

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik dalam Administrasi Publik

1. Pengertian Kebijakan 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 terjemahkan sebagai administrasi negara dengan alasan untuk mewujudkan perhatian pada kegiatan negara, karena pada saat itu kewenangan mengelola pemerintah 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 membentuk 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 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 pemerintah yang secara sah menurut hukum, sehingga tidak terjadi penyalahgunaan wewenang, sehingga merugikan negara dan masyarakat. Selain itu ruang lingkup administrasi publik adalah dalam pengelola negara, dan membuat negara menjadi semakin sejahtera, hal ini tidak lepas dari usaha bersama dalam mencapai tujuan. Pendapat Herbert Simon dalam Sjamsiar (2006, h.117), menjelaskan administrasi publik adalah kegiatan dari sekelompok manusia dalam mengadakan usaha kerjasam untuk mencapai tujuan bersama. Upaya mencapai 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 kemuadia 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, administrasi 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 di atasi 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 adalah kepentingan publik. Untuk itu 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 secara mendalam berdasarkan pendapat para ahli, antara lain seperti yang

dipaparkan oleh Jenkins (1978) dalam Abdul Wahab (2012, h.15) yang merumuskan kebijakan publik sebagai berikut:

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 ini pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor

Dari pendapat tersebut dapat dipahami sebagai keputusan yang diambil, dalam rangka mencapai suatu tujuan, serta keputusan tersebut masih berada pada suatu kewenangan 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 terkaitan 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 beradadi antara kekuasaan 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 masi berada dalam kewenangan sekelompok aktor tersebut. Keputusan-keputusan yang diambil dalam mencapai suatu tujuan tertentu, atau dapat di artikan sebagai produk dari hasil usaha mencapai memecahkan masalah-masalah publik, hal ini di dasarkan 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 dilingkungan tertentu yang dilakukan oleh aktor-aktor politik yang hubungannya terstruktur.

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 meancapai tujuannya.

Terdapat dua pilihan dalam mengimplementasikannya, yakni langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program, sedangkan yang kedua adalah melalui formulasi kebijakan 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 katogori besar, yakni tidak terimplementasika, dan implementasi yang tidak berhasil, pemahamam tidak terimplementasikan, berarti suatu kebijakan tersebut tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, dimungkinkan karena pihak-pihak terlibat di dalam pelaksanaanya tidak mau berkerja sama, atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, kemungkinan permasalahan yang dihadapi diluar jangkauan kekuasaan pihak implementato. Sehingga seberapapun gigihnya dalam mengimplementasikan hambatan-hambatan yang tidak sanggup untuk ditanggulangi. Sementara implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi ketika suatu kebijakan tentu telah dilaksanakan sesuaia dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan, yang kemudian kebijakan tersebut tidak berhasil mewujudkan dampak atau hasil dikehendaki.

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

“Tindakan-tindakan Yang dilakukan baik oleh individual/penjabat-penjabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”.

Pandangan Van Mater dan Van Horn (1978) tersebut berorientasi pada tindakan para pejabat dalam mencapai tujuan yang telah di tetapkan dalam pembuatan keputusan kebijakan, pendapat tersebut dalam Abdul Wahab

(2012, h. 135) ditanyakan 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 yang sudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan publik yang cukup 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 dan keputusan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Jika disimpulkan proses implementasi dari dua pakar ahli tersebut, yakni Van Mater dan Van Horn (1978) , 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 mengaruhi perilaku dari semua

pihak yang terlibat. Sehingga akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang di harapkan maupun yang tidak diharapkan.

4. Model-model Implementasi Kebijakan.

Kebijakan publik tidak lepas pula dari upaya pengimplementasinya 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 ke bawah (*top down*), dan yang kedua adalah kebalikanya dari bawah ke atas (*bottem-up*). Beberapa penjelasan dibawah ini merupakan pendapat para ahli terkait dengan berbagai macam pendekatan yang digunakan dalam implementasi kebijakan:

- a. Implementasi kebijakan publik menurut Donald Van metter dan Carl Van Horn

Salah satu implementasi kebijakan model Van metter dan carl Van Horm juga dikenal dengan pendekatan Top Down, serta disebut pula dengan *A Model of the policy implmentation*. 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 metter dan van Homdalam 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 variable yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik. Model Van Metterdan Van Horn dalam Agustino (2008, h. 142-144), terdiri dari:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan ini terjadi 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 relaitas 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, karena 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 tindakan perilaku manusia secara radikal, maka agen pelaksana proyek itu haruslah berkarakteristik keras dan ketat pada aturan serta saksi 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 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 karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah berhasil formulasi warga setempat yang mengenal bentuk persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan.

5. Komunikasi antar organisasi 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.

b. Implementasi kebijakan publik model C. Edwards III (1980)

Pemahaman model implementasi kebijakan yang kedua adalah menurut pendapat C. Edwards III (1980). Pendapat C. Edwards III (1980) dalam Nugroho (2009, h. 512) berkaitan dengan lemahnya perhatian dalam upaya mengimplementasikan. Lebih lanjut C. Edwards III (1980) dalam Nugroho (2008, h. 513), menjelaskan bahwa untuk mencapai tujuan dari pelaksanaan sebuah kebijakan hendaknya untuk memperhatikan empat unsur pokok dalam mengimplementasikan kebijakan, antara lain komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

1. Komunikasi

Dalam sebagian besar pengimplementasian kebijakan, unsur yang paling penting dari pelaksanaan kebijakan adalah komunikasi. Pemahaman komunikasi sendiri mengacu pada pandangan C. Edwards III (1980) dalam Nugroho (2008, 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 kebijakn. Antara 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 keberhasilan 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 karan 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 kebijakn yang sempurna barangkali diperlukan suatu sistem administarasi tunggal, seperti halnya suatu tentara yang besar, tapi hanya memiliki suatu komando tanpa ada konflik didalamnya. Pemikiran tersebut menjelaskan untuk menghindari adanya departementalisasi pofesionalisasi, dan aneka kegiatan dari berbagai kelompok yang boleh jadi ingin melindungi nilai-nilai, tujuan dan kepentingan-kepentingan mereka sendiri perlu adanya suatu komando dalam sebuah pelaksanaan kebijakan agar terjadi koordianasi yang baik antara badan pelaksana.

Sedangkan untuk menilai sejauh mana pelaksanaan komunikasi tersebut dapat dikatakan telah optimal atau tidak, pemikiran C. Edwards III (1980) dalam Agustino (2008, h. 150) mengemukakan tiga variabel dalam penilaian komunikasi tersebut yakni:

a) Transmisi

Berdasarkan pendapat Agustino (2008, h. 150), penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi kebijakan yang baik pula. Hambatan-hambatan yang bisa terjadi pada transmisi komunikasi ini lebih lanjut dijelaskan oleh Winarno (2007, h. 127), akibat adanya pertentangan antara pelaksana kebijakan dengan perintah yang dikeluarkan oleh pembuatan 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-persepsi dan ketidakmampuan para pelaksana dalam memahami pelaksana-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

mengalami implementasi pada tatanan tertentu, para pelaksana tersebut membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Namun ketidakjelasan pesan komunikasi pada tatanan lainnya berdampak pada penyelewengan tujuan yang hendak dicapai. Dimensi ini menurut Widodo(2012, h. 97)menghentikan agar kebijakan dapat diterima dengan jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang 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 dilapangan.

Jadi berdasarkan ketiga aspek tersebut dapat di tinjau sejauhmana komunikasi yang sedang mampu yang telah berlangsung dalam pengimplementasian kebijakan dikatakan berjalan efektif, selain itu dari ketiga variabel tersebut sejauhmana peran komunikasi dalam menentukan pencapaian tujuan dari pelaksanaan kebijakan. Pelaksanaan yang efektif terjadi apa bila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan di kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan dikerjakan dapat berjalan dengan baik, apabila komunikasi dilakukan berjalan dengan baik pula, sehingga setiap

keputusan dan peraturan pelaksana harus di transmisikan (di komunikasikan)
kepada bagian personel yang tepat.

2. Sumber daya

Walaupun telah terjadi komunikasi terkait 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 menyebutkan ketentuan atau aturan-aturan tidak akan kuat, pelayanan yang diberikan tidak kuat dan pengaturan yang beralasan tidak akan dikembangkan. Oleh karena itu menurut Agustino (2008,h. 158-159), sumber daya merupakan hal yang penting dalam implementasi kebijakan yang baik. Terdapat beberapa indikator yang digunakan C. Edwards III (1980) dalam Agustino (2008) untuk melihat lain sebagian 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, dan implementor saja tidak cukup menyelesaikan persoalan implementasi kebijakan, tetapi diperlukan sebuah kecukupan staf dengan

keahlian dan kemampuan yang diperlukan dalam mengimplementasikan kebijakan.

- b) Informasi. Informasi ini mempunyai dua bentuk, yakni pertama, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementasi 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 pemerintah dapat dilaksanakan secara efektif. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang tidak ada, maka kekuasaan implementor di mata publik tidak dilegitimasi. 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 kepentingan sendiri atau kelompoknya.
- d) Fasilitas. Fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementasi mungkin mempunyai staf yang mencukupi dan kompeten, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil. (Agustin, 2008 h. 151-152)

Berdasarkan dari pemahaman di atas tanpa adanya dukungan sumber daya berarti terdapat pelaksanaan kebijakan, menyebabkan suatu kegagalan dalam implementasi kebijakan tersebut. Sebaliknya sumber daya memadai dapat menunjang keberhasilan suatu pelaksanaan kebijakan, sekalipun tidak menjamin bahwa suatu pelaksanaan kebijakan akan dapat segera dimulai dengan tepat dan lancar. Sumber daya yang perlu dilihat adalah jumlah staf pelaksana kebijakan, informasi yang didapat oleh para pelaksana kebijakan, serta fasilitas wewenang yang diberikan terhadap para pelaksana kebijakan,

serta fasilitas pendukung, baik berupa sarana, maupun prasarana yang diberikan kepada para pelaksana kebijakan.

3. Disposisi

Variabel kegiatan dalam mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan menurut C. Edwards III (1980) dikutip Nugroho (2009, h.153) adalah disposisi. Pendapat C. Edwards III (1980) sebagaimana dijelaskan oleh Nugroho (2009, h. 153), menyatakan disposisi berkenaan dengan kesediaan para implementasi untuk kebijakan publik. Percakapan saja tidak mencukupi tanpa diiringi kesediaan dan komitmen para pelaksana kebijakan untuk melaksanakan kebijakan. Disposisi ini menurut Agustino (2008, h. 152) dipahami sebagaimana waktu dan karakteristik yang dimiliki oleh implementasi, seperti komunikasi, kejujuran, serta sifat demokratis.

Ketika implementator memiliki sifat yang berbeda dari apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan menjadi tidak efektif. Disposisi ini berdasarkan pendapat Winarno (2007, h 142-143) sendiri merupakan faktor yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana mempunyai kecenderungan sikap positif atau adanya dukungan implementasi kebijakan, maka terdapat kemungkinan yang besar akan terlaksananya implementasi kebijakan sesuai 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 C. Edwards III (1980) dalam Agustino (2008, h152-153), menjelaskan dua variabel yang mempengaruhi, yakni pengangkatan birokrasi 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 tidak dilaksanakan kebijakan yang tidak di inginkan oleh penjabat-penjabat 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 prosenal pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga negara atau masyarakat, juga anggapan memainkan peran penting dalam pembentukan dan pembinaan sumber daya masyarakat, juga diperlukan adanya suatu sistem yang mengatur agar badan-badan pelaksana mau menjalankan kebijakan yang telah dibuat.

Sistem tersebut diharapkan dapat mengatur badan-badan pelaksana mau menjalankan kebijakan yang 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 hirarki badan-badan pelaksana 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 dikalangan mereka yang memiliki potensi untuk memveto.

Penilaian sejauhmana upaya pejabat untuk mewujudkan suatu undang-undang (legulasi) 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, dan kedua kemampuan pejabat di dalam mewujudkan prioritas-prioritas yakni, kemampuan mereka untuk menjangkau apa yang dalam keadaan normal dapat dicapai dengan memanfaatkan sumber-sumber yang tersedia. Pentingnya persoalan sikap, dan kemampun ini tentu saja tergantung pada luas tidaknya kebebasan bertindak yang dimiliki administrator.

b) insentif

pengertian insentif ini menurut pendapat 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.

Berdasarkan penjelasan-penjelasan tersebut, disposisi pada implementasi kebijakan Perda nomor 1 tahun 2000 terhadap PKL di kota Malang dapat ditinjau berdasarkan pada tingkat kepatuhan para pelaksana kebijakan (yang dilihat dari konsistensikap pelaksana kebijakan dalam implementasi kebijakan penertiban dan pembinaan PKL), serta kecenderungan sikap yang dilakukan oleh para pelaksana kebijakan.

3) Stuktur birokrasi

Walaupun sumber telah tersedia atau para pelaksana telah memahami apa yang harus dikerjakan, ataupun memiliki keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, bisa jadi pelaksanaan kebijakan terhambat dikarenakan adanya kelemahan dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi dianggap memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implmentasi kebijakan. Menurut Edwards III (1980) dalam Winarno (2007, h.150) terdapat dua karekteristik utama dari birokrasi, yakni :*Standart Operational Procedures (SOP) dan Fragmentasi*.

Walaupun pelaksanaan kebijakan mengetahui apa yang harus dilakukan dan memiliki keinginan untuk melaksanakan kebijakan, serta memiliki sumber daya untuk melakukannya, akan tetapi pengimplementasian masi dapat terhambat oleh struktur birokrasi dimana tempat para pelaksana kebijakan. Lebih lanjut menurut Nurgoho (2009, h. 153) bahwa struktur birokrasi ini berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggaraan implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi Beurechratic Fragmentation, karena struktur ini menjadikan proses implmentasi menjadi jauh dari efektif.

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

Standar oprasi prosedur (SOP) dimiliki oleh setiap organisasi pelaksana kebijakan. Standar operasi prosedur (SOP) menurut Agustino (2008, h. 153) adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (pelaksana kebijakan) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada setiap harinya sesuai dengan standar yang ditetapkan. Sedangkan definisi standar operasi prosedur (SOP) menurut Winorno (2007, h.150) merupakan bagian perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya, serta kebutuhan penyerangan dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas. Ukuran dasar standar operasi prosedur (SOP) biasanya digunakan untuk menanggulangi keadaan-keadaan umum di berbagai sektor publik dan swasta.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Winarno (2007, h. 152) menjelaskan bahwa standar operasi (SOP) sangat mungkin dapat menjadi kendala bagi implementasi kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe implementasi kebijakan baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan. Dengan begitu, semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dalam suatu organisasi, semakin besar pola 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 yang lainnya, ikut pola menentukan gagalnya pelaksanaan suatu kebijakan.

Namun selain menghambat implementasi kebijakan, standar operasi prosedur (SOP), memiliki manfaat juga, yakni organisasi dengan prosedur-prosedur perencanaan yang luas 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 pendapat Edward III (1980) dalam Winarno (2007, h.155) didefinisikan sebagai penyebaran tanggung jawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda, sehingga memerlukan koordinasi. Jadi fragmentasi adalah pelaksana suatu fungsi tentang 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 mengkoordinasikan semua sumber daya yang relevan dalam suatu yurisdiksi tertentu, akibat lebih lanjut adalah terjadinya ketidak efisienan dan pemborosan sumber daya, sehingga fragmentasi menimbulkan konsekuensi yang mungkin berhasil 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 kedalam lembaga atau badan yang berbeda-beda. Disamping itu pandangan Winarno (2007, h.154) menjelaskan masing-masing badan mempunyai yurisdiksi terbatas atas suatu bidang, sehingga tugas-tugas yang penting mungkin akan terlantarkan dalam berbagai agenda birokrasi 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. Untuk mengimplementasikan suatu kebijakan yang kompleks.

Berdasarkan pada penjelasan-penjelasan tersebut struktur birokrasi pada implementasi kebijakan Perda nomor 1 tahun 2000 tentang pengaturan dan pembinaan yang perlu dilihat adalah struktur organisasinya pelaksana kebijakan Perda nomor 1 tahun 2000 terhadap PKL dikawasan kota Malang menyangkut standar operasi prosedur (SOP) pelaksana kebijakan, dan fragmentasi kebijakan yang diterapkan.

5. Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Kebijakan publik dimaksud 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 tidak 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 memengaruhi 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 pelaksana 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. Ketika warga menghormati pemerintah yang berkuasa dikarenakan legitimasinya, maka secara otomatis mereka akan turut pula memenuhi ajakan pemerintah undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, keputusan pemerintah. Oleh karna itu ketika masyarakat mulai menghormati keputusan-keputusan yang dibuat pemerintah, maka masyarakat tersebut akan turut melaksanakan kebijakan yang dibuat pemerintah.

2. adanya kesadaran untuk menerima kebijakan

Seringkali banyak orang melaksanakan kebijakan publik sebagaimana sesuatu yang logis, rasional dan adil. Sehingga menurut Islamy (200, h.109) disaat seseorang sadar akan pentingnya sebuah pelaksanaan kebijakan, maka iya akan sadar dan patuh dalam melaksanakan kebijakan tersebut.

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

Apabila suatu kebijakan negara dibuat berdasarkan ketentuan yang telah berlaku maka menurut pendapat Islamy (200, h.109) masyarakat cenderung untuk mempunyai kesediaan diri untuk menerima kebijakan tersebut.

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 lain. Karena itu salah satu strategi dalam upaya untuk memenuhi pelaksanaan implementasi kebijakan adalah dengan cara menghindarkan sanksi hukum yang berat pada setiap orang yang melanggarnya.

5. Adanya kepentingan pribadi.

Kepentingan pribadi ini mengacuh 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.

b) Faktor penghambat kebijakan

Faktor lain adalah faktor yang menyebabkan suatu pelaksanaan kebijakan menjadi terhambat. Penilaian pelaksanaan kebijakan yang kerap kali dianggap gagal bukan saja dilihat dari segi pelaksanaan saja, melainkan juga dilihat dari segi tujuan yang terkadang didalam kebijakan tersebut haruslah tercapai, pendapat Adrerson 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 merupakan penjelasan Islamy (2007, h. 110) dikarenakan ada beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan yang kurang meningkat pada individu-individu. Seseorang terkadang patuh pada suatu aturan, namun di sisi lain seseorang terkadang tidak patuh pada aturan.

Ketidakpatuhan Selektif terhadap hukum yang berlaku. Bisa jadi karna menganggap bentuk output kebijakan yang diberikan masi perlu dilakukan perubahan-perubahan, dengan kata lain ounput kebijakan yang diberikan, dianggap masi perlu adanya perbaikan/revisi, sehingga pelaksanaanya tidak dapat dipaksakan. Hal ini yang menyebabkan terjadinya penolakan pelaksanaan kebijakan.

2. Adanya keanggotaan seseorang dalam suatu organisasi

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

3. Keingin untuk mencari untung dengan cepat.

Adanya keinginan mencari untung dengan cepat, menurut penjelasan Islamy (2007, h. 121) sering kali menyebabkan orang berupaya dengan cara menipu atau melawan hukum. Bila terdapat dua perusahaan memiliki kesempatan mencari untung yang sama yang satu karena perusahaannya akan bangrut dan tidak menguntungkan, maka perusahaan ini cenderung melawan hokum.

4. Adanya ketidak pastian hukum

Adanya ketidak pastian hukum, ketidak jelasan ukuran kebijakan yang saling bertentangan satu sama lain, dan sebagaimana menurut penjelasan

Islamy (2001, h. 121) hal tersebut dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum dan kebijakan negara.

Sesuai dengan penjelasan Islamy (2007, h. 117) yang menjelaskan bahwa tidak tercapainya pelaksana kebijakan saja, hanya karena 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 pelaksana kebijakan, hal-hal ini berpengaruh diantaranya:

1. Karena tersedianya sumber-sumber terbatas baik tenaga, biaya, waktu, dan sebagainya, sehingga dampak yang diharapkan tidak tercapai tetapi sebaliknya.
2. Karena kesalahan dalam pengadministrasian kebijakan akan dapat mengurangi tercapainya dampak-dampak kebijakan, karena baik dalam isinya kebijakan kalau tidak diimplementasikan akan sulit tercapainya.
3. Seringkali sejumlah problem-problem publik timbul karena adanya berbagai macam faktor, sedangkan kebijakan seringkali hanya atas salah satu dan sejumlah kecil faktor-faktor tersebut.
4. Adanya usaha-usaha tertentu yang memakan biaya yang lebih besar dari masalah-masalah sendiri.

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

Mengalihkan perhatian orang dari masalah-masalah yang ada berdasarkan pada pendapat tersebut, mengingatkan akan pentingnya faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi, oleh karna itu dalam pelaksanaan kebijakan, perlu menganalisis faktor-faktor yang memepengaruhi suatu pelaksan kebijakan agar dapat memberikan masukan yang terbaik terkait dengan pembuatan kebijakan kedepannya, mampu melaksanakan kebijakan yang saat ini sedang berlangsung. Faktor-faktor dalam pengimplementasian kebijakan Perda nomor 1 Tahun 2000 terkait dengan faktor yang mendukung pelaksanaannya, serta faktor yang menghambat pelaksanaannya.

B. Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Menurut Liang Gie seperti yang dikutip oleh Nurcholis (2007, h. 30) memberi definisi tentang otonomi daerah adalah wewenang untuk menyelenggarakan kepentingan sekelompok penduduk yang berdiam dalam satu lingkungan wilayah tertentu tentang yang mencakup : mengatur, mengurus, mengendalikan, dan mengembangkan berbagai hal yang perlu bagi kehidupan penduduk. Dalam hal ini hak, wewenang dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat dengan peraturan perundang-undangan.

Pemberian otonomi daerah luas kepada daerah dimaksudkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat mulai meningkat pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan, serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam kegiatan sistem negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengertian lain tentang otonomi daerah adalah otonomi daerah merupakan satu wujud demokrasi yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus sendiri rumah tangganya dengan tetap berpegang kepada peraturan perundangan yang berlaku. Otonomi dijadikan sebagai pembatasan besar dan luasnya daerah otonomi dan hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah untuk menghindari daerah otonomi menjadi negara. Daerah otonomi adalah batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Tujuan Otonomi Daerah

Tujuan diberikan otonomi daerah adalah untuk memperlancar pelaksanaan tugas-tugas pemerintah di daerah termasuk didalamnya dalam rangka pembangunan nasional. Menurut Widjaja (2004, h.76) tujuan otonomi daerah adalah mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada

masyarakat. Tujuan yang hendak, dicapai dalam penyerahan urusan kepada pemerintah daerah adalah antara lain menumbuh kembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, membutuhkan kemandirian daerah dan meningkatkan daya asing daerah dalam proses pertumbuhan.

C. Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Menurut Hoessein seperti yang dikutip oleh Muluk (2009, h. 57) menjelaskan pemerintah daerah merupakan sebuah konsep yang mengandung 3 arti :

- a. Pertama, berarti pemerintah lokal yang sering kali dipertukarkan dengan local authority yang mengacu pada orang atau badan pemerintah.
- b. Kedua, mengacu pada pemerintah lokal yang dilakukan oleh pemerintah lokal. Artinya kedua lebih mengacu pada fungsi.
- c. Ketiga, bermakna daerah otonomi. Menurut Hoessein seperti yang dikutip oleh Muluk (2009, h.58) menjelaskan bahwa pembentukan daerah otonomi yang secara simultan merupakan kelahiran status otonomi yang berdasarkan atas aspirasi dan kondisi objektif dari masyarakat yang berada di wilayah tertentu sebagian dari bangsa dan wilayah nasional.

Dari ketiga pengertian diatas maka dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah adalah kewenangan lokal yang mengacu kepada badan pemerintah yang dilakukan oleh pemerintah lokal sendiri untuk menjelaskan

fungsi atau urusan pemerintah bagi pemerintah daerah yang telah dirinci yang dapat merupakan kelahiran status otonomi daerah tersebut.

Pemerintah daerah seringkali diistilahkan sebagai local government. Menurut Josef R.koho dalam Jimung (2005, h.40) mendefinisikan pemerintah daerah adalah:

Bagian dari pemerintah suatu negara atau bangsa yang berdaulat yang dibentuk secara politis berdasarkan undang-undang yang memiliki lembaga atau badan yang menjelaskan pemerintah yang dipilih masyarakat daerah tersebut, dan melengkapi dengan kewenangan untuk membuat peraturan, memungut pajak serta memberikan pelayanan kepada warga yang abadi dalam wilayah kekuasaannya.

Dari pendapat di atas maka dapat disimpulkan bahwa pemerintah daerah adalah badan pemerintah yang diselenggarakan oleh badan-badan daerah yang dipilih langsung dan bebas oleh masyarakat daerah serta dalam pelaksanaan wewenangnya, asas diskresi untuk membuat peratura, memungut pajak serta memberikan pelayanan kepada warga.

2. Asas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Selama ini kita mengenal ada 3 asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah yaitu:

1. Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang dan pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan tertentu sebagai rumah tangga sendiri (secara otonomi). Menurut Rondinelli

(1981) seperti yang dikutip oleh Muluk (2009, h. 11) desentralisasi dalam arti luas mencakup setiap penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat baik kepada pemerintah daerah maupun kepada pejabat pemerintah pusat yang ditugaskan oleh daerah. Dalam kewenangan yang diserahkan kepada pemerintah daerah, disebut kebijakan devolusi. Sedangkan bila kewenangan diserahkan kepada pejabat-pejabat pusat yang ada di daerah, disebut kebijakan dekonsentrasi.

2. Dekonsentrasi

Menurut Rondinelli (1981) seperti yang dikutip oleh Muluk (2009, h. 12) dekonsentrasi adalah kewenangan atau tanggungjawab administrasi kepada tingkatan yang lebih rendah dalam kementerian atau badan pemerintah.

3. Tugas Pembantuan

Yaitu tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan.

D. PENGATURAN DAN PEMBINAAN PKL

1. Pengertian Pengaturan dan Pembinaan

Menurut kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “Pembinaan” berasal dari kata “Bina” yang artinya sama dengan bangunan. Jadi pembinaan data diartikan sebagai pembagunan yang mengubah sesuatu sehingga mejandi

baru. Menurut dinas pasar dan Satpol PP kota Malang Pembinaan merupakan upaya untuk meningkatkan kesadaran, kemampuan dan daya saing, memiliki nilai-nilai yang lebih tinggi.

Berdasarkan pada pengertian pembinaan seperti diatas, maka pembinaan pedagang kaki lima diartikan sebagaimana memberikan pengarahan, bimbingan dan juga melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap kehidupan PKL sehingga keberadaan PKL dapat memberikan manfaat bagi warga kota. Sedangkan A. Mangnhardjana (1986:12) mendefinisikan pembinaan dalam konteks manajemen yang berarti makna dan pengertian yang turunkan masih sekitar persoalan pengelolaan untuk mencapai hasil yang baik. Menurut joko widodo pembinaan adalah;

“ suatu proses belajar menjelaskan hal-hal yang baru yang belum dimiliki, dengan tujuan membantu orang yang menjalaninya, untuk membetulkan dan mengembangkan pengetahuan dan kecakapan untuk mencapai tujuan dan kerja yang sedang dijalaninya.”

Dari definisi tersebut, pembinaan yang dilakukan bertujuan untuk meningkatkan nasib dari objek yang dibina. Dalam pembinaan, diteliti untuk mengenal kemampuan dan mengembangkan agar dapat memanfaatkannya secara penuh dalam bidang hidup kerja mereka.

2. Fungsi Pengaturan dan Pembinaan

Untuk mendapatkan hasil kerja yang baik, maka diperlukan adanya pegawai-pegawai yang setia, taat, jujur, penuh dedikasi, disiplin dan sadar akan tanggung jawab yang dibebankan kepadanya sesuai dengan peraturan

perundang-undangan kepegawaian yang berlaku, fungsi pembinaan diarahkan untuk :

- a. Memupuk kesetiaan dan ketaatan.
- b. Meningkatkan adanya rasa pengabdian rasa tanggung jawab, kesungguhan dan kegairahan bekerja dalam melaksanakan tugasnya.
- c. Meningkatkan gairah dan produktivitas kerja secara optimal.
- d. Mewujudkan suatu layanan organisasi dan pegawai yang bersih dan berwibawa.

Memperbesar kemampuan dan kehidupan pegawai melalui proses pendidikan dan latihan yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan organisasi (wadah yang ditentukan).

E. Pedagang Kaki Lima (PKL)

1. Pengertian pedagang kaki lima (PKL)

Menurut Perda nomor 1 tahun 2000 PKL adalah pedagang yang melakukan usaha perdagangan non formal dengan menggunakan lahan terbuka dan tertutup, sebagai fasilitas umum yang ditentukan oleh pemerintah daerah sebagai tempat kegiatan usahanya baik dengan menggunakan peralatan bergerak maupun tidak bergerak sesuai waktu yang telah di tentukan.

Dalam kawasan perkotaan kegiatan sektor informal yang dominan ditemui adalah aktifitas dagang, pedagang kaki lima (PKL), akibat adanya ketimpangan kemiskinan yang ada di dalam kota atau desa. Kondisi

kemiskinan desa dan kota ini menurut Sugiono (1999, h 170) menciptakan proses migrasi desa ke kota dan kesempatan berjualan alat bazar dengan mengokupasi trotoar, ruang publik strategis konsumtif (ruang kota yang ramai) di ruang 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 biasanya 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 ke kota yang kuat.

Pemberian istilah pedagang kaki lima (PKL) sendiri berasal dan jaman Reffles yaitu “ 5 live feets”. Yang menunjukkan sebuah arti jalur pejalan kaki yang terletak dipinggir jalan selebar lima kaki. Di Amerika pedagang semacam itu disebut dengan Hawker, karena kegiatannya yang hingga dari satu lokasi ke lokasi lain yang lebih menarik. Menurut Mc. Gee dan Yeung (1977, h.25) dalam Budi (2006, h. 35) pedagang kaki lima (PKL) memiliki pengertian yang sama dengan hewker, yang didefinisikan sebagai sekelompok orang yang menawarkan barang dan jasa pada ruang publik, terutama dipinggir jalan dan trotoar, untuk dijual. Pemaparan tersebut dapat didefinisikan secara sederhana bahwa pedagang kaki lima (PKL) merupakan

sebuah komunikasi pedagang, yang kebanyakan berjualan dengan memanfaatkan area penggir jalan raya. Atau ruang publik startegis.

2. Jenis dagangan PKL

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

- a) Makanan yang tidak yang belum di proses, termasuk didalamnya makanan mentah, seperti daging, buah-buahan, dan sayuran.
- b) Makanan yang siap saji, seperti nasi dan lauk pauknya dan juga minumam
- c) Barang cetakan, atau bukan, seperti tekstil, obat-obatan, hingga majalah, koran.
- d) Jasa, yang terdiri dari beragam aktivitas, misalanya tukang potong rambutdan lain sebagainya.

3. Sifat Pelayanan PKL

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

- a) Pedagang menetap. 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. 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. Pedagang keliling yaitu suatu bentuk pelayanan pedagang yang dalam melayani konsumennya mempunyai sifat yang selalu berusaha mendatangi atau mengajar konsumen. Biasanya pedagang yang mempunyai sifat ini adalah pedagang yang mempunyai volume dagangan yang kecil. Aktivitas PKL dalam kondisi ditunjukkan dengan sarana fisik perdagangan yang mudah dibawa. Dengan kata lain ciri utama dari unit ini adalah PKL yang berjualan bergerak dari suatu tempat ke tempat yang 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 dagangannya PKL. Pola kegiatan 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 dua pola, yaitu :

a) Pola penyebaran mengelompok

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

Pada umumnya pola penyebaran memanjang terjadi di sepanjang atau dipinggir jalan utama atau pada jalan yang menghubungkan jalan utama. Dengan kata lain pola penyebaran 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

beraksebilitas tinggi akan mempunyai kesempatan yang tinggi dalam meraih konsumen. Jenis komodasi yang biasa diperdagangkan adalah pakain, kelontong, jasa reparasi, buah-buahan, rokok/obat-obatan, dan lain-laian. Mc. Gee dan Yeung (1977, h.37) dalam Budi, 2006, h.39).

5. Faktor Penyebab Timbulnya Pedagang Kaki Lima (PKL)

Timbul sektor informasi adalah akibat adanya dualisme dalam kegiatan ekonomi pada Negara yang sedang berkembang menurut Alma (2004, h.65). Diantara jenis usaha disektor informal yang paling menonjol diperkotaan saat ini adalah usaha pedagang kaki lima, keberadaan pedagang kaki lima telah mengalami perkembangan yang cukup pesat dan padat sekaligus menjadi masalah di kota besar di Indonesia.

Seperti yang disebutkan para pedangan kaki lima banyak yang berasal dari luar negri daerah dan banyak yang belum menjadi penduduk kota yang sah. Sebelum menjadi pedagang kaki lima banyak diantara mereka yang bekerja sebagian buruh yang hanya mengandalkan kekuasaan fisik saja Firdaus, (1995, h.140). dalam upaya bertahan hidup diperkotaan, pedagang kaki lima berusaha dengan berbagai cara sesuai dengan kemampuan yang dimiliki, keberadaan mereka dalam kelompok yang berasal dari daerah yang sama dapat dikatakan sebagian arena “pelatihan” mengenai startegi menghadapi kehidupan kota melalui kerabat dan kenalan tersebut mereka mendapat akses untuk masuk ke sektor informal.

6. Bentuk-bentuk penertiban aktivitas PKL

Penertiban PKL sebenarnya merupakan salah satu bentuk pengelolaan dalam pembinaan pemerintah kota Malang terhadap para PKL. Mengacu pada Perda nomor 1 tahun 2000 bahwa ketentuan dan penertiban umum merupakan suatu keadaan dinamis yang memungkinkan pemerintah daerah dan masyarakat dapat melakukan kegiatan dengan tentram, tertib dan teratur. Oleh karena itu bentuk-bentuk penertiban PKL merupakan perwujudan bagian dari ketertiban dan keamanan masyarakat sekitar kota Malang.

Upaya penertiban para PKL dapat dikatakan, sebagian suatu bentuk pengelolaan dan pembinaan pemerintah setempat terhadap aktifitas para PKL. Penertiban aktivitas PKL sendiri sudah seharusnya disesuaikan dengan kondisi keberadaan dan karakteristik PKL sendiri menurut Mc. Gee dan Yeung (1977) dalam Octora (2006, h.39-42) dapat dikatagorikan sebagian berikut:

1) Pengelolaan lokasional

Tata cara pengelolaan lokasional ini menurut pandangan Mc. Gee 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 dikelompokkan sebagian berikut:

a. Pemugaran atau relokasi

Tindakan dengan pemugaran suatu lokasi baik berupa pembangian baru dengan fungsi yang berbeda dari semula maupun berupa perbaikan dari kondisi yang telah ada. Tindakan ini biasanya juga memperhatikan kepentingan dari pihak PKL sendiri dengan tindakan 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. Adapaun beberapa alternatif tindakan yang dilakukan:

1. Pembebasan atau penutupan jalan-jalan tersebut 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 yang dilakukan dalam waktu-waktu tertentu saja.
2. Pemanfaatan bagi tertentu dari jalan atau trotoar. Menempatkan PKL pada jalan-jalan atau sebagian trotoar tertentu pada waktu tertentu yang sekiranya wajib membersihkan ruang usahanya agar tidak mengganggu fungsi kota lainnya.
3. Pemindahan atau removal. Dengan cara memindahkan sektor informal ke suatu lokasi yang ditentukan berdasarkan penelitian sebelumnya.

c. Pengelolaan struktural

Bentuk yang kedua dari tata cara pengelolaan terhadap PKL, berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Mc. Gee dan Yeung (1977, h.56-60), dalam Octora (2006, h40-41) dijelaskan pada umumnya pemerintah kota dikawasan 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 pengelolaan struktural. Adapun yang termasuk ke dalam pola pengelolaan struktural adalah sebagian berikut:

1. Perijinan

Perijinan usaha kepada kelompok PKL didasari menurut jenis barang atau jasa yang ditawarkan, waktu usah dan lokasi tertentu. Perijinan bagi aktivitas PKL dalam menjalankan usahanya didasari atas pertimbangan memudahkan dalam pengaturan, pengawasan dan pembatasan jumlah serta membatu dalam penarikan retribusi pemberian surat ijin lokasi ini sudah diterapkan di Malasyia, Singapura, dan Indonesia Mc. Gee dan Yeung, (1977, h.56-57) dalam Octora (2006, h.40).

2. 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 menolak peraturan yang ada sehingga

dapat menimbulkan interpretasi yang salah dan kurangnya perhatian mengenai visualisasi aktivitas secara keseluruhan (Mc. Gee dan Yeung (1977, h.57-58) dalam Octora (2006, h.41).

3. Bahan atau pinjaman

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

E. Peraturan Daerah kota Malang Nomor 1 tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Wilayah kota Malang

Perda kota Malang nomor 1 tahun 2000 merupakan kebijakan pemerintah kota Malang dalam upaya untuk mengatur dan membina PKL yang berada di wilayah kota Malang, sebelumnya pemerintah kota Malang juga mengeluarkan peraturan mengenai PKL seperti Perda nomor 11 tahun 1988 tentang pengaturan tempat usaha dan pembinaan PKL dalam daerah tingkat II kotamadya Malang dan Perda nomor 9 tahun 1992 tentang perubahan pertama Perda nomor 11 tahun 1998 kotamadya daerah tingkat II Malang.

Peraturan daerah kota Malang nomor 1 tahun 2000 yang berisi mengenai pengaturan dan pembinaan PKL di wilayah kota Malang di susun berdasarkan pertimbangan-pertimbangan, yaitu :

1. Bahwa untuk melakukan suatu kegiatan usaha ekonomi baik sektor formal maupun non formal dan atau PKL adalah hak dari masyarakat dalam rangka memenuhi kebutuhan pokok;
2. Bahwa keberadaan suatu usaha kegiatan sektor non formal dan atau pedagang kaki lima perlu dibina agar dapat berkembang menjadi pedagang yang tangguh, ulet dan mandiri;
3. Bahwa disamping mempunyai hak, masyarakat juga berkewajiban untuk berperan aktif menjaga, memelihara, menunjang dan mewujudkan kota Malang sebagai kota Bersih, Indah, Tertib, Aman dan Nyaman;
4. Bahwa untuk mewujudkan sebagaimana dimaksud pada huruf a, b dan c konsideran ini perlu diatur dengan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah nomor 1 tahun 2000 ini merupakan produk kebijakan pemerintah kota Malang didalam upaya untuk mengatur dan membina PKL di wilayah mereka. Pengaturan dan pembinaan para PKL dimaksudkan agar keberadaan PKL diwilayah kota Malang dapat memberikan hasil yang positif bagi masyarakat kota Malang. Di dalam bab 3 pasal 3, isi dari pengaturan adalah :

1. Setiap kegiatan usaha PKL dilarang :
 - a) Melakukan kegiatan usaha didalam Alun-alun kota Malang dan sekitarnya;
 - b) Melakukan kegiatan usaha kecuali di kawasan tertentu yang ditetapkan lebih lanjut oleh Kepala Daerah;
 - c) Melakukan kegiatan usaha dengan mendirikan tempat usaha yang bersifat semi permanen dan atau permanes;
 - d) Melakukan kegiatan usaha yang menimbulkan kerugian dalam hal kebersihan, keindahan, ketertiban, keamanan dan kenyamanan;
 - e) Menggunakan lahan yang melebihi ketentuan yang lebih diijinkan oleh Kepala Daerah
 - f) Berpindah tempat dan atau memindah tangankan ijin tanpa sepengetahuan dan seijin Kepala Daerah
 - g) Melantarkan dan atau membiarkan kosong tanpa kegiatan secara terus menerus selama 1 (satu) bulan
 - h) Dalam menetapkan kawasan dan perijinan sebagaimana tersebut dalam ayat (1) butir a, b, c, d, e pasal ini, Kepala Daerah mempertimbangkan kepentingan-kepentingan umum, sosial, pendidikan, ekonomi, kebersihan, ketertiban, keamanan dan kenyamanan dilingkungan sekitarnya

2. Kegiatan usaha PKL harus mampu menjadi daya tarik pariwisata Daerah sehingga dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan kesejahteraan masyarakat
3. Untuk mewujudkan sebagaimana ayat (3) pasal ini maka harus diatur baik tempat jualan, lokasi jualan, waktu jualan, jenis jualan, tanda maupun aksesoris jualan ditetapkan lebih lanjut oleh Kepala Daerah; Dalam bab pembinaan yang tertuang dalam bab IV pasal 4 nomor 1 tahun 2000 menyebutkan bahwa :

1. Untuk kepentingan pengembangan usaha PKL, Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk berkewajiban melakukan pendataan dan memberikan pembinaan berupa bimbingan dan penyuluhan secara berkesinambungan
2. Tata cara pembinaan dimaksud pada ayat (1) pasal ini ditetapkan lebih lanjut oleh Kepala Daerah.

Secara umum Perda nomor 1 tahun 2000 ini berisi mengenai lokasi, pengaturan PKL, pembinaan PKL, perijinan dan retribusi, pengawasan, dan ketentuan pidana bagi pengaturan dalam Perda ini. Kebijakan mengenai PKL disamping Perda kota Malang nomor 1 tahun 2000 juga ada SK Walikota Malang nomor 580 tahun 2000 mengenai penetapan lokasi usaha PKL di kota Malang nomor 1 tahun 2000 dan SK Walikota Malang nomor 580 tahun 2000 adalah bentuk dari upaya pemerintah kota Malang dan

DPRD kota Malang untuk mengatur dan membina PKL di wilayah kota Malang.