

## BAB IV

### IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENANGANAN PEDAGANG KAKI LIMA (PKL) DI PROVINSI DKI JAKARTA

Dalam bab ke-4 akan dibahas tentang implementasi kebijakan penanganan PKL di Provinsi DKI Jakarta, khususnya di Kota Jakarta Pusat. Analisis dilakukan dengan menggunakan data-data yang telah diperoleh dan diolah yang di dapatkan melalui wawancara dengan informan maupun informasi tertulis, baik data-data yang dimiliki oleh informan maupun tulisan di media massa.

Analisis ini menggunakan teori George C. Edward III yang telah menetapkan empat syarat (variabel penting) untuk mencapai keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu: komunikasi (*communication*), sumber-sumber (*resources*), kecondongan (*dispositions*), atau perilaku (*attitudes*), dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*).

#### A. KOMUNIKASI

##### A.1. Komunikasi antar Pelaksana Kebijakan

Komunikasi memegang peranan yang sangat penting dalam kesuksesan suatu kebijakan. Sebagaimana dikemukakan oleh Edward III bahwa keputusan kebijakan dan perintahnya harus diteruskan kepada orang yang tepat dan dikomunikasikan dengan jelas dan akurat agar dapat dimengerti dengan cepat oleh pelaksana.<sup>111</sup>

Lebih jauh Edward III mengungkapkan bahwa beberapa hal yang mendorong terjadinya komunikasi yang tidak konsisten dan menimbulkan dampak-dampak buruk bagi implementasi kebijakan, diantaranya adalah transmisi, konsistensi, dan kejelasan.<sup>112</sup>

Komunikasi kebijakan penanganan PKL di DKI Jakarta terjadi ketika suatu produk hukum/kebijakan yang telah disahkan oleh Gubernur, dengan

---

<sup>111</sup> George C. Edwards III. 1980. op cit. hal. 17 dan Budi winarno, op. cit. hal 175

<sup>112</sup> Winarno, ibid. hal 176

sendirinya terkomunikasikan kepada dinas-dinas yang bertanggung jawab dengan pelaksanaan kebijakan, dinas-dinas terkait, dan pemerintah di bawah Gubernur, yaitu Kotamadya/Kabupaten, Kecamatan, dan Kelurahan.

Kebijakan yang paling tinggi di pemerintah provinsi adalah peraturan daerah (Perda). Setelah perda dicantumkan dalam lembaran daerah, dinas pelaksana akan menjabarkan perda dengan persetujuan gubernur, dalam bentuk peraturan gubernur (pergub) atau surat keputusan gubernur (SK Gubernur).

Dinas merupakan unsur pelaksana pemerintah daerah yang bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah. Dengan kata lain dinas merupakan instansi yang berada di tingkat Gubernur. Suatu kebijakan dilaksanakan oleh pemerintah di bawah gubernur sesuai dengan pelimpahan kewenangan yang diberikan. Dinas menempatkan sejumlah personel sampai di tingkat kecamatan bahkan kelurahan.

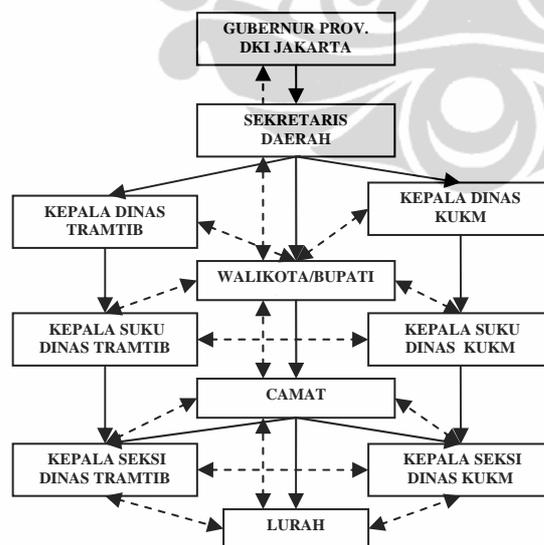
Koordinasi yang baik juga memerlukan komunikasi yang baik, utamanya agar tidak terjadi kesalahpahaman atau tumpang tindih dalam pelaksanaan kebijakan. Sebagai contoh dalam hal penertiban. Apabila penertiban tersebut hanya dilakukan terhadap satu atau tiga bangunan usaha PKL, maka yang bergerak adalah pihak kecamatan. Koordinasi-koordinasi ini dilakukan dalam pertemuan-pertemuan rutin berkala, yang biasanya disebut dengan rapat koordinasi, baik antara pihak kecamatan beserta kepala seksi dinas yang berada di kecamatan dan kotamadya/kabupaten dan suku dinasnya, maupun antara kecamatan dan kelurahan beserta masing-masing dinas.

Komunikasi pelaksanaan kebijakan penanganan PKL dapat diilustrasikan secara lebih jelas dengan bagan alur komunikasi pelaksanaan kebijakan penanganan PKL. Dari hasil penelitian lapangan diketahui bahwa alur komunikasi tersebut sudah berjalan. Sebagai contoh adalah Perda Nomor 8 tahun 2007 adalah perda yang relatif baru dan belum dimuat dalam lembaran negara. Namun dari tingkat kotamadya/kabupaten, kecamatan, dan kelurahan sudah mengetahui bahwa selain masih dalam proses sosialisasi, perda ini sudah diberlakukan.

Komunikasi juga dilakukan dalam rangka koordinasi penertiban. Upaya penertiban terhadap PKL ilegal dilakukan dengan menggunakan prosedur pemberian surat peringatan melalui perangkat kelurahan setempat. Surat peringatan diberikan selama tiga kali. Apabila surat peringatan tidak diindahkan,

dan PKL ilegal tersebut masih bersikeras menjalankan usaha di tempat yang bukan semestinya, dilakukan pengusuran. Pengusuran dilakukan oleh dinas tramtib baik yang berada di tingkat provinsi, kotamadya/kabupaten, kecamatan, maupun kelurahan. Komunikasi diperlukan untuk mengkoordinasikan penertiban, misalnya sebagaimana dipaparkan dari sudin tramtib Jakarta Pusat melalui wawancara pada tanggal 29 April 2008 dan dari data laporan triwulan penertiban, bahwa dalam kurun waktu 3 bulan (Januari-Maret) telah diperingatkan 2482 orang PKL di seluruh wilayah Jakarta Pusat, baik di wilayah Gambir, Sawah Besar, Kemayoran, Senen, Cempaka Putih, Menteng, Tanah Abang, dan Johar Baru. Peringatan tidak seluruhnya dilakukan oleh Tramtib Sudin tetapi juga oleh Tramtib Kecamatan dan Kelurahan bergantung pada jumlah PKL ilegal yang ada di masing-masing wilayah. Komunikasi dilakukan pula untuk menentukan jumlah personil tramtib seperti polisi pamong praja, bantuan polisi TNI, maupun perlindungan masyarakat (linmas) dalam melakukan pengawasan atau patroli setiap hari atau pekan di tempat-tempat tertentu yang sebelumnya telah dilakukan penertiban atau tempat usaha PKL yang telah diberikan peringatan sebelumnya.

**Gambar 7. Alur Komunikasi Pelaksanaan Kebijakan Penanganan PKL**



Keterangan:

————— Garis Diposisi

----- Garis Koordinasi

Hasil penelitian lapangan yang diperoleh dari wawancara mulai dari tingkat provinsi sampai kelurahan menunjukkan bahwa alur komunikasi tersebut di atas sudah berjalan. Keberhasilan komunikasi tersebut ditunjukkan dengan *awareness* tentang perda ketertiban umum yang baru, maupun dengan peraturan-peraturan lain yang mendukung pelaksanaan perda tersebut. Kendati beberapa pihak tidak menyebutkan nama peraturan yang merujuk pada suatu ketentuan tentang penertiban, substansi perda maupun peraturan secara garis besar sudah diketahui. Misalnya masalah perijinan, baik kelurahan maupun kecamatan tidak bisa memberikan ijin, namun memberikan rekomendasi perijinan usaha untuk selanjutnya diajukan kepada suku dinas KUKM dan Tramtib.

Kondisi *awareness* pelaksana kebijakan akan perkembangan terbaru dalam kebijakan penanganan PKL, sayangnya kontras dengan kondisi lapangan, dimana jumlah PKL yang semakin tidak terkendali. Idealnya komunikasi tidak hanya dilakukan antar pelaksana kebijakan tetapi juga pada PKL dan masyarakat, pihak yang dikenai secara langsung oleh kebijakan yang telah ditetapkan. Pada sub-bagian selanjutnya akan dilihat apakah komunikasi antara pelaksana kebijakan dan PKL sudah berjalan.

## **A.2. Komunikasi antara Pelaksana Kebijakan dan PKL**

Dalam upaya mengimplementasi kebijakan yang optimal, pelaksana kebijakan menyadari bahwa komunikasi perlu dilakukan kepada PKL sebagai pihak yang dikenai langsung oleh kebijakan. Komunikasi tersebut bermanfaat dalam rangka mensosialisasikan kebijakan-kebijakan pemerintah provinsi DKI, maupun pemerintah kotamadya/kabupaten administrasi.

Komunikasi kebijakan penanganan PKL maupun ketertiban umum dilakukan dengan melakukan sosialisasi yang berbentuk dialog ataupun sarasehan. Namun pada umumnya sasaran kegiatan tersebut adalah wakil-wakil masyarakat, tidak secara khusus kepada PKL baik yang resmi maupun ilegal. Dari hasil wawancara dengan salah seorang PKL resmi diketahui bahwa untuk mengetahui produk-produk kebijakan yang terbaru, perwakilan PKL atau ketua paguyuban harus proaktif 'bersilaturahmi' dengan pelaksana kebijakan dalam hal

ini sudin PKL di tingkat kotamadya/kabupaten administrasi, kecamatan, maupun kelurahan.

Pada praktiknya personil sudin KUKM maupun Tramtib mengadakan komunikasi langsung kepada PKL seagai bagian dari rutinitas namun tidak diadakan sesi sosialisasi kepada PKL secara khusus.

Kebanyakan PKL tidak mengetahui secara pasti bagaimana kebijakan penanganan tentang usaha mereka diatur oleh pemerintah setempat. PKL mengetahui perkembangan terbaru tentang kebijakan dari wakil mereka atau ketua paguyuban yang menjembatani komunikasi antara pelaksana kebijakan dan PKL. Hasil dari komunikasi tersebut adalah informasi; dan informasi yang penting oleh PKL resmi adalah apakah pada tahun berikutnya lokasi dagang mereka tetap diakui secara sah. Sedangkan bagi PKL ilegal, informasi yang diperlukan jadwal penertiban akan dilakukan, sehingga para pedagang tersebut dapat terhindar dari aktifitas penertiban tersebut.

## **B. SUMBER DAYA**

Sebagaimana diungkapkan oleh Edward III bahwa apabila para pelaksana (*implementors*) kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk menjalankan kebijakan, maka implementasi tersebut tidak akan menjadi efektif, walaupun perintah implementasi ditransmisikan dengan akurat, jelas, dan konsisten.<sup>113</sup> Ketersediaan sumber sangat penting karena keterbatasan akan sumber-sumber yang tersedia, baik tenaga, biaya, dan waktu, serta perumusan kebijakan yang hanya berdasarkan salah satu dari sejumlah kecil sumber-sumber tersebut dan membiarkan masyarakat merespon dengan caranya sendiri-sendiri, maka kebijakan publik yang dibuat tidak memperoleh dampak sebagaimana yang diharapkan.<sup>114</sup> Sumber-sumber yang mendukung pelaksanaan kebijakan adalah staf, informasi, wewenang, dan fasilitas.<sup>115</sup> Sumber-sumber yang dimiliki oleh baik Dinas Tramtib maupun Dinas KUKM adalah sebagai berikut:

---

<sup>113</sup> Edwards III. *ibid.* hal. 53 dan Winarno, *ibid.* hal 181

<sup>114</sup> Islamy (2002) dalam Gani, Abdul Yuli Andi, 2006. *Memunculkan Tindakan Kolektif dalam Proses Pembuatan Kebijakan Publik (Suatu Studi tentang Penataan PKL di Kota Malang dengan melibatkan Stakeholders)* dalam Jurnal Ilmiah Administrasi Publik Vol. VI, No. 2, Maret-Agustus 2006. Hal: 371-382

<sup>115</sup> Edwards III. 1980. *op cit.* hal. 55-61 dan winarno, *op. cit.* hal 181-182

### **B.1. Sumber Daya Manusia Pelaksana Kebijakan (Staf)**

Staf Dinas Tramtib terdiri atas PNS, Polisi Pamong Praja, Batuan Polisi, dan Perlindungan Masyarakat. PNS (Pegawai Negeri Sipil) mengerjakan tugas-tugas administratif dan managerial. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2005 tentang Pedoman Prosedur Tetap Operasional Satuan Polisi Pamong Praja, Pasal 1 yang dimaksud dengan Satuan Polisi Pamong Praja adalah perangkat Pemerintah Daerah dalam memelihara dan menyelenggarakan ketenteraman dan ketertiban umum serta menegakkan Peraturan Daerah yang dalam melaksanakan tugas operasional sesuai dengan prosedur tetap (Pasal 2 Permendagri 26/2005). Banpol adalah masyarakat umum yang direkrut secara khusus untuk melakukan tugas-tugas yang berkaitan dengan kepolisian seperti pengamanan lalu lintas, keramaian khusus seperti karnaval. Pada dasarnya Banpol adalah tenaga sukarela yang diperbantukan sedangkan linmas atau perlindungan masyarakat adalah tenaga sipil yang diberdayakan untuk tugas-tugas keamanan dan ketertiban. Tugas Banpol dan Linmas dikatakan saling melengkapi, walau secara substansial bertumpang tindih. Sehingga dalam praktiknya dilakukan pembagian tugas-tugas di lapangan.

Tugas lapangan lebih bersifat fisik dalam rangka ketenteraman dan ketertiban umum. Tugas-tugas tersebut antara lain mencakup pelaksanaan penanganan unjuk rasa dan kerusuhan massa, pelaksanaan pengawalan pejabat/orang-orang penting, pengamanan tempat-tempat penting, patroli, dan penyelesaian kasus pelanggaran ketenteraman, ketertiban umum, dan peraturan daerah. Pembagian tugas tersebut dilakukan melalui rapat kerja dan rapat koordinasi.

Berbeda dengan Dinas Tramtib, Dinas KUKM DKI Jakarta tidak memiliki catatan khusus tentang jumlah personilnya. Namun dapat diketahui perbedaannya bahwa personil Dinas KUKM terdiri atas PNS saja. Di sebuah sudin seperti Jakarta Pusat, jumlah personil Sudin KUKM-nya bisa mencapai sekitar seratus orang, sehingga jumlah keseluruhan personil Dinas KUKM di DKI Jakarta mencapai lebih kurang 500 orang.

Jumlah personil Dinas Tramtib Provinsi DKI Jakarta secara keseluruhan tercantum dalam tabel berikut ini:

**Tabel 11. Kekuatan Personil Dinas Tramtib Provinsi DKI Jakarta<sup>116</sup>**

WILAYAH	PNS	POL PP	BANPOL	LINMAS
PROPINSI	188	162	380	379
KODYA JAK-PUS	123	82	562	385
KODYA JAK-BAR	127	95	554	469
KODYA JAK-SEL	205	166	640	439
KODYA JAK-TIM	198	145	660	562
KODYA JAK-UT	126	115	641	399
KAB. KEP.SERIBU	9	9	24	53
JUMLAH TOTAL	976	774	3461	2686

Pada Dinas Tramtib, personil non PNS, seperti banpol dan linmas adalah petugas lapangan, yang pada dasarnya tidak memerlukan pendidikan ideal tetapi wajib mengikuti dan lulus dalam jenjang-jenjang pelatihan. Personil lapangan cukup mempunyai latar belakang sekolah menengah atas, namun dari hasil pengamatan langsung peneliti menjelang pelantikan linmas, dikatakan oleh beberapa personil Dinas Tramtib bahwa hampir seluruh anggota linmas yang baru direkrut berlatar pendidikan tinggi atau sarjana, bahkan diantaranya ada yang berlatar belakang pendidikan pasca sarjana.

Tupoksi yang dimiliki oleh Dinas Tramtib tidak hanya mengharuskan para personilnya mampu melakukan manajemen dan administrasi yang baik dalam rangka keamanan, ketertiban, dan perlindungan masyarakat, tetapi juga dituntut mampu mengatasi masalah (Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial: PKS, gelandangan, preman, dan lain sebagainya). Terkait dengan tugas Dinas Tramtib dalam penanggulangan bencana seperti banjir dan kebakaran, maka personilnya dituntut sigap dan tanggap, misalnya dalam upaya mengevakuasi korban. Penanganan PKL yang menjadi tupoksi dinas ini utamanya adalah menertibkan pedagang yang ilegal dan tidak memiliki ijin. Oleh karenanya diperlukan petugas lapangan, baik, Pol PP, Banpol, maupun linmas yang tangguh dan tegas dalam menjalankan tugas.

Berbeda dengan Dinas Tramtib, tupoksi personil Dinas KUKM menitikberatkan pada upaya penyuluhan dan pedampingan bagi usaha mikro, kecil, dan menengah agar lebih berkembang. Personil dinas juga dituntut memiliki jaringan yang luas sehingga dapat membantu pada pelaku usaha

<sup>116</sup> Selayang Pandang Dinas Tramtib dan Linmas Provinsi DKI Jakarta, 2008. Bahan Sosialisasi

tersebut dalam hal peminjaman modal dan pemasaran produk yang lebih luas, sekaligus berupaya meningkatkan keterampilan berusaha dan menjual produk dengan kualitas yang baik.

Latar belakang pendidikan formal pesonil Dinas KUKM pada umumnya adalah sarjana. Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan Dinas KUKM dan salah satu pengusaha kecil, pengerajin batok kelapa yang diekspor ke manca Negara pada tanggal 7 April 2008, dikatakan bahwa KUKM sangat berperan bagi para pedagang atau pengusaha kecil dalam hal jaringan, yaitu memberikan rekomendasi yang baik kepada bank sebagai penjamin kredit dan seluas mungkin memperkenalkan produk-produk dalam pameran di dalam maupun luar negeri. Oleh karena itu, keahlian yang diperlukan bagi personil KUKM adalah kemampuan menghubungkan para pedagang kecil dan mikro kepada pemilik modal dan membentuk jejaring yang dapat membantu memperluas lingkup usaha para pedagang.

Diakui oleh ketua paguyuban pedagang bunga hidup, seorang PKL resmi yang berlokasi di jalan Cideng dan sudah menjalani usahanya selama lebih dari 30 tahun, H. Husein, melalui wawancara langsung pada tanggal 15 Mei 2007, mengatakan bahwa selama ini dari 20 pedagang bunga hidup yang di wilayah tersebut tidak pernah diberikan pengarahan khusus tentang berdagang atau meminta kredit. Selama ini beliau dan rekan seprofesinya biasanya mendapat teguran atau sekedar himbauan tentang kebersihan, dengan sedikit ancaman akan membatalkan ijin usaha apabila tidak bersih. H. Husein juga sangat senang ketika kios usahanya dan juga milik rekan-rekannya diperbaiki oleh Dinas KUKM. Hasil wawancara tersebut kemudian dikonfirmasi kepada Sudin KUKM, dan renovasi/peremajaan kios PKL (resmi) memang menjadi salah satu program KUKM yang merupakan salah satu upaya pembinaan PKL.

## **B.2. Informasi (*Information*)**

Edward III mengatakan bahwa informasi mempunyai dua bentuk, yaitu tentang (i) bagaimana melaksanakan suatu kebijakan (*knowing what to do*); dan (ii) data ketaatan pegawai terhadap aturan pemerintah (*monitoring*

*compliance*).<sup>117</sup> Informasi tentang program sangat penting bagi kebijakan baru atau yang melibatkan persoalan teknis seperti penanganan terhadap PKL. Kurangnya pengetahuan tentang bagaimana mengimplementasikan kebijakan berimplikasi secara langsung pada gagalnya pemenuhan suatu tanggung jawab secara keseluruhan.

Hasil observasi menunjukkan bahwa dua bentuk informasi yang dikatakan Edward III tersebut di atas terdapat dalam satuan kerja yang melaksanakan kebijakan penanganan PKL, yaitu lingkungan Dinas KUKM dan Tramtib di tingkat provinsi maupun yang berada di tingkat Kotamadya atau Kabupaten yaitu Sudin, dan di tingkat kecamatan serta kelurahan. Pelaksana mengetahui bagaimana menjalankan kebijakan berdasarkan pedoman dalam hal ini peraturan daerah maupun surat keputusan gubernur terkait dengan masalah PKL. Penjabaran peraturan tersebut dituangkan dalam prosedur atau mekanisme kerja yang ditetapkan dalam rapat-rapat koordinasi. Sebagai contoh, seorang lurah mengetahui bahwa tidak seorang pun dalam aparat kelurahan diperbolehkan meminta atau mengutip PKL baik resmi maupun ilegal. Karena retribusi PKL, dalam hal ini PKL yang resmi, hanya dilakukan oleh Dinas KUKM dan yang memungut adalah Sudin KUKM. Contoh lain adalah tentang jadwal patroli keliling bagi personil tramtib untuk menjaga lingkungan dari penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS), dimana PKL (ilegal) termasuk di dalamnya. Pembinaan PKL dari segi perbaikan infrastruktur juga sudah terjadwal sedemikian rupa sehingga memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya. Data tentang kepatuhan pegawai pun tidak sulit untuk ditemukan karena setiap pegawai dinilai oleh atasan langsung dengan cara waskat (pengawasan melekat) dimana hasil penilaian tadi dituangkan dalam penilaian tersendiri yang menjadi dasar bagi pegawai yang bersangkutan untuk diangkat secara tetap (apabila masih honorer), meningkat golongannya, maupun berkesempatan mendapatkan promosi jabatan.

Namun dalam situasi-situasi tertentu pelaksana kebijakan mengalami kesulitan untuk mengupayakan suatu tindakan, diantaranya disebabkan oleh:

1. Anggaran belum turun.
2. Ketidakpatuhan petugas lapangan.
3. Permusyawaratan pribadi antara oknum pamong praja dan pemilik lahan.

---

<sup>117</sup> George C. Edwards III. 1980. op cit. hal. 63 dan Budi winarno, op. cit. hal 183-184

#### 4. Premanisme penguasaan dan pengaturan wilayah.

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah sebelum turun ke masing-masing pemerintah daerah/provinsi direview terlebih dahulu oleh mendagri. Hal ini menjadi permasalahan tersendiri karena hingga pertengahan bulan Mei 2008, anggaran belum juga turun. Hal ini menimbulkan stagnasi kerja baik di tingkat Provinsi, Dinas dan jajarannya. Program-program kerja yang telah disusun tidak dapat direalisasikan karena tidak ada dana. Bahkan fasilitas penunjang seperti telepon pun tidak bisa digunakan karena rekening belum dibayar selama hampir 4 bulan. Selain situasi tersebut yang menghambat pelaksanaan tugas adalah ketidakpatuhan petugas lapangan, kendati hal ini jarang terjadi.

Ketidakpatuhan yang dimaksud adalah misalnya tidak mencatat adanya aktifitas perdagangan sejumlah PKL ilegal di kawasan terlarang. Tanpa adanya record atau catatan khusus tentang aktifitas tersebut, maka kawasan tersebut akan luput dalam rencana penertiban. Hal ini terjadi secara kasuistis dan dalam skala kecil.

Situasi lain yang menghambat adalah adanya permufakatan pribadi antara pamong praja dan pemilik lahan. Yang dimaksud pamong praja di sini bukanlah petugas lapangan melainkan pembuat kebijakan atau yang berwenang. Di daerah-daerah yang terlarang dijadikan sebagai lahan aktifitas PKL adalah misalnya disepanjang jalan protokol. Di sepanjang jalan tersebut biasanya didapati beberapa lahan kosong yang belum dimanfaatkan yang biasanya berpagar seng atau beton. Di lahan-lahan tersebut, misalnya di jalan Budi Kemulyaan, Jalan Kemayoran, dan Jalan Kebon Sirih, terdapat sejumlah PKL (ilegal). PKL tersebut merasa sah dan legal berjualan di tempat tersebut karena sudah membayar "sewa", yaitu bulanan kepada pemilik lahan, dan harian kepada preman setempat, dan petugas kebersihan. Pemilik lahan memang tidak membayar retribusi kepada pemerintah setempat misalnya camat atau lurah, tetapi diupayakan memberikan 'zakat' setiap bulannya. Hal ini dilakukan untuk membantu kelurahan setempat memenuhi quota 'zakat' yang ditargetkan setiap tahunnya, oleh pemerintah provinsi, mencapai jumlah tertentu, misalnya 25 juta rupiah.

Selain itu, situasi yang dirasakan sangat menyulitkan, bahkan bagi pamong praja sendiri adalah premanisme. Kelurahan Sumur Batu, Cempaka Baru adalah satu contoh dari banyak kelurahan di Jakarta yang kondisi jalannya sangat tidak

tertata karena banyaknya PKL disepanjang bahu jalan dan bahkan badan jalan, sehingga sangat mengganggu kelancaran lalu lintas. Diakui oleh para PKL tersebut bahwa untuk dapat berdagang di tempat tersebut mereka cukup membayar sejumlah uang kepada 'preman' setempat. Hal ini berbeda dengan pedagang resmi, misalnya warteg atau tempat-tempat makan yang berkios permanen di pinggir jalan yang mempunyai ijin berdagang bagi pedagang dari pihak kelurahan. Kendati demikian para pedagang resmi ini pun tak luput dari 'kewajiban' membayar 'uang preman' setiap pekan atau bulannya, sebagai jaminan usahanya akan aman, tanpa gangguan.

Menertibkan PKL ilegal sebagaimana tersebut di atas tidaklah mudah diantaranya karena jumlah pedagang yang sangat besar, memenuhi sepanjang dan sudut jalan. Selain itu, penerimaan masyarakat setempat dengan keberadaan PKL ilegal ditunjukkan dengan mengkonsumsi barang dagangan PKL tersebut setiap saat. Faktor yang lain adalah masalah ekonomi, di mana pada masa krisis seperti saat ini, usaha masyarakat untuk mencari penghidupan yang halal patut dihargai, bukan ditindak. Faktor-faktor tersebut adalah beberapa hal yang diungkapkan oleh kelurahan.

Informasi merupakan salah satu hal penting yang menunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Namun situasi-situasi tersebut di atas dapat menghalangi akses informasi yang sebenar-benarnya.

### **B.3. Wewenang dalam Pelaksanaan Kebijakan (*Authority*)**

Pelaksana kebijakan harus memiliki wewenang dalam menjalankan tugasnya. Bentuk wewenang berbeda-beda sesuai dengan program yang harus dijalankan. Wewenang yang dimiliki harus efektif oleh karenanya dibutuhkan kerjasama dengan pelaksana-pelaksana yang lain.<sup>118</sup> Wewenang yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan berdasarkan dengan pada Perda, SK Gubernur, serta tupoksi sebagai penjabaran dari peraturan-peraturan tersebut.

Wewenang akan menjadi efektif apabila pejabat yang bersangkutan tidak hanya menginterpretasikan wewenang sebagai kekuasaan atau kekuatan (*power*) semata namun juga peran, dimana peran setiap pejabat dalam berbagai jenjang adalah saling melengkapi, oleh karenanya koordinasi yang baik secara

---

<sup>118</sup> George C. Edwards III. 1980. op cit. hal. 67-68 dan Budi winarno, op. cit. hal 186-187

horizontal, yaitu antar bidang yang berbeda, maupun secara vertikal, yaitu dengan pimpinan maupun staf pelaksana.

Wewenang yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan penanganan PKL dapat dibagi menjadi beberapa kategori, sebagai berikut:

a. Wewenang Penertiban.

Wewenang ini dilakukan oleh dinas tramtib pada PKL ilegal, sebagaimana tertuang dalam Perda Ketertiban Umum Nomor 8/2007. Dinas tramtib melaksanakan kewenangannya dalam lingkup pemerintah provinsi, kotamadya/kabupaten, kecamatan, dan kelurahan, sesuai dengan Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 46 Tahun 2006 tentang Pelimpahan Kewenangan Sebagian Urusan Pemerintah Daerah dari Gubernur kepada Walikota/Bupati Kabupaten Administrasi Camat dan Lurah. Menurut Pergub tersebut, ketertiban menjadi salah satu bidang kewenangan yang dilimpahkan. Perda Ketertiban Umum bersesuaian dengan Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 111 Tahun 2004 tentang Penetapan Lokasi dan Usaha PKL di Provinsi DKI Jakarta karena secara khusus disebutkan dalam ayat (2) pasal 27 bahwa setiap orang/badan dilarang menjajakan barang dagangan, membagikan selebaran atau melakukan usaha-usaha tertentu dengan mengharap imbalan di jalan, jalur hijau, taman dan tempat-tempat umum, kecuali tempat-tempat yang ditetapkan oleh Gubernur.

Penertiban dilakukan oleh tramtib yang berada di kelurahan sampai dengan tingkat provinsi. Lurah dapat melakukan penertiban sendiri karena personal tramtib ada yang ditempatkan di kelurahan. Bagan di bawah menunjukkan urutan koordinasi penertiban. Dimana apabila lurah tidak sanggup melakukan penertiban sendiri, dapat meminta bantuan ke camat dan seterusnya. Permintaan bantuan tersebut terkait dengan jumlah (dalam hal ini PKL) yang akan ditertibkan. Semakin banyak jumlah PKL yang ditertibkan fasilitas dan personel yang diperlukan semakin banyak. Alur tersebut diilustrasikan dalam bagan di bawah. Dengan demikian dapat dikatakan pula, rencana penertiban kecil maupun besar selalu disampaikan pada pejabat pemerintah wilayah setempat.

**Gambar 8. Alur Koordinasi Penertiban dalam Lingkup Dinas Tramtib**



b. Wewenang Pembinaan.

Berdasarkan Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 46 Tahun 2006 tentang Pelimpahan Kewenangan Sebagian Urusan Pemerintah Daerah dari Gubernur kepada Walikotamadya/Bupati Kabupaten Administrasi Camat dan Lurah, wewenang pembinaan PKL resmi maupun ilegal menjadi tanggung jawab Walikotamadya/Bupati, Camat, dan Lurah. Pembinaan PKL resmi menjadi tanggung jawab Dinas KUKM, di tingkat Kota/Kabupaten Administrasi dilaksanakan oleh Suku Dinas. Pembinaan tersebut berdasarkan jenis lokasi PKL sebagaimana tersebut dalam Bab III. Pada umumnya pembinaan dilakukan dalam rangka K3 (Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan). K3 menjadi tolok ukur pula bagi Camat dan Lurah dalam melaksanakan tugas ini.

Adapun pembinaan PKL ilegal dilakukan dengan mekanisme yang berbeda. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa PKL ilegal dikategorikan sebagai (Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial), oleh karenanya menjadi salah satu target penertiban. Setelah ditertibkan sebagaimana yang lainnya, PKL ilegal tersebut kemudian diserahkan kepada Dinas Bintalkesos (Pembinaan Mental dan Kesejahteraan Sosial) yang berada di daerah Cawang. Dinas Bintalkesos, sebagaimana dinas-dinas lain adalah suatu instansi yang bertanggung jawab membina yang telah ditertibkan oleh Dinas Tramtib.

Alur pembinaan PKL baik resmi maupun ilegal dapat diilustrasikan diilustrasikan dalam bagan sebagai berikut:

**Gambar 9. Alur Pembinaan PKL Resmi dan Ilegal**



c. Wewenang Pengaturan PKL.

Wewenang pengaturan PKL dimiliki oleh Dinas KUKM. Dengan demikian objek pengaturan adalah PKL resmi, karena pada dasarnya PKL ilegal tidak diatur, karena keberadaannya pun tidak legal. Inti dari pengaturan PKI adalah lokasi dagang dan jumlah PKL yang menempati lokasi tersebut. Lokasi dan jumlah PKL setiap tahunnya ditetapkan secara resmi dengan Surat Keputusan Gubernur.

Dengan demikian proses yang terjadi sebelumnya menjadi otoritas penuh dinas KUKM. Proses tersebut dimulai dengan sebuah perencanaan. Dimana perencanaan lokasi penampungan usaha, lokasi sementara, dan lokasi terjadual PKL dilakukan oleh Suku Dinas Koperasi, Usaha Kecil, dan Menengah. Sedangkan perencanaan lokasi terkendali usaha PKL dilaksanakan oleh badan/perorangan pemilik tanah/lahan. Semua perencanaan tersebut dilakukan setelah memperoleh rekomendasi teknis dari Tim Pertimbangan Lokasi Usaha PKL Tingkat Kotamadya/Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu. Berikut adalah tabel rekapitulasi lokasi usaha mikro/PKL tahun 2006 di Provinsi DKI Jakarta. Tim tersebut terdiri dari personel dari Dinas KUKM sub bag PKL sebagai pihak yang berwenang dan bertanggung jawab. Anggota TIM mencakup pula perwakilan dari dinas-dinas terkait seperti Dinas PU, Tramtib, Pariwisata, Tata Kota, Pertamanan, dan Kebersihan.

**Tabel 12. Rekapitulasi Usulan Lokasi Sementara  
Usaha Mikro/PKL Tahun 2006 di Provinsi DKI Jakarta<sup>119</sup>**

No	Kotamadya	Juml. kecamatan	Jum. Kelurahan	Juml. Titik	Juml. Petak	Juml. Pedagang	Luas Lahan
1.	Jkt. Pusat	8	24	68	3.097	2.895	<b>31.548</b>
2.	Jkt. Utara	6	26	55	3.327	3.629	<b>17.356</b>
3.	Jkt. Barat	7	21	32	1.770	1.754	<b>7.872</b>
4.	Jkt. Selatan	6	23	40	2.155	1.907	<b>17.613</b>
5.	Jkt. Timur	10	37	71	3.380	3.173	<b>22.568</b>
Jumlah		37	131	206	13.729	13.358	96.957

Pengaturan PKL dilakukan dengan mengelompokkan para pedagang berdasarkan empat kategori yang ditetapkan dalam Keputusan Gubernur Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 111 Tahun 2004 dan dari hasil wawancara dengan Kepala Seksi PKL Dinas KUKM Provinsi DKI Jakarta, sebagaimana dipaparkan oleh Sudin KUKM di Walikota Jakarta Pusat dalam sebuah wawancara pada tanggal 7, 29, dan 30 April 2008 sebagai berikut:

**Gambar 10. Alur Pengaturan Lokasi PKL Resmi**



- i. Lokasi penampungan usaha PKL yaitu adalah tanah/lahan yang disiapkan oleh Pemerintah Daerah sebagai lokasi usaha PKL.
- ii. Lokasi sementara usaha PKL adalah prasarana Kota, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang ditetapkan Pemerintah Daerah

<sup>119</sup> SK Gubernur DKI Nomor 45 Tahun 2006 tentang Penetapan Lokasi Sementara Usaha Mikro/PKL Tahun 2006 di Provinsi DKI Jakarta

sebagai lokasi usaha PKL. PKL yang berada dalam kategori ini diberi nama berdasarkan wilayah masing-masing, misalnya yang berada di Jakarta Pusat adalah JP, Jakarta Selatan adalah JS, dan seterusnya. Lokasi ini secara diresmikan dengan SK Gubernur setiap tahunnya.

- iii. Lokasi terjadwal usaha PKL adalah prasarana Kota, fasilitas sosial, dan fasilitas umum yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah sebagai lokasi usaha PKL. PKL lokasi ini berdagang pada saat hari-hari besar keagamaan dan selama-lamanya satu pekan. Lokasi berjualannya pun dekat tempat-tempat ibadah seperti masjid atau gereja.
- iv. Lokasi terkendali usaha PKL adalah tanah/lahan milik orang pribadi atau badan yang digunakan sebagai lokasi usaha PKL. PKL jenis ini di SK-kan oleh Walikota, namun tidak semua Kotamadya mempunyai PKL lokasi ini. Di Jakarta Pusat, PKL jenis ini misalnya di Monas, Jalan Sabang, BNI 46 Jl. Abdul Jalil (PKL Tenda 46), dan Menteng.

Salah satu bentuk pengaturan yang dilakukan oleh pemerintah Kotamadya Jakarta Pusat baru-baru ini adalah mulai merealisasikan rencana untuk memindahkan PKL buku di jalan kwitang ke Pasar senen Blok I lantai IV Senen. Respon positif para pedagang buku yang mau direlokasi memperoleh apresiasi dari Pemerintah Kota Administrasi Jakarta Pusat (Pemkot Jakpus) dengan berupaya memfasilitasi pinjaman modal. Permodalan merupakan masalah bagi para PKL buku eks Kwitang dalam mengembangkan usaha di lahan yang baru.

Walikota Jakarta Pusat Sylviana Murni menyatakan, akan memfasilitasi pedagang buku eks Kwitang untuk mendapatkan pinjaman modal. Namun, kata Sylvi, pedagang buku tersebut harus terlebih dahulu membentuk koperasi pedagang. Palsanya, fungsi fasilitator pemerintah ke lembaga keuangan dapat berjalan apabila pedagang sudah membentuk koperasi. Syaratnya, harus ada koperasi pedagang dan kemudian pemerintah baru memfasilitasi pedagang melalui koperasi ke pihak bank untuk mendapatkan dana segar itu. Belum lama ini, Pemkot Jakpus telah

memfasilitasi pedagang di Pasar Poncol yang tak jauh dari Pasar Senen. Para PKL tersebut mendapat dana segar dari Bank BRI sebesar Rp 450 juta yang tentunya sangat membantu pedagang untuk meningkatkan usahanya. Selain itu direncanakan Pemkot Jakpus memutuskan memilih BUMD Bank DKI sebagai institusi peminjam modal. (Berita Jakarta, 18 Oktober 2008)

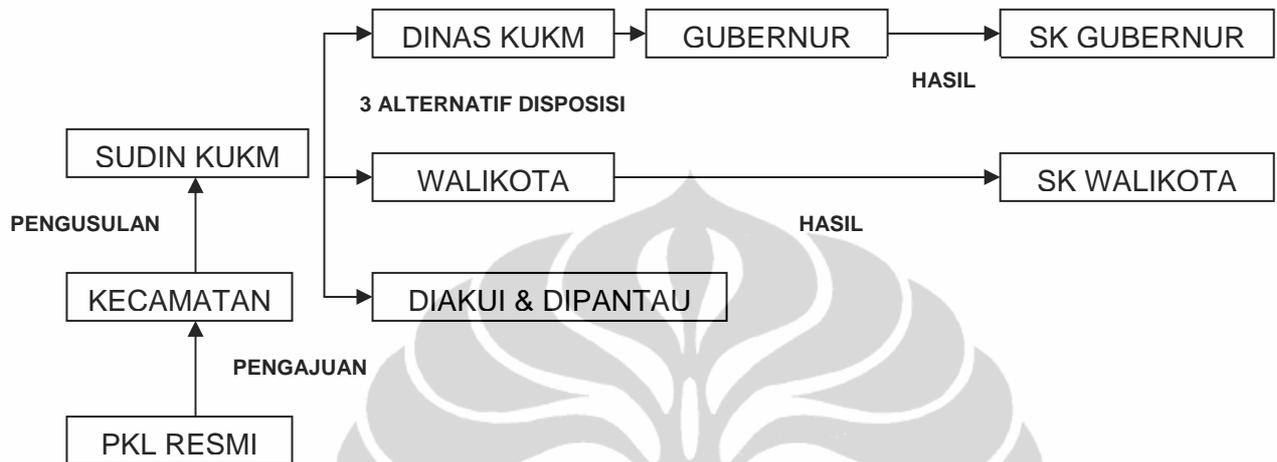
Upaya yang dilakukan oleh Pemkot Jakarta Pusat dalam hal ini sangat kreatif dan progresif. Selama ini relokasi PKL selalu menjadi masalah tersendiri bagi pemda, namun dengan adanya apresiasi dalam bentuk fasilitas peminjaman modal akan membantu memudahkan program relokasi tersebut.

d. Wewenang Perijinan

Kewenangan untuk memberikan ijin dimiliki oleh Dinas KUKM, sebagaimana ditetapkan dalam pasal 6 dalam Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 5 Tahun 1978 tentang Pengaturan Tempat dan Usaha serta Pembinaan Pedagang Kaki Lima dalam Wilayah Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, bahwa perijinan PKL harus terdaftar dan mendapatkan ijin secara resmi dari Gubernur DKI Jakarta. Ketentuannya diatur secara khusus dalam pasal 12 s.d. 15 Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 111 tahun 2004, sebagaimana tersebut dalam Bab III. PKL biasanya menyampaikan ijin pada lurah atau camat. Permohonan ijin tersebut diusulkan oleh camat kepada Sudin KUKM. Ijin diproses sesuai dengan klasifikasi yang diberikan kepada PKL yang bersangkutan. PKL Lokasi sementara akan di SK-kan oleh Gubernur, PKL Terkendali di SK-kan oleh Walikota, sedangkan PKL terjadwal tidak mempunyai SK tetapi keberadaannya diakui secara sah oleh sudin dan selalu dipantau.

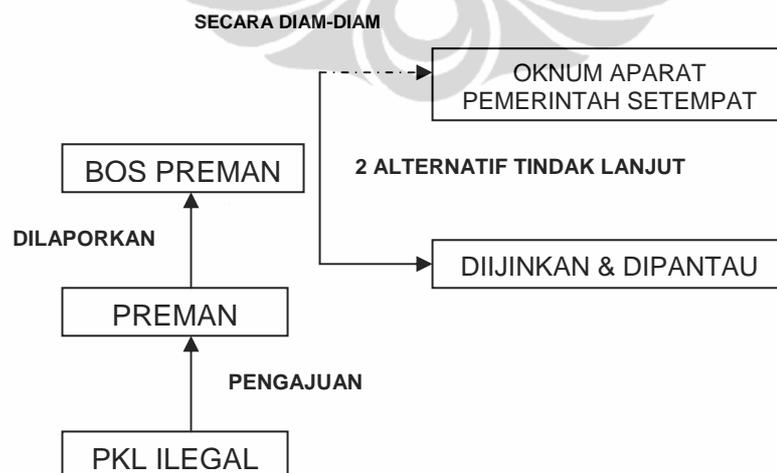
PKL resmi memperoleh ijin dari Dinas KUKM melalui Sudin yang difasilitasi oleh lurah atau camat. PKL ilegal, walaupun hakikat keberadaannya adalah ilegal, ijin adalah sesuatu yang mutlak dibutuhkan. Yang membedakan adalah pemberi ijin. PKL ilegal memperoleh ijin dari penguasa wilayah setempat, atau yang disebut dengan preman. Alur perijinan PKL resmi dan ilegal dapat digambarkan dalam bagan berikut:

**Gambar 11. Alur Proses Perijinan Usaha Dagang PKL Resmi**



Alur proses perijinan usaha dagang PKL ilegal sangat berbeda dengan PKL resmi. Perbedaan terjadi sejak saat pengajuan. PKL resmi mengajukan ijin melalui kecamatan sedangkan PKL ilegal mengajukan ijin kepada preman.

**Gambar 12. Alur Proses Perijinan Usaha Dagang PKL Ilegal**



Ijin berdagang PKL resmi diberikan oleh Dinas KUKM, namun dalam situasi tertentu kelurahan pun bisa memberikan ijin. Demikian yang

dipaparkan oleh PKL yang menjual *sea food* lebih dari 30 tahun di bahu jalan Garuda. Sebelumnya ijin tersebut harus ia dapatkan dari pihak kecamatan, namun beberapa tahun ini, ijin tersebut cukup didapatkan dari kelurahan setempat. Hal ini sangat memudahkan proses administrasi, kendati setiap hari tak lepas dari pungutan preman dan uang kebersihan, yang mencapai hampir 50 ribu perhari.

PKL tersebut memang tidak tergolong PKL Lokasi Sementara, kemungkinan tergolong PKL terkendali yang legal dengan SK Walikota. Dalam hal ini pihak kelurahan sebenarnya bukanlah pemberi ijin, sebagaimana dipahami oleh pedagang, namun fasilitator semata, sebagaimana halnya kecamatan yang mengusulkan ijin ke sudin.

#### **B.4. Fasilitas Pendukung Pelaksanaan Kebijakan**

Edward III mengatakan bahwa kendati seorang pelaksana mempunyai staf yang memadai dan mampu memahami apa yang harus dilakukan, serta memiliki kewenangan untuk melakukan tugasnya, namun tanpa bangunan sebagai kantor untuk melakukan koordinasi, implemementasi yang direncanakan tidak akan berhasil.<sup>120</sup> Dari konsep sederhana tersebut dapat dipahami bahwa peran fasilitas sangat penting. Dengan demikian fasilitas yang diperlukan dalam implementasi pelaksanaan kebijakan dapat dibedakan dalam 2 kategori, yaitu fasilitas tidak bergerak dan fasilitas bergerak. Yang dimaksud dengan fasilitas tidak bergerak adalah fasilitas berupa gedung kantor dan kelengkapannya seperti ruangan yang memadai, komputer dan printer. Fasilitas bergerak misalnya kendaraan operasional, kelengkapan patroli, dan lain sebagainya.

Data dari Pemerintah Provinsi DKI Jakarta menyebutkan, pemerintah telah berusaha membina para PKL. Tahun 2005, tercatat 92.751 PKL telah dibina dengan cara direlokasi dan ditampung sementara. Namun, diakui masih terdapat sekitar 85.000 PKL yang belum terbina karena keterbatasan ruang, waktu, dan biaya<sup>121</sup> Data tersebut selaras dengan hasil observasi penelitian ke Dinas dan Sudin Tramtib maupun KUKM dan di tingkat Kecamatan serta kelurahan, secara umum fasilitasnya memadai. Kondisi yang memadai adalah tersedianya fasilitas gedung dan kelengkapannya, seperti kursi, meja, komputer, printer, dan lain sebagainya.

---

<sup>120</sup> George C. Edwards III. 1980. *op cit.* hal. 77 dan Budi winarno, *op. cit.* hal 188

<sup>121</sup> "Potensi PKL Jakarta tak Terurus," Kompas (Cetak), 16 Oktober 2008

Fasilitas bergerak, seperti kendaraan operasional umum dan patroli juga sudah dimiliki. Namun, sayangnya sebagian besar fasilitas tersebut usianya sudah cukup tua. Sekilas bisa dilihat dari kondisinya seperti ruangan yang kusam, meja, kursi, dan lemari, pun usianya mungkin lebih dari 20 tahun. Tidak setiap pegawai administrasi diberi fasilitas komputer, sehingga 1 set komputer dan printer hanya bisa dimanfaatkan oleh seorang staf, sedangkan staf lain yang jumlahnya cukup banyak terlihat santai dengan kesibukan masing-masing, seperti membaca koran atau berbincang dengan rekan kerja yang lain di saat jam kerja. Beberapa staf bahkan membeli sendiri seperangkat komputer atau laptop untuk mendukung pekerjaannya. Kondisi tersebut, sepertinya tidak bisa membantu menciptakan suasana kerja yang kondusif.

Revitalisasi fasilitas tentu diperlukan dan akan dibebankan pada APBD, yang berasal dari para pembayar pajak. Usaha tersebut mungkin akan mendapat pertentangan karena akan dipertanyakan oleh publik apakah upaya pembenahan fasilitas fisik sebanding dengan kinerja yang dilakukan.

### **C. DISPOSISI/KECENDERUNGAN/PERILAKU**

Edward III mengatakan bahwa sikap yang baik atau positif para pelaksana terhadap suatu kebijakan menandakan suatu dukungan yang mendorong mereka menunaikan kewajiban sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat kebijakan. Demikian pula sebaliknya, bila perilaku atau perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi sulit.<sup>122</sup>

Dalam penelitian ini, kecenderungan pelaksana kebijakan penanganan PKL dapat dilihat dari berbagai aspek, diantaranya adalah program-program kerja yang direncanakan dan direalisasikan, pengambilan keputusan atas masalah yang terjadi, dan *feed back* masyarakat dan PKL itu sendiri. Hal-hal tersebut cukup dapat merefleksikan perilaku pelaksana dalam rangka mengimplementasikan kebijakan.

---

<sup>122</sup> George C. Edwards III. 1980. op cit. hal. 89 dan Budi winarno, op. cit. hal 194

## C.1. Kecenderungan Pelaksana Kebijakan

### a. Standar Ganda

Evaluasi implementasi kebijakan penanganan PKL menunjukkan adanya standar ganda yang kemungkinan tidak disadari oleh pelaksana kebijakan tersebut. Standar ganda yang dimaksud adalah dua sikap yang saling bertolak belakang dan tidak menguntungkan satu sama lain. Sikap pertama atau standar pertama adalah himbauan yang dilakukan oleh dinas tramtib kepada masyarakat umum untuk tidak membawa saudara ataupun kerabat tinggal di Jakarta. Hal ini dilakukan antara lain dengan menghadang pemudik yang kembali ke Jakarta di terminal-terminal di Ibukota. Himbauan ini juga diikuti dengan pemeriksaan KTP dan wawancara yang cenderung bersifat represif. Standar kedua yang bertolak belakang adalah sikap permisif terhadap keberadaan PKL ilegal. Hal ini ditunjukkan dengan keberadaan PKL ilegal yang semakin bertambah dan sangat mudah dijumpai hampir di setiap sudut jalan maupun bahu atau badan jalan, baik jalan protokol, arteri, maupun jalan kecil.

Sikap-sikap tersebut tidak mendukung upaya implementasi kebijakan penanganan PKL. Tidak dapat dipungkiri, peranan sektor mikro atau informal dalam menyelamatkan perekonomian negara pada saat krisis. Namun, mengakomodasi keberadaannya bukanlah berarti membiarkan PKL ilegal semakin menjamur di setiap tempat sehingga suatu ketika PKL tersebut dirasakan sangat mengganggu aktifitas publik, penertibannya akan menjadi sangat sulit dan bahkan dapat menimbulkan penilaian yang kurang baik oleh beberapa kalangan, misalnya kebijakan tidak pro rakyat miskin atau dehumanisasi. Sikap permisif yang pada awalnya membiarkan seorang PKL berdagang di tempat yang tidak seharusnya akan membawa PKL kedua, ketiga, sampai keseratus untuk berdagang di area tersebut.

Standar yang pertama yaitu melarang dan menghalau (yang lebih sering dikatakan menghimbau) masyarakat untuk tinggal dan menetap di Jakarta, selain tidak efektif juga bertentangan dengan prinsip NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia) dimana Indonesia

adalah negara kepulauan yang membentang dari Sabang sampai Merauke. Dengan demikian tinggal di wilayah manapun selama masih dalam naungan NKRI, bagi warga negara Indonesia adalah sah dan legal. Standar ini bukan hanya bertolak belakang dengan standar yang kedua namun mempunyai efek kontra produktif. Selain itu sikap tersebut mencerminkan bahwa pemerintah DKI bermaksud mengambil jalan pintas atas masalah kepadatan penduduk Jakarta yang sampai saat ini belum bisa diatasi. Sikap-sikap tersebut juga mencerminkan parokialisme (*parochial*: berpikir sempit/ tentang hal-hal kecil) yang dikatakan oleh Edward III berpengaruh cukup kuat dalam implementasi kebijakan yang efektif.<sup>123</sup>

b. Kebijakan sektoral

Sektor informal atau mikro yang jumlahnya semakin membludak, bagaimanapun, dipicu oleh bertambahnya jumlah penduduk miskin yang berada di Jakarta. Hal ini tentu terlalu berat untuk ditanggung hanya oleh dua dinas saja yaitu KUKM dan Tramtib. Kebijakan yang ada sekarang lebih bersifat teknis dan tidak dapat memberikan solusi pada masalah penanganan PKL. Perlu dilakukan suatu terobosan atau dibuat kebijakan baru yang dapat memberikan solusi secara lebih komprehensif.

c. Berorientasi pada Keuntungan Pribadi (*Private Benefit Oriented/ Easy Money Oriented*)

Tidak dipungkiri dengan sikap permisif pada keberadaan PKL ilegal, oknum pelaksana kebijakan mendapatkan kompensasi materi yang relatif menguntungkan. Keuntungan tersebut memang bukan dari uang retribusi, karena retribusi langsung menjadi pendapatan kas daerah, namun dari 'uang permissi' atau apapun namanya. Hal ini juga membawa kondisi lain, yaitu pihak-pihak yang ingin mendapatkan keuntungan, tentunya pihak-pihak yang diuntungkan dari situasi ini adalah individu-individu bukan masyarakat pada umumnya.

d. Akomodasi terhadap eksistensi preman

Kecenderungan pada keuntungan pribadi dalam bentuk materi secara otomatis mengukuhkan keberadaan preman. Terlepas dari unsur

---

<sup>123</sup> George C. Edwards III. 1980. op cit. hal. 91 dan Budi winarno, op. cit. hal 196

keterpaksaan atas akomodasi pelaksana kebijakan terhadap preman, sikap tersebut cenderung dianggap sebagai solusi dalam mengimplementasikan suatu kebijakan. Sebagai contoh ketika suatu lahan akan ditata menjadi sebuah lokbin resmi atau lokasi sementara, koordinasi dengan pejabat pemerintah setempat seperti lurah dan camat tidaklah cukup, karena preman setempat yang mengklaim kekuasaan atas lahan tersebut tidak akan berdiam diri. Dalam situasi seperti ini pelaksana memilih untuk "sharing" pengelolaan lahan dengan preman tersebut. Bagian yang biasanya diberikan apabila lokasi tersebut sudah jadi adalah pengelolaan keamanannya. Pengelolaan keamanan yang dimaksud adalah pengelolaan parkir. Pengelolaan parkir di sini bukan secara resmi tetapi sebatas menjaga kendaraan konsumen PKL dan mengatur lalu lalang kendaraan yang keluar masuk lokasi. Eksistensi yang diakui oleh pelaksana seolah-olah memberikan legitimasi bahwa pengaturan yang dilakukan oleh preman sah. Dengan demikian tak jarang setelah diberikan 'jatah' pengelolaan parkir, preman pun meminta jatah bulanan/mingguan kepada para PKL.

## **C.2. Dampak dari Kecenderungan**

Masalah PKL di DKI Jakarta memang sangat kompleks. Dalam sekilas pandang, Jakarta pun terlihat seperti kota PKL. Karena dilihat dari udara maupun ketika berkendara, atap-atap terpal berwarna-warni terhampar di hampir setiap sudut, bahu, dan badan jalan. Pemandangan ini sangat kontras dengan giatnya pembangunan fisik yang dilakukan untuk mempercantik ibu kota.

Kecenderungan-kecenderungan pelaksana kebijakan membawa dampak yang serius terhadap kondisi wilayah DKI Jakarta pada umumnya dan Jakarta Pusat pada khususnya. Permisifitas terhadap kemunculan PKL ilegal berdampak terhadap menjamurnya PKL ilegal. Sikap *money oriented* selain mengukuhkan keberadaan PKL ilegal juga memperkuat eksistensi preman yang diuntungkan dengan situasi tersebut.

## D. STRUKTUR BIROKRASI

Birokrasi biasanya menjadi pelaksana kebijaksanaan secara keseluruhan. Birokrasi tidak hanya berada dalam struktur pemerintah, tetapi juga berada dalam organisasi-organisasi swasta yang lain bahkan di institusi-institusi pendidikan dan kadangkala suatu sistem birokrasi sengaja diciptakan untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu.<sup>124</sup> Struktur Birokrasi instansi yang menangani PKL, Dinas KUKM dan Dinas Tramtib, terpampang dalam Bab III, secara umum sudah cukup ideal dan representatif dan mendukung tupoksi.

Edward III membedakan dua karakteristik birokrasi yaitu prosedur operasi standar atau yang lebih sering dikenal dengan SOP (*Standard Operating Procedure*) dan fragmentasi.

### D.1. Prosedur Operasional Standar (SOP: *Standard Operating Procedures*)

Salah satu dari aspek struktural paling dasar dari suatu organisasi adalah prosedur operasional standar (SOP). Sebagian kalangan menilai SOP cenderung menghambat pelaksanaan implementasi kebijakan karena mendorong pelestarian *status quo*. Namun demikian SOP juga bermanfaat karena tindakan yang diseragamkan menimbulkan fleksibilitas, dimana siapapun bisa dipindahkan ke bagian lain tanpa menemui kesulitan karena SOP sudah ditetapkan.<sup>125</sup>

Kebijakan penanganan PKL yang krusial adalah pengaturan lokasi dan penertiban PKL ilegal. Fungsi pertama dilakukan oleh Dinas KUKM sedangkan penertiban oleh Dinas Tramtib. Masing-masing instansi memiliki SOP. SOP Penertiban diawali dengan pemberian surat peringatan kepada PKL ilegal yang bersangkutan selama 3 x 24 jam. Apabila tidak diindahkan, baru dilakukan penertiban. Pelaksana penertiban bergantung pada skala atau jumlah PKL yang akan ditertibkan. Apabila 1 sampai dengan 3 lapak, cukup ditertibkan oleh kelurahan dan seterusnya.

SOP pengaturan lokasi terkait dengan pengajuan ijin berdagang yang diajukan oleh PKL. Usulan ijin berdagang diajukan oleh Camat, dalam hal ini

---

<sup>124</sup> Budi winarno, op. cit. hal 202

<sup>125</sup> George C. Edwards III. 1980. op cit. hal. 125-134 dan Budi winarno, op. cit. hal 204-206

Lurah dapat berperan dalam mengakomodasi perolehan ijin dari PKL yang berada dalam wilayahnya. Usulan ijin tersebut akan di-review lebih lanjut oleh Suku Dinas KUKM yang berada di kantor Walikota. Usulan ijin di seluruh wilayah DKI Jakarta kemudian diajukan oleh Dinas KUKM kepada Gubernur untuk disahkan dengan SK.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, jenis lokasi PKL mencakup lokasi penampungan usaha, sementara, terjadual, dan terkendali. Perencanaan tiga lokasi, yaitu penampungan usaha, lokasi sementara, dan lokasi terjadual PKL dilakukan oleh Suku Dinas Koperasi, Usaha Kecil, dan Menengah. Sedangkan perencanaan lokasi terkendali usaha PKL dilaksanakan oleh badan/perorangan pemilik tanah/lahan. Semua perencanaan tersebut dilakukan setelah memperoleh rekomendasi teknis dari Tim Pertimbangan Lokasi Usaha PKL Tingkat Kotamadya/Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu. Perencanaan setiap lokasi PKL harus memenuhi syarat atau ketentuan yang telah ditetapkan dalam Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 111 Tahun 2004 pasal 4, misalnya menyangkut kepemilikan dan luas lahan yang akan digunakan, jumlah PKL yang akan ditampung, bentuk tempat usaha, jenis barang yang diperdagangkan, dan lokasi yang dipilih dijamin tidak mengganggu kelancaran lalu lintas dan K3L (Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan Lingkungan), parameter yang digunakan oleh Dinas KUKM dalam memonitor PKL.

SOP baik dalam lingkup Dinas KUKM maupun Dinas Tramtib ditetapkan dalam sebuah Perda, Pergub, maupun SK Gubernur. Dalam hal ini SOP sangatlah perlu dan bersifat informatif baik bagi pelaksana kebijakan maupun kepada PKL, karena dapat diketahui layanan yang minimal harus diberikan kepada PKL. Berdasarkan hasil penelitian SOP tersebut belum di-break down, menjadi SOP yang lebih teknis, setidaknya untuk wilayah kelurahan sehingga memudahkan PKL untuk mengajukan ijin.

## **D.2. Pemisahan dalam Pelaksanaan Kebijakan (Fragmentasi)**

Fragmentasi adalah pelaksanaan suatu fungsi tertentu secara terpisah-pisah. Edward III berpendapat hal ini akan menimbulkan dua konsekuensi pokok yang merugikan bagi keberhasilan implementasi, yaitu: (i) tidak ada yang menjalankan implementasi kebijakan dengan melaksanakan fungsi-fungsi

tertentu karena tanggung jawab bagi suatu bidang kebijakan terpecah-pecah. Disamping itu karena masing-masing mempunyai yurisdiksi yang terbatas atas suatu bidang, maka tugas-tugas yang penting mungkin akan terdampar diantara retakan struktur organisasi; (ii) pandangan-pandangan yang sempit dari badan-badan mungkin juga akan menghambat perubahan. Jika suatu badan mempunyai fleksibilitas yang rendah dalam misi-misinya, maka badan itu akan berusaha mempertahankan eksistensinya dan besar kemungkinan akan menentang kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan perubahan.<sup>126</sup>

Fragmentasi dalam implementasi kebijakan penanganan PKL diantaranya terjadi dalam masalah perijinan. Perijinan tiga dari empat jenis lokasi PKL diurus oleh Sudin KUKM sedangkan lokasi terjadual oleh badan perorangan/pemilik lahan. Argumentasi yang diberikan adalah untuk mempermudah PKL, namun mekanisme ini dapat menimbulkan kekacauan dalam koordinasi. Bagaimanapun pihak yang seharusnya paling berperan dalam pemberian ijin adalah Sudin KUKM bukan pihak swasta. Untuk mempermudah PKL memperoleh ijin mekanisme perijinan bisa dilakukan melalui kelurahan setempat.

Fragmentasi lain yang dicermati dari penelitian adalah masalah penertiban PKL ilegal. Sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa PKL ilegal termasuk ke dalam kelompok PMKS (Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial) termasuk di dalamnya gelandangan dan preman. Penertiban PKL dilakukan oleh Dinas Tramtib sedangkan penertiban preman dilakukan oleh polisi. Menurut UU Nomor 2 tahun 2002 tentang Polri, pasal 2 disebutkan bahwa fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Fungsi ini mirip dengan tugas satpol pp sebagaimana tercantum dalam SK Gubernur No. 66 tahun 2002 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja & Satuan Perlindungan Masyarakat di Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Masih dalam hal penertiban. Sebagaimana digambarkan dalam alur pembinaan tersebut di atas. Setelah ditertibkan, PKL ilegal dibina oleh Dinas Bintalkesos (Pembinaan dan Kesejahteraan Sosial) bersama-sama dengan PMKS yang lain, seperti gelandangan, orang gila, pengemis, dan lain

---

<sup>126</sup> George C. Edwards III. 1980. *op cit.* hal. 134-141 dan Budi winarno, *op. cit.* hal 206-207

sebagainya. Fragmentasi dalam hal ini tidaklah tepat. PKL menjadi ilegal dengan banyak sebab, diantaranya adalah kesulitan dalam memperoleh ijin berdagang yang sah. Pembinaan PKL yang ditertibkan bersama-sama dengan PMKS yang lain tidak menyelesaikan masalah.

## E. KEBIJAKAN YANG CENDERUNG MENGHADAPI MASALAH

Berdasarkan pembagian Edward III<sup>127</sup> terhadap kebijakan yang menimbulkan masalah, berikut ini akan dilihat apakah kebijakan penanganan PKL tergolong sebagai kebijakan yang bermasalah.

1. Kebijakan Baru (*New Policies*). Kebijakan penanganan PKL bukanlah kebijakan baru. Kebijakan tersebut sudah dibuat sejak tahun 1978 dan diperbaharui sampai pada tahun 2007, yaitu Perda nomor 8 tahun 2007 tentang Ketertiban Umum. Dengan demikian saluran-saluran komunikasi sudah terbangun dan tujuannya pun senantiasa diperbaharui seiring dengan perkembangan kebijakan itu sendiri. Inkonsistensi dengan petunjuk pelaksanaan biasanya terjadi di lapangan. Sumber-sumber yang baik staf maupun fasilitas tersedia dan relatif lebih dari cukup.
2. Kebijakan yang Didesentralisasikan (*Decentralized Policies*). Kebijakan penanganan PKL memang kebijakan yang didesentralisasikan. Sebagaimana tertulis dalam uraian sebelumnya, dinas yang terkait yaitu KUKM dan Tramtib yang berada di tingkat provinsi mendesentralisasikan pelaksanaannya kepada Sudin di tingkat Kotamadya/Kabupaten, dan Kecamatan, sampai dengan Kelurahan. Kebijakan ini tentu saja melibatkan banyak orang. Komunikasi dan pengawasan agaknya menjadi masalah tersendiri. Lapisan-lapisan yang harus dilalui menyebabkan informasi berpotensi besar mengalami distorsi.
3. Kebijakan Kontroversial (*Controversial Policies*). Kebijakan penanganan PKL yang kerap mendapat sorotan tajam, tidak terlepas dari peran media massa yang mengungkapkan sikap terhadap kebijakan ini dalam perspektif masing-masing yang cenderung negatif. Penanganan PKL dipandang sebagai suatu kebijakan yang kontroversi karena adanya pertentangan,

---

<sup>127</sup> George C. Edwards III. 1980. op cit. hal. 150-154 dan Budi winarno, op. cit. hal 212-216

dimana di satu sisi kebijakan ini dipandang hanya mengakomodasi keindahan tata kota dan mengesampingkan keberadaan pedagang sektor informal.

4. Kebijakan yang Kompleks (*Complex Policies*). Kebijakan penanganan PKL yang kontroversial juga sebuah kebijakan yang rumit. Tujuan-tujuan yang ingin dicapai beragam, mulai dari penetapan lokasi, perijinan, dan penertiban. Persoalan-persoalan teknis sangat kental mewarnai kebijakan ini sehingga pelaksana kebijakan leluasa dalam melakukan interpretasi.
5. Kebijakan yang Berkaitan dengan Krisis (*Crisis Policies*). Bertambahnya jumlah PKL tidak dapat dilepaskan dari krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada tahun 1997. Bahkan sebelas tahun kemudian, yaitu 2008, kondisi perekonomian Indonesia hampir tumbang. Imbas dari kondisi ini antara lain adalah menurunnya aktifitas industri perekonomian sehingga terjadi banyak pemutusan hubungan kerja. Untuk dapat bertahan dalam kondisi yang buruk, berjualan di pinggir jalan, menjadi alternatif utama. Dalam kondisi krisis, Indonesia mengalami banyak masalah yang perlu segera ditangani, misalnya masalah kesehatan, perumahan, penyediaan air bersih, dan lain sebagainya. Dengan demikian mengimplementasikan kebijakan PKL secara optimal dalam kondisi seperti ini akan sulit. Hal ini bisa terjadi karena komunikasi tidak lancar atau keterbatasan sumber-sumber yang diperlukan. Misalnya staff seperti satpol PP dan Banpol lebih dikerahkan untuk mengatasi bencana alam atau kerusuhan karena demonstrasi.
6. Kebijakan yang ditetapkan oleh Pengadilan. Dalam hal ini kebijakan penanganan PKL bukanlah kebijakan yang ditetapkan oleh pengadilan, namun ditetapkan oleh gubernur bersama jajarannya.

Dari enam kategori kebijakan bermasalah, PKL memenuhi empat diantaranya. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kebijakan penanganan PKL adalah kebijakan yang cenderung mengalami masalah. Dapat dikatakan demikian karena sifat masalahnya sesuai dengan empat kategori tersebut di atas.

## **F. PERUBAHAN YANG DIINGINKAN MELALUI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENANGANAN PKL DI DKI JAKARTA**

Berdasarkan hasil penelitian, baik pelaksana kebijakan maupun PKL tidak merasa puas dengan kondisi yang ada saat ini. Kebijakan saat ini diharapkan dapat diimplementasikan secara optimal; yang lebih penting adalah implementasinya diharapkan memberikan perubahan yang lebih baik. Perubahan yang diharapkan oleh pelaksana kebijakan dan PKL diuraikan dalam sub bagian berikut.

### **F.1. Perubahan yang Diinginkan oleh Pelaksana Kebijakan**

Perubahan yang diinginkan oleh pelaksana kebijakan adalah keberhasilan implementasi kebijakan itu sendiri. Keberhasilan itu ditandai antara lain dengan penerapan K3 (Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan) oleh para PKL.

Ukuran keberhasilan penanganan PKL resmi bagi pelaksana kebijakan jumlah PKL semakin lama semakin berkurang. Hal ini menunjukkan PKL telah berhasil dalam mengelola usahanya sehingga tidak berskala mikro lagi namun meningkat menjadi skala kecil dan menengah (modal di atas 200 juta rupiah). Hal ini menandakan pula adanya kemajuan di bidang ekonomi suatu negara.

PKL ilegal adalah para pedagang di sektor informal yang melakukan usahanya di tempat-tempat yang tidak seharusnya, misalnya di taman, bahu, dan badan jalan. Ukuran keberhasilan penanganan PKL ilegal cukup mudah ditandai, yaitu tidak ada lagi PKL yang berdagang di tempat-tempat terlarang, yaitu fasos dan fasum. PKL ilegal ini ditertibkan tidak untuk dihilangkan tetapi ditempatkan pada lahan yang seharusnya, seperti misalnya di pasar.

### **F.2. Perubahan yang Diinginkan oleh PKL**

Pada umumnya PKL tidak mengetahui secara pasti bagaimanakah kebijakan pengaturan yang dilakukan oleh Pemerintah DKI. Selain mengharapkan proses ijin usaha yang lebih sederhana, PKL juga menginginkan keberadaan usaha diakui secara sah. Lokasi usaha PKL yang ditetapkan melalui SK adalah produk kebijakan yang dapat berubah seiring perubahan dalam struktur pemerintah daerah. PKL mengharapkan lokasi yang telah ada

merupakan lokasi permanen yang yang tidak akan digusur walaupun dalam 10 tahun yang akan datang.

Diantara perubahan-perubahan yang diinginkan tersebut di atas, PKL sangat mengharapkan adanya perubahan yang signifikan. Perubahan yang dimaksud adalah hilangnya pungutan liar baik oleh preman maupun oknum petugas atau aparat pemerintah pemda.

Penelitian telah menunjukkan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan tidak terbatas pada faktor-faktor internal pelaksana kebijakan. Implementasi juga terkait erat dengan lingkungan di sekitarnya. Faktor-faktor eksternal akan dijelaskan dalam sub bab berikut.

## **G. FAKTOR EKSTERNAL**

Berdasarkan hasil penelitian, terdapat tiga faktor eksternal yang berpengaruh dalam pelaksanaan implementasi kebijakan penanganan PKL. Faktor-faktor tersebut adalah premanisme, sikap masyarakat, dan kondisi perekonomian negara. Pembahasan lebih jauh dipaparkan dalam sub bagian berikut.

### **G.1. Premanisme**

Fenomena premanisme dipandang perlu dibahas secara khusus. Karena berdasarkan observasi langsung di lapangan, premanisme memberikan dampak yang signifikan dalam implementasi kebijakan penanganan PKL. Pembahasan tentang premanisme berikut adalah hasil observasi langsung di lapangan, tinjauan literatur atau berita, serta wawancara dengan narasumber utama, yaitu reserse, Ipda. Syahroni yang tidak hanya mempunyai pengetahuan tentang premanisme tetapi juga berpengalaman dalam melakukan sejumlah penelitian yang terkait dengan premanisme dan narasumber lainnya.

#### **G.1.1. Pengertian Premanisme**

Premanisme berasal dari kata benda preman. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia istilah preman memiliki dua makna, yang pertama adalah /préman/ n 1 partikelir; swasta; 2 bukan tentara; sipil (tt orang, pakaian, dsb); 3

kepunyaan sendiri (tt kendaraan dsb); *orang* -- , orang sipil, bukan militer; *mobil* -- , mobil pribadi (bukan mobil dinas); *pakaian* -- , bukan pakaian seragam militer; makna kedua /*préman/ n cak* sebutan kpd orang jahat (penodong, perampok, pemereras, dsb).<sup>128</sup> Kata "preman" berasal dari bahasa Inggris yaitu *freeman* yang berarti orang yang bebas atau merdeka. *Freeman* di AS, misalnya, tidak memiliki pekerjaan dan walaupun ada pekerjaan tersebut tidak tentu, tetapi banyak dibutuhkan warga setempat sehingga eksistensinya benar-benar diakui warganya.

Kabareskrim Polri Komjen Susno Duaji mengkategorikan preman sebagai orang yang memaksakan kehendak kepada orang lain dan melawan hukum.<sup>129</sup> Sedangkan menurut kriminolog, Adrianus Meliala, premanisme merupakan fenomena sosial dan bukan kejahatan.<sup>130</sup> Kendati aksi-aksi yang dilakukan para preman dirasakan merugikan dan mencemaskan PKL baik yang resmi maupun ilegal dan masyarakat secara umum. Jumlah preman yang ditangkap oleh Polda Metro Jaya hingga 10 November 2008 mencapai 941 orang.<sup>131</sup> Di Indonesia istilah preman sudah terlanjur dikonotasikan dengan hal-hal negatif, yang berarti orang atau sekelompok orang yang sering berbuat onar, meminta uang/jatah secara paksa, sampai kepada pekerjaan-pekerjaan yang bersifat meng-*intimidasi* orang lain sehingga orang tersebut merasa terancam baik keamanan maupun keselamatan jiwa dan harta bendanya. Keadaan tersebutlah yang sering dikenal dengan istilah Premanisme.

### **G.1.2. Bentuk Premanisme dalam Lingkup PKL**

Bentuk premanisme dalam lingkup PKL bergantung pada situasi dan kondisi di lingkungan PKL itu sendiri, seperti legalitas lokasi usaha PKL dan sifat kelompok preman setempat, apakah ia tergolong yang terorganisir atau tidak. Pada umumnya bentuk premanisme dalam lingkup PKL adalah meminta secara langsung kepada para PKL sejumlah uang keamanan dan sewa lapak dengan bervariasi besaran yang bergantung pada jenis barang yang dijual dan luas lapak yang ditempati.

---

<sup>128</sup> <http://pusatbahasa.diknas.go.id/kbbi/index.php>

<sup>129</sup> Susno Danuaji dalam "Polda Seluruh Indonesia Serentak Ringkus Preman." Dalam Koran Media Indonesia, Senin, 10 November 2008

<sup>130</sup> "Dalam Tiga Hari 369 Preman Jadi Tersangka," Koran Media Indonesia, Selasa 11 November 2008

<sup>131</sup> Ibid.

Mekanisme premanisme dalam lingkup PKL juga tergantung sampai seberapa besar organisasi kelompok preman yang menguasai wilayah tersebut. Saat ini kelompok preman ada yang memiliki organisasi skala kecil dan skala besar bahkan sampai memiliki nama organisasi yang biasa disebut Organisasi Massa (Ormas) yang cukup dikenal dan memiliki basis anggotanya tersebar di beberapa wilayah di Jakarta. Tetapi dapat teridentifikasi secara sederhana bahwa pola operasi premanisme terhadap PKL biasanya dikendalikan oleh seorang patron (baca: petron) yaitu pimpinan preman yang cukup dikenal dan disegani anak buahnya dan bisa mengendalikan situasi, dia memberikan instruksi kepada anak buahnya untuk mengutip uang keamanan dari para PKL dengan intimidasi-intimidasi tertentu yang bisa membuat para PKL miris atau takut apabila tidak setor, dan ironisnya patron ini memiliki saluran informal yang *intangible* kepada aparat keamanan dan aparat pemerintahan setempat, dan seperti biasanya sebagian uang hasil kutipan yang lebih dikenal dengan istilah "jatah preman" (japrem) juga dialokasikan untuk oknum aparat keamanan dan pemerintah daerah.

PKL sebenarnya merasa sangat resah dengan keberadaan preman dan segala bentuk intimidasi yang dilakukan. Sayangnya para pedagang tersebut tidak berdaya menghadapi situasi ini. Dalam hal ini dapat dipahami tangis dan jerit PKL ketika mendapati satpol pp dari Dinas Tramtib mengobrak-abrik sumber penghidupan para PKL, yang dikenal dengan penertiban. Para PKL sangat menyayangkan hal tersebut mengingat sejumlah uang yang diberikan setiap pekan atau bulan melalui preman juga sebagian setorkan kepada petugas tramtib melalui saluran informal yang dibuat oleh preman. Namun sayangnya para PKL ilegal ini tidak mengetahui bahwa oknum aparat keamanan atau pemerintah yang mendapatkan sebagian 'setoran' dari preman bukanlah pembuat keputusan penertiban atau personel yang terlibat dalam penertiban. Walau seringkali informasi penertiban terlebih dahulu bocor dan telah diketahui oleh PKL, ada beberapa saat dimana oknum aparat dan preman setempat tidak mengetahui adanya rencana penertiban. Kendati demikian penertiban selalu didahului dengan prosedur pemberian peringatan untuk membongkar lapak sendiri oleh PKL. Penertiban dilakukan karena para PKL menolak membongkar lapaknya atau berpindah lokasi.

### **G.1.3. Tindakan Pelaksana Kebijakan terhadap Premanisme dalam Lingkup PKL**

Pelaksana Kebijakan sudah seharusnya memberantas premanisme. Sebagaimana halnya polisi yang nota bene sebagai pelindung, pengayom, dan pelayan masyarakat yang telah diatur dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2002. Pada setiap operasinya kepolisian menyatakan "berantas habis premanisme"; bagaimanapun premanisme merupakan salah satu bentuk penyakit masyarakat yang apabila sudah diberantas, sampai pada waktu tertentu akan tetap muncul kembali dalam bentuk atau kemasan yang berbeda.

Dalam rangka pemberantasan premanisme, penanganannya tentu tidak bisa dilakukan oleh Kepolisian sendiri, namun diperlu penanganan secara terintegrasi dengan instansi lainnya, misalnya pemda dan dinas bintalkesos agar para preman dibina di panti-panti rehabilitasi serta diberikan pelatihan kerja, agama dan lain sebagainya. Dengan demikian mantan preman mendapat bekal ilmu yang cukup untuk mencari penghidupan yang halal.

Sebenarnya unsur-unsur aparat pemerintah daerah memiliki kebijakan yang secara hierarkhis dapat dilaksanakan, akan tetapi aparat yang berada di bawah seperti Lurah dan Camat tidak bisa memberikan data yang valid tentang keberadaan premanisme di wilayahnya kepada Walikota/Bupati dan Gubernur. Hal ini merupakan sebuah fenomena dimana aparat pemerintah seperti lurah, cenderung enggan bersinggungan dengan preman. Hal yang bisa dilakukan sebatas menghimbau para preman untuk tidak beroperasi di wilayah tersebut. Hal ini terjadi kemungkinan karena *empowering* yang dimiliki tidak cukup kuat untuk menindak premanisme. Sehingga solusi yang dianggap sebagai jalan tengah dan memberikan *win-win solution* adalah pihak kelurahan maupun kecamatan melakukan suatu kerjasama yang cukup aman melalui saluran informal dimana kedua belah pihak, yaitu preman dan aparat tidak saling dirugikan bahkan mendapat tambahan nilai ekonomis. Istilahnya biasa dikenal dengan sebutan 'pemasukan kas'.

### **G.1.4. Hambatan dan Solusi dalam Memberantas Premanisme**

Hal-hal yang menghalangi aparat untuk memberantas premanisme antara lain adalah premanisme merupakan bentuk penyakit masyarakat sehingga akan selalu muncul. Selain itu, tak sedikit preman, terutama yang terorganisir

mempunyai *backing* aparat keamanan. Kendala lain adalah dimana dalam perkembangannya para preman membentuk suatu organisasi legal dengan kedok ormas. Keberadaan PKL ilegal itu sendiri menjadi penyebab, suburnya premanisme. Ilegalitas keberadaan PKL menjadi sasaran empuk bagi para preman.

Memberantas premanisme bukanlah hal yang mudah. Karena keberadaannya sangat kuat diakui tidak hanya oleh masyarakat namun juga oleh aparat keamanan dan pemerintah. Dengan demikian usaha pemberantasannya harus dilakukan secara terintegrasi dalam ruang lingkup tugas dan tanggung jawabnya masing-masing. Tugas polisi adalah menangkap preman yang meresahkan masyarakat, Pemda beserta jajarannya menyediakan panti rehabilitasi di bidang agama dan pelatihan-pelatihan kerja agar preman tersebut menjadi insyaf dan memiliki bekal untuk bekerja dan meninggalkan profesinya sebagai preman. Disamping itu PKL juga harus berani bekerjasama dan melaporkan kepada aparat keamanan tentang adanya praktik premanisme di lingkungannya.

## **G.2. Sikap Masyarakat**

Masyarakat DKI Jakarta tak dapat dipisahkan dalam pembahasan evaluasi implementasi kebijakan penanganan PKL. Bagaimanapun masyarakat adalah pihak yang merasakan dampak langsung dari kebijakan tersebut. Dampak langsung tersebut terkait dengan kategori sikap masyarakat terhadap kebijakan PKL yang sudah dilaksanakan selama ini. Adapun kategori tersebut dibagi menjadi 3 jenis, yaitu (i) Pencinta PKL; (ii) Pemerhati dan Pencinta Lingkungan; (iii) Abstain.

### **G.2.1. Pencinta PKL**

Masyarakat pencinta PKL merupakan konsumen PKL. Masyarakat yang golongan ini merasa diuntungkan dengan keberadaan PKL. Sikap tersebut tidak hanya dimiliki oleh masyarakat kelas ekonomi lemah, namun juga kelas menengah dan tak jarang kelas atas. Kehadiran PKL disetiap sudut atau bahu jalan memberikan kemudahan akses membeli barang yang dibutuhkan, ketika sepulang dari kerja dengan berjalan kaki, naik sepeda motor, atau dari dalam

mobil. Dalam kondisi macet, misalnya para konsumen yang berkendara roda empat tidak perlu turun dari dalam kendaraan untuk membeli seporci siomay, atau makanan yang lainnya. PKL juga tidak hanya menjual makanan, tapi juga barang lain seperti baju, aksesoris, CD, ataupun DVD bajakan. Dari hasil observasi lapangan terlihat bahwa tidak banyak PKL yang sepi dari kunjungan pelanggan. Hal ini membuktikan bahwa kelompok masyarakat ini selain menikmati keberadaan PKL, juga akan merasa keberatan kalau PKL langganan mereka suatu saat menjadi objek penertiban.

### **G.2.2. Pemerhati dan Pencinta Lingkungan**

Masyarakat kelompok ini cenderung apriori dengan keberadaan PKL, terutama PKL ilegal. Tak bisa dipungkiri keberadaan PKL yang sporadis dan tak teratur menimbulkan masalah lingkungan antara lain sampah yang berserak atau menumpuk. Selain itu pemasangan tenda maupun *banner* juga tidak diatur sehingga terkesan acak-acakan. Apabila PKL ilegal muncul dengan tampilan seperti ini di kompleks perumahan, warga tak akan segan melayangkan surat kepada kelurahan atau kecamatan setempat untuk meminta penertiban atau sekedar peringatan kepada PKL yang bersangkutan. Masyarakat kelompok ini bukan hanya warga biasanya, namun juga pedagang resmi yang mempunyai kios-kios di kompleks pertokoan atau pasar. Sebagaimana diungkapkan oleh seorang pedagang warteg yang memiliki kios permanen. Kehadiran PKL selain dirasakan berpengaruh pada tingkat pendapatan juga mengganggu kenyamanan pembeli wartegnya. Masyarakat kelompok ini dapat dikatakan merasa terganggu dengan kehadiran PKL.

### **G.2.3. Abstain**

Masyarakat kelompok ini cenderung tidak peduli dengan keberadaan PKL. Sebagai contoh masyarakat yang menghuni kawasan elit seperti menteng, atau kuningan bagian utara memilih untuk bersikap acuh tak acuh dengan adanya PKL di sudut-sudut persimpangan jalan. Apabila diperhatikan para PKL ilegal ini seolah-olah ditata sedemikian rupa menempati sudut-sudut persimpangan jalan. Konsumen PKL di tempat-tempat seperti ini biasanya adalah pejalan kaki atau masyarakat umum yang kebetulan melewati jalan tersebut dan asisten rumah tangga, atau tukang. Sebetulnya pemandangan ini sangat kontras, diantara rumah-rumah mewah terdapat PKL-PKL ilegal dengan

tenda-tenda plastik seadanya. Kondisi ini tentu tidak dilewatkan atau sangat dimanfaatkan oleh preman-preman setempat.

### **G.3. Kondisi Perekonomian Negara**

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada tahun 1997 berdampak pada pemutusan hubungan kerja (PHK) sehingga jumlah pengangguran meningkat. Berdasarkan data dari Depnaker pada tahun 1997 jumlah pengangguran terbuka saja sudah mencapai sekitar 10% dari sekitar 90 juta angkatan kerja yang ada di Indonesia belum mencakup pengangguran terselubung, yaitu orang-orang yang menganggur karena bekerja di bawah kapasitas optimalnya yang bekerja di bawah 35 jam dalam satu minggunya. Jika persentase pengangguran total dengan melibatkan jumlah pengangguran terselubung dan terbuka hendak dilihat angkanya, maka angkanya sudah mencapai 40% dari 90 juta angkatan kerja yang berarti jumlah penganggur mencapai sekitar 36 juta orang.<sup>132</sup> Seiring dengan krisis moneter yang terjadi sejak 1997, jumlah PKL di Jakarta semakin meningkat dan tidak terkendali. Pertumbuhannya yang sangat sporadis telah mengisi bahkan mengkooptasi ruang-ruang publik dan pusat-pusat kegiatan masyarakat. Dengan omzet mencapai lebih dari 13 triliun di tahun 2006, yaitu dari Rp 35,617 miliar per hari, jumlah PKL di Jakarta berfluktuasi dalam empat tahun terakhir secara berurutan 2002 (141.073), 2003 (128.993), 2004 (116.913), 2005 (10.660) dan 2006 (92.751).<sup>133</sup> Kemudian dari penelitian ini kita mengetahui bahwa jumlah-jumlah tersebut adalah jumlah PKL resmi. Dengan demikian jumlah PKL ilegal paling tidak sampai dengan 3 kali lipat.

Krisis global yang terjadi saat ini mulai terasa dampaknya di Indonesia. Disebutkan dalam berita utama Harian Kompas, Jumat, 21 November 2008: sampai Kamis (20/11), pemerintah menerima permintaan sejumlah perusahaan yang berniat melakukan PHK terhadap 12.600 pekerja dan merumahkan sedikitnya 1.200 orang. Permintaan melakukan PHK disampaikan kepada tim sosialisasi dan *monitoring* peraturan bersama empat menteri tentang "Pemeliharaan Momentum Pertumbuhan Ekonomi Nasional dalam

---

<sup>132</sup> Andreas Limongan. 2001. "Masalah Pengangguran di Indonesia." Sabtu, 21 Juli 2001. <http://www.library.ohiou.edu/indopubs/2001/07/21/0018.html>

<sup>133</sup> Santosa, 2007.op.cit

Mengantisipasi Perkembangan Perekonomian Global.”<sup>134</sup> Sebagian besar dari perusahaan yang mengajukan PHK tersebut adalah sektor industri padat karya yang berlokasi di Jawa Barat, Kalimantan Barat, Riau, Jawa Timur, dan Jawa Tengah.<sup>135</sup> Berdasarkan fakta tersebut di atas dapat dikatakan bahwa fenomena meningkatnya PKL di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari kondisi ekonomi. Berawal dari kebutuhan mencari penghidupan menjadi PKL dinilai sebagai usaha halal yang tidak susah karena tidak memerlukan bangunan permanen sehingga tidak memerlukan modal yang relatif besar bagi pedagang untuk memulai usahanya.



---

<sup>134</sup> “12.600 Pekerja Terancam PHK – Pemerintah Mencari Terobosan”. Koran Kompas, Sabtu, 21 November 2008

<sup>135</sup> *ibid*