnya selalu akan memanfaatkan aktivitas-aktivitas di sektor formal dan biasanya pusat-pusat perbelanjaan menjadi

salah satu daya tarik lokasi sektor informal untuk menarik konsumennya. Selain itu pada ujung jalan, ruang-ruang terbuka, sekeliling pasar, ruang-ruang parkir, taman-taman dan lain sebagainya merupakan lokasi-lokasi yang banyak diminati oleh sektor ini. Pola penyebaran seperti ini biasanya banyak dipengaruhi oleh adanya pertimbangan aglomerasi, yaitu suatu pemusatan atau pengelompokan pedagang sejenis atau pedagang yang mempunyai sifat komoditas yang sama atau saling menunjang. Biasanya dijumpai pada para pedagang makanan dan minuman.

b) Pola Penyebaran Memanjang (*Linier Concentration*)

Pada umumnya pola penyebaran memanjang atau *linier concentration* terjadi di sepanjang atau di pinggir jalan utama (*main street*) atau pada jalan yang menghubungkan jalan utama. Dengan kata lain pola perdagangan ini ditentukan oleh pola jaringan jalan itu sendiri. Pola kegiatan linier lebih banyak dipengaruhi oleh pertimbangan aksesibilitas yang tinggi pada lokasi yang bersangkutan. Dilihat dari segi pedagang informal itu sendiri, hal ini sangat menguntungkan, sebab dengan menempati lokasi yang beraksesibilitas tinggi akan mempunyai kesempatan yang tinggi dalam meraih konsumen. Jenis komoditi yang biasa diperdagangkan adalah pakaian, kelontong, jasa reparasi, buah-buahan, rokok/obat-obatan, dan lain-lain. Mc. Gee dan Yeung (1977, h.37) dalam (Budi, 2006, h.39).

5. Bentuk-Bentuk Penertiban Aktivitas PKL

Penertiban PKL di kawasan sempadan afvoer bono, sebenarnya merupakan salah satu bentuk pengelolaan dan pembinaan pemerintah Kabupaten Sidoarjo terhadap para PKL. Mengacu pada Perda Nomor 5 tahun 2007 bahwa

ketentraman dan ketertiban umum (tranribum) merupakan suatu keadaan dinamis yang memungkinkan pemerintah daerah dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan tentram, tertib dan teratur. Oleh karena itu bentuk-bentuk penertiban PKL ini merupakan perwujudan bagian dari ketertiban dan keamanan masyarakat sekitar pada wilayah kabupaten Sidoarjo.

Upaya penertiban para PKL ini dapat dikatakan, sebagai suatu bentuk pengelolaan dan pembinaan pemerintah setempat terhadap aktifitas para PKL. Penertiban aktivitas PKL sendiri sudah seharusnya di sesuaikan dengan kondisi keberadaan dan karakteristik masing-masing kota. Pemahaman pengelolaan dan pembinaan aktivitas PKL sendiri menurut McGee dan Yeung (1977) dalam Octora (2006, h. 39-42) dapat dikategorikan sebagai berikut :

- 1) Pengelolaan Lokasional

Tata cara pengelolaan lokasional ini menurut pandangan McGee dan Yeung (1977, h.42-52) dalam Octora (2006, h. 39-40), sektor informal diharapkan menempati lokasi yang sesuai dengan rencana penataan dari masing-masing kota. Kebijakan yang telah diambil oleh pemerintah kota dapat dikelompokkan sebagai berikut:

- a. Pemugaran atau relokasi

Tindakan dengan pemugaran suatu lokasi baik berupa pembangunan baru dengan fungsi yang berbeda dari semula maupun berupa perbaikan dari kondisi yang telah ada. Tindakan ini sebaiknya juga memperhatikan kepentingan dari pihak PKL sendiri dengan tidak mengganggu perolehan atau hubungannya dengan konsumen maka tindakan tersebut dapat diterima.

b. Stabilisasi atau pengaturan

Stabilisasi dapat berupa penataan fisik atau penempatan lokasi PKL pada suatu lokasi. Adapun beberapa alternatif tindakan yang dilakukan:

1. Peruntukan dalam ruang terbuka (*open market*)

Dimaksudkan untuk memudahkan pergerakan konsumen dalam menggunakan jasa pelayanan PKL ini dan diharapkan tidak mengganggu fungsi kota di lingkungan lokasi PKL.

2. Pembebasan atau penutupan jalan-jalan tertentu Menutup jalan-jalan tertentu dan menutup sirkulasi lalu lintas bagi pengguna kendaraan bermotor yang hanya diperuntukkan bagi pergerakan pejalan kaki. Tindakan ini biasanya bersifat temporer yaitu dilakukan dalam waktu-waktu tertentu saja.

3. Pemanfaatan bagian tertentu dari jalan atau trotoar. Menempatkan PKL pada jalan-jalan atau sebagian trotoar tertentu pada waktu tertentu yang sekiranya tidak mengganggu aktivitas di sekitarnya. Setelah itu, PKL tersebut wajib membersihkan ruang usahanya agar tidak mengganggu fungsi kota lainnya.

4. Multifungsi ruang terbuka (taman, lapangan, ruang parkir, dan lain-lain). Pemanfaatan ruang terbuka di sekitar kawasan perbelanjaan atau pusat keramaian pada waktu-waktu tertentu pada saat ruang tersebut kurang dimanfaatkan.

5. Pemindahan atau *removal*. Dengan cara memindahkan sektor informal ke satu lokasi yang ditentukan berdasarkan penelitian sebelumnya.

2) Pengelolaan Struktural

Bentuk yang kedua dari tata cara pengelolaan terhadap PKL, berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh McGee dan Yeung (1977, h. 56-60) dalam Octora (2006, h.40-41), dijelaskan pada umumnya pemerintah kota di kawasan Asia Tenggara lebih sering menerapkan pola pengelolaan lokasional walaupun tidak selalu berhasil. Selain terhadap bentuk pengelolaan lokasional tersebut, pemerintah kota pada umumnya mencoba pula untuk menerapkan pola pengelolaan struktural. Adapun yang termasuk ke dalam pola pengelolaan struktural adalah sebagai berikut:

a. Perijinan

Perijinan usaha kepada kelompok PKL didasari menurut jenis barang atau jasa yang ditawarkan, waktu usaha dan lokasi tertentu. Perijinan bagi aktivitas PKL dalam menjalankan usahanya didasari atas pertimbangan memudahkan dalam pengaturan, pengawasan dan pembatasan jumlah serta membantu dalam penarikan retribusi. Pemberian surat izin lokasi ini sudah diterapkan di Malaysia, Singapura, Philipina dan Indonesia. (McGee dan Yeung, 1997, h.56-57) dalam Octora (2006, h.40).

b. Pembinaan

Tindakan pengendalian dengan pembinaan terhadap kualitas pola pikir para pedagang dan pelaksanaan aktivitas PKL secara keseluruhan karena diketahui pola pikir PKL sebagian besar masih memiliki tingkat pendidikan relatif rendah dan sederhana untuk menelaah peraturan yang ada sehingga dapat menimbulkan interpretasi yang salah dan kurangnya perhatian mengenai

visualisasi aktivitas secara keseluruhan. (McGee dan Yeung, 1997, h.57-58) dalam Octora (2006, h.41)

c. Bantuan atau pinjaman

Pemberian bantuan dan pinjaman seperti yang di Malaysia, dilakukan untuk memberikan kesempatan pada PKL untuk berkembang dan meningkatkan efisiensi bagi PKL yang telah ada. Pola ini berhubungan erat dengan pihak lain seperti swasta, LSM dan lainnya. (McGee dan Yeung, 1977, h.59-60) dalam Octora (2006, h.41).

Usaha penertiban para PKL di kawasan sempadan afvoer bono ini sebenarnya menurut Perda Nomor 5 tahun 2007 ini termasuk upaya penertiban kedalam usaha tertentu. Usaha tertentu ini didefinisikan sebagai segala kegiatan usaha masyarakat yang menggunakan fasilitas umum tanpa izin. Lahan pemakaian para PKL tersebut merupakan sarana irigasi, sehingga perubahan penggunaan lahan beririgasi untuk kepentingan selain pertanian dengan tujuan komersial dalam suatu daerah irigasi yang telah ditetapkan, harus memperoleh izin terlebih dahulu dari Pemerintah Daerah dengan mengacu pada tata ruang yang telah ditetapkan, serta memberikan kompensasi yang nilainya setara dengan biaya pembangunan jaringan irigasi dan setara dengan biaya pencetakan lahan beririgasi baru, yang diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah tersendiri (Pasal 49 Perda Nomor 3 Tahun 2004 tentang irigasi). Oleh karenanya upaya penertiban PKL di kawasan sempadan afvoer bono berdasarkan pada lokasi usaha, dan bentuk usaha yang mereka dirikan.

D. Kawasan PKL di Sepanjang Sempadan Afvoer Bono, Kecamatan Gedangan sebagai Salah Satu Sentra Usaha Sektor Informal

Kawasan PKL sempadan afvoer bono berawal dari masyarakat setempat membentuk sebuah kawasan dagang secara semi permanen, untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi mereka. Sebagaimana dengan penjelasan dari (Sugiono, 2009, h. 3-4), bahwa proses perkembangan ekonomi masyarakat yang di dominasi kegiatan ekonomi sektor informal mempunyai hubungan dengan eksistensi kampung kota, maka dari penjelasan tersebut, kawasan sempadan afvoer bono merupakan kawasan yang memiliki dominasi kegiatan ekonomi informal, dan tidak lepas dari kawasan kampung kota. Pendapat Sugiono (2009, h.171) sendiri menyatakan ruang publik menjadi kunci terhadap perkembangan aktifitas usaha mereka yang berjualan di sektor informal. Melalui pemahaman tersebut, dapat dikatakan kawasan sempadan afvoer bono merupakan ruang publik yang berfungsi sebagai sarana irigasi, namun justru hal tersebut menjadikan kawasan ini sebagai kunci perkembangan aktifitas sektor informal. Pemahaman ruang publik, dapat dipahami melalui pendapat Hardjanto (2011, h.60), yang menjelaskan 3 kategori ruang usaha publik, antara lain:

- a. Aktifitas yang dirancang untuk menghasilkan laba.
- b. Aktifitas yang dibentuk untuk mendapatkan modal kembali (impas) tetapi tidak menghasilkan laba.
- c. Aktifitas yang secara parsial, tidak keseluruhan, dapat mendukung usaha mereka sendiri.

Aktifitas-aktifitas yang dilakukan para PKL di kawasan sempadan afvoer bono, merupakan kegiatan sektor informal di ruang publik, yang tidak lain dengan tujuan untuk mendapatkan laba sebesar-besarnya. Penentuan lokasi PKL sendiri, jika mengacu pada peraturan baru yang di rilis pemerintah, yakni Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 41 Tahun 2012 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan PKL, maka di sebutkan terdapat 2 jenis lokasi peruntukan PKL, yakni lokasi PKL yang bersifat sementara maupun permanen. Salah satu poin penting dalam peraturan ini menjelaskan bahwa lokasi PKL yang bersifat permanen merupakan lokasi yang bersifat tetap yang diperuntukkan sebagai tempat usaha PKL, sedangkan lokasi PKL yang bersifat sementara adalah merupakan lokasi tempat usaha PKL yang terjadwal dan bersifat sementara. (Pasal 12 Permendagri Nomor 41 Tahun 2012 tentang Pedoman Penataan dan Pembinaan PKL)

Sedangkan penentuan lokasi PKL sebagaimana yang dipaparkan oleh Dyness (2001) dikutip Amiranti & Sudarma (2008, h.157), terdapat beberapa hal yang menjadi pertanyaan penting menyangkut kebutuhan penetapan lokasi PKL (*street trader*) di suatu area perkotaan. Pertanyaan tersebut adalah: (1) apakah ada dukungan dari berbagai *stakeholder* dalam masyarakat untuk penempatan lokasi PKL di tempat tersebut?, (2) seberapa padat populasi penduduk di kawasan tersebut?, (3) apakah cukup banyak lalu lintas orang?, (4) apakah tersedia cukup ruang untuk tempat dagangan?, (5) adakah tempat pemberhentian bis di dekatnya?, (6) bagaimanakah tipe calon pembelinya?, (7) apakah ada pesaingnya?, (8) Apakah ada fasilitas penyimpanan tempat dagangannya saat tutup?, fasilitas memadai untuk mendukung peraturan kesehatan

lingkungan?, (9) apakah ada fasilitas sanitasi yang bisa digunakan oleh PKL?, (10) Apakah tersedia cukup penerangan di malam hari bagi PKL?, dan (10) apakah lokasi tersebut sesuai dengan peraturan setempat?. Terlepas dari peraturan maupun pemaparan para ahli tersebut, maka keberadaan para PKL di sempadan afvoer bono merupakan pilihan lokasi bagi perkembangan aktifitas para PKL di Kabupaten Sidoarjo, untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka.

