

BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN METODE PENELITIAN

A. Output Penelitian Sebelumnya

Dalam melakukan penelitian tentang evaluasi implementasi kebijakan penanganan PKL, perlu dilakukan kajian literatur untuk mengetahui hasil-hasil penelitian sebelumnya yang memiliki tema serupa, yaitu baik tentang implementasi kebijakan maupun pedagang kaki lima. Studi pustaka ini sangat bermanfaat bukan hanya untuk mengeksplorasi teori-teori yang digunakan dalam menganalisis permasalahan tetapi dapat dilakukan perbandingan untuk mengetahui kelebihan sekaligus kelemahan dari penelitian-penelitian tersebut. Dengan demikian dapat dilihat perbedaan yang signifikan maupun kesamaan antara penelitian yang sedang dilakukan dan penelitian-penelitian yang lalu.

Dari hasil studi kepustakaan tentang penelitian yang lalu tidak ditemukan tema yang sama atau serupa dengan penelitian yang sedang dilakukan saat ini. Penelitian tentang implementasi kebijakan cukup banyak dijumpai namun tidak mengkaji tentang evaluasi implementasi dengan objek pedagang kaki lima. Berikut hasil studi kepustakaan terhadap penelitian tentang pedagang kaki lima dan implementasi kebijakan yang telah dilakukan oleh peneliti-peneliti yang lain:

1. "Kebijakan Pembinaan Sektor Informal Suatu Studi terhadap Pedagang Kaki Lima", penelitian tahun 2001 dari Program Pasca Sarjana Jurusan Ilmu Administrasi, Kekhususan Kekhususan Administrasi dan Kebijakan Publik, Universitas Indonesia oleh Budi Wibowo-NPM 699731006Y;
2. "Kemampuan Kerja Sektor Bisnis Informal dan Kontribusinya terhadap Pendapatan (Kasus Pedagang Kakilima di Wilayah Kotamadya Jakarta Timur)", penelitian tahun 2002 dari Program Pasca Sarjana Jurusan Ilmu Administrasi, Kekhususan Administrasi dan Kebijakan Bisnis, Universitas Indonesia oleh Godfrid Rolam Tumbur Hutapea-NPM 6900320642;
3. "Memunculkan Tindakan Kolektif dalam Proses Pembuatan Kebijakan Publik (Suatu Studi tentang Penataan PKL di Kota Malang dengan melibatkan Stakeholders)", penelitian oleh Abdul Yuli Andi Gani, Dosen

Tetap Fakultas Ilmu Administrasi Unibraw Malang, yang dimuat dalam Jurnal Ilmiah Administrasi Publik Vol. VI, No. 2, Maret-Agustus 2006: 371-382.

4. "Implementasi Kebijakan Pengembangan Kawasan Industri di Kabupaten Bekasi", penelitian tahun 2005 dari Program Pasca Sarjana Jurusan Ilmu Administrasi, Kekhususan Kekhususan Administrasi dan Kebijakan Publik, Universitas Indonesia oleh Feby Setyo Hariyono NPM 6904030703;
5. "Implementasi Kebijakan Dekonsentrasi di Propinsi DKI Jakarta", penelitian tahun 2007 dari Program Pasca Sarjana Jurusan Ilmu Administrasi, Kekhususan Kekhususan Administrasi dan Kebijakan Publik, Universitas Indonesia oleh Siti Nurbaiti NPM 6905030537.

A.1. Hasil-hasil Penelitian Sebelumnya

Dalam penelitian yang bertajuk "Kebijakan Pembinaan Sektor Informal suatu Studi terhadap Pedagang Kaki Lima", oleh Budi Wibowo, NPM 699731006Y tahun 2001, peneliti bertujuan menggambarkan bagaimana operasionalisasi perumusan kebijakan pembinaan sektor informal di DKI Jakarta, mengetahui bagaimana pelaksanaan kebijakan pembinaan sektor informal terutama pedagang kaki lima di DKI Jakarta, dan mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi efektifitas pelaksanaan kebijakan pembinaan sektor informal terutama pedagang kaki lima di DKI Jakarta. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kuantitatif dengan bantuan program lunak SPSS (*Statistical Package for Social Science*) Release 6.0 dalam menganalisis data.

Dalam penelitian tersebut, peneliti tidak menguraikan secara lebih rinci akan tiga hal yang menjadi tujuan penelitiannya. Dua tujuan pertama yaitu mengetahui operasionalisasi perumusan kebijakan pembinaan sektor informal di DKI Jakarta dipaparkan pada bab III dan pelaksanaan kebijakan pembinaan sektor informal terutama pedagang kaki lima di DKI Jakarta dipaparkan bersamaan. Penjelasan pertama adalah tentang konsep yuridis yang menjiwai semangat seluruh kebijakan adalah Pancasila dan UUD 1945, yang kemudian diturunkan dalam serangkaian kebijakan sebagai berikut:

"Peraturan yang menjadi kerangka dasar pembinaan usaha kaki lima dimulai dari UUD 1945 pasal 27 ayat 2 dan pasal 33, Tap MPR No. IV/MPR/1978 tentang GBHN, Undang-undang, Keppres, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, dan Instruksi Gubernur."

"Tap MPR No. IV/MPR/1978 tentang GBHN menyatakan bahwa agar para pedagang kaki lima diharapkan setelah mendapat pembinaan dalam jangka waktu tertentu akan bersedia dan mampu pindah dan berdagang di pasar-pasar/di toko-toko sesuai dengan jenis dagangannya. Dengan demikian eksistensi sasaran usaha kaki lima dalam jangka panjang adalah bentuk usaha formal."

"Peraturan Daerah DKI Jakarta No. 5 tahun 1978 mengatur tempat usaha serta pembinaan pedagang kaki lima di wilayah DKI Jakarta. Pemerintah daerah juga mengeluarkan beberapa peraturan yang sifatnya mengatur kegiatan usaha pedagang kaki lima akan tetapi dalam pelaksanaannya sering berubah menjadi upaya penertiban/penggusuran. Peraturan tersebut tercermin dalam perda No. 3 tahun 1972 yang diperbaharui dengan perda no. 11 tahun 1988 tentang ketertiban umum di wilayah DKI Jakarta."

"Usaha-usaha yang diperuntukkan bagi pembinaan usaha pedagang kaki lima antara lain dikeluarkan melalui keputusan Gubernur KDKI Jakarta No. 1b.1/II/1970 yang mengatur tentang penyaluran tempat-tempat berusaha bagi pedagang kaki lima dalam wilayah DKI Jakarta. Peraturan ini sejalan dengan Keputusan Gubernur KDKI No. 643 tahun 1978 yang menetapkan lokasi yang diperuntukkan bagi usaha kaki lima, sedangkan untuk tahun 2000 Gubernur juga mengeluarkan keputusan No. 1839/2000 yang mengatur tentang penetapan lokasi usaha sektor informal di DKI Jakarta."

38

Kebijakan pembinaan sektor informal dilakukan di lapangan sebagaimana tercantum dalam tujuan penelitian yang kedua, tidak terinci dalam bagian tersendiri. Namun disebutkan beberapa program kebijakan, dengan penjelasan sederhana, antara lain permodalan, yaitu dengan penyaluran kredit investasi kecil

³⁸Wibowo, 2001. *Kebijakan Pembinaan Sektor Informal Suatu Studi terhadap Pedagang Kaki Lima*. Tesis. Hal. 43-46.

(KIK) dan kredit modal kerja permanen (KMKP); kebijakan kelembagaan, kebijakan perlindungan usaha, kebijakan perijinan, dan kebijakan retribusi.³⁹

Data-data tersebut ditabulasikan dan dianggap sebagai hasil analisis yang tercantum dalam Bab IV. Dari hasil penelitian lapangan dan analisis tersebut secara singkat dapat diketahui, masing-masing dengan tabel tersendiri, bahwa dari 416 responden, sebagian besar PKL yaitu sebesar 48,70% berada dalam kelompok umur muda, yaitu 15-35 tahun. Diketahui pula bahwa 39,18 % PKL hanya mengenyam pendidikan tamat SD. Alasan utama menjadi PKL, 43,56% disebabkan oleh tidak ada atau mendapat pekerjaan. Selain itu diketahui pula bahwa sebagian besar PKL yaitu 45,57% berasal dari Jawa Barat. Survei juga mencatat 14,35% PKL di Jakarta sudah tinggal di ibukota selam 4 sampai dengan 4,9 tahun. Sementara 30,53% PKL telah berjualan selama 3 sampai dengan 3,9 tahun.⁴⁰

Hasil penelitian yang dilalui dengan penghitungan yang sangat cermat menyatakan bahwa keberhasilan kebijakan pembinaan PKL tidak terlalu signifikan dengan sikap pedagang PKL karena terbukti dengan data bahwa pola sikap responden menunjukkan bahwa ternyata seluruh responden tidak mengetahui Perda Nomor 5 tahun 1978 tentang PKL dan Perda Nomor 11 Tahun 1988 tentang Ketertiban Umum.⁴¹

Hutapea (2002) menulis penelitian yang berjudul "Kemampuan Kerja Sektor Bisnis Informal dan Kontribusinya terhadap Pendapatan (Kasus Pedagang Kakilima di Wilayah Kotamadya Jakarta Timur)." Penelitian dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui adakah pengaruh yang positif antara faktor pendidikan, faktor pengalaman kerja, faktor frekuensi kerja dan faktor jam kerja terhadap faktor pendapatan pekerja sektor bisnis informal di wilayah Kotamadya Jakarta Timur.⁴²

Lebih lanjut dikemukakan bahwa dari hasil penelitian diketahui bahwa faktor pendidikan ternyata tidak dapat dijadikan pertimbangan ukuran kemampuan kerja sektor bisnis informal untuk wilayah Kotamadya Jakarta Timur, karena faktor pendidikan formal saat ini belum mampu memberikan pengaruh yang positif dan signifikan terhadap pendapatan pekerja sektor bisnis informal, justru faktor pengalaman kerja melalui proses pemagangan maupun pengalaman kerja di

³⁹ Wibowo, 2001. *Ibid.* Hal. 48-50

⁴⁰ Wibowo, 2001. *Ibid.* Hal. 51-57

⁴¹ Wibowo, 2001. *Ibid.* Hal. 68

⁴² Godfrid Rolan Hutapea, 2002. "Kemampuan Kerja Sektor Bisnis Informal dan Kontribusinya terhadap Pendapatan (Kasus Pedagang Kakilima di Wilayah Kotamadya Jakarta Timur)". Tesis. Hal. xi

sektor formal yang banyak membantu menggantikan jenjang pendidikan. Faktor yang kedua yaitu pengalaman kerja ternyata mampu memberikan pengaruh yang positif dan kuat terhadap faktor pendapatan; dimana semakin tinggi pengalaman kerja, baik pada sektor formal maupun proses pemagangan pada sektor informal maka semakin banyak informasi bisnis yang mereka ketahui sehingga menunjang keberadaan pekerja sektor bisnis informal untuk meraih pendapatan yang lebih baik. Pengaruh positif tidak hanya diberikan oleh faktor pengalaman kerja tetapi juga faktor frekuensi kerja dan faktor jam kerja.⁴³

Penelitian yang bertajuk "Memunculkan Tindakan Kolektif dalam Proses Pembuatan Kebijakan Publik (Suatu Studi tentang Penataan PKL di Kota Malang dengan melibatkan *Stakeholders*)" difokuskan pada cara-cara memunculkan tindakan kolektif antar *stakeholders* yaitu eksekutif bersama legislatif, pedagang formal, PKL dan masyarakat dengan menggunakan pendekatan tindakan kolektif dan kebijakan partisipatif. Penelitian ini dilakukan berdasarkan fakta di lapangan yaitu bahwa Perda No. 1 Tahun 2000 dan SK Walikota No. 580 tahun 2000 yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Malang untuk menata PKL di wilayahnya tidak dapat memenuhi harapan semua pihak.⁴⁴

Gani (2006) berpendapat bahwa kebijakan publik sebagai proses politik yang berorientasi pada akomodasi kepentingan publik harus bersinggungan dan mengedepankan nilai-nilai demokrasi. Karena tanpa mengedepankan nilai-nilai demokrasi kebijakan publik mungkin akan merugikan kepentingan publik. Kepentingan publik adalah proses tarik menarik dari berbagai kepentingan dalam masyarakat yang dapat menjelma menjadi opini publik. Jika studi kebijakan publik ingin mengedepankan nilai-nilai demokrasi, haruslah memperhitungkan opini publik yang ada dalam proses pembuatan keputusan. Meskipun hal ini tidak mudah dilakukan namun secara konseptual tidak boleh diabaikan.⁴⁵ Pendapat tersebut sejalan dengan Giddens (1999) yang menyatakan bahwa negara harus memperluas peran ruang publik. Perluasan ruang publik itu berarti reformasi konstitusional yang diarahkan pada transparansi dan keterbukaan yang lebih besar dalam proses politik yang ada dalam sebuah bangsa.⁴⁶ Penelitian ini juga

⁴³ Hutapea, 2002. *Ibid.* Hal. xii

⁴⁴ 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

⁴⁵ Gani. 2006. *Ibid.* Hal 376

⁴⁶Gani. 2006. *Ibid.* Hal 376

mengacu pada analisis kebijakan partisipatif yang diungkapkan oleh Durning (1999), yang mengatakan bahwa mengajukan suatu alternatif dengan teori analisis kebijakan partisipatif (*participative policy analysis*) dengan harapan membantu warga negara untuk bisa berperan sebagai subjek dengan cara berpartisipasi secara aktif dalam proses pembuatan kebijakan. Sehingga analisis ini diharapkan dapat memberdayakan masyarakat.⁴⁷

Penelitian tersebut menggunakan metode kualitatif. Tujuannya adalah untuk mendapatkan informasi selengkap mungkin tentang bagaimana pemerintah (eksekutif dan legislatif), swasta, dan masyarakat sipil memahami serta memaknai keterlibatan mereka dalam pembuatan kebijakan publik; informasi tersebut digali dengan metode wawancara mendalam.⁴⁸

Tercatat dalam hasil penelitian bahwa Pemerintah Kota Malang telah mengeluarkan berbagai kebijakan publik baik yaitu 3 perda dan 8 keputusan walikota sejak tahun 1980-an yang berkaitan dengan kebijakan penataan dan pembinaan PKL di Kota Malang. Walaupun telah ada kebijakan-kebijakan tersebut namun dari tahun ketahun permasalahan PKL ini semakin kompleks. Hal ini disebabkan oleh karena jumlah mereka yang terus bertambah dan terbatasnya kemampuan Pemerintah Daerah untuk menyediakan tempat bagi mereka. Dalam proses pembuatan kebijakan tentang Pembinaan dan Pengaturan PKL di Kota Malang keterlibatan pihak swasta (pedagang formal dan informal) dan masyarakat sipil, dikarenakan akses dan kepentingan yang berbeda, menyebabkan peraturan tersebut belum dapat mengakomodir semua kepentingan dan tuntutan masing-masing pihak. Pada waktu itu Pemerintah Daerah Kota Malang telah berupaya melibatkan berbagai pihak yang terkait dengan kebijakan tersebut. Namun sayangnya otoritas pemerintah yang terlalu kuat menyebabkan kurang kuatnya posisi tawar menawar antara swasta dan masyarakat sipil. Hal ini bisa terjadi karena pihak pemerintah melihat adanya perbedaan kepentingan masing-masing pihak yang sulit ditemukan.⁴⁹

Berdasarkan hasil penelitian dan landasan teori yang dibangun, peneliti memberikan rekomendasi bahwa untuk mengatasi keberadaan PKL diperlukan tindakan bersama dengan *stakeholders* yang terkait. Peran pemerintah, swasta, dan masyarakat sipil harusnya menyatu dan mempunyai kepentingan bersama

⁴⁷ Gani. 2006. *Ibid.* Hal 376

⁴⁸ Gani. 2006. *Ibid.* Hal 377

⁴⁹ Gani. 2006. *Ibid.* Hal 379-380

untuk mengatasi masalah-masalah sosial ekonomi di daerahnya. Dengan wacana *good governance* yang lebih mementingkan tindakan bersama atau *collective action* dalam proses pembuatan kebijakan publik yang lebih demokratis, partisipatif, dan dialogis. Yang dimaksud dengan partisipasi dalam proses pembuatan kebijakan publik adalah keterlibatan *stakeholders* dalam forum pengambilan keputusan, bukan hanya sebatas dengar pendapat atau konsultasi. Dalam proses tersebut dimungkinkan adanya negosiasi antar kepentingan para *stakeholders*, dengan kata lain dalam forum tersebut semua pihak yang memiliki kepentingan atas kebijakan publik yang hendak diputuskan dapat menyatakan seluruh kepentingannya dalam dialog.⁵⁰

Hariyono (2005) dalam penelitiannya berusaha menjelaskan implementasi kebijakan pengembangan kawasan industri di Kabupaten Bekasi dan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan kawasan industri di Kabupaten Bekasi. Implementasi kebijakan dikaji melalui lima faktor yaitu (1) manfaat yang diterima oleh *target group*; (2) perubahan yang diinginkan dari adanya kebijakan; (3) sumber daya; (4) komunikasi; (5) koordinasi sosial, politik, dan ekonomi.⁵¹

Dari hasil penelitian deskriptif yang dilakukan dengan pendekatan kualitatif tersebut diketahui bahwa implementasi kebijakan pengembangan kawasan industri dinilai kurang berhasil mencapai tujuan kebijakan untuk mendorong kegiatan industri untuk berlokasi di kawasan industri. Kurang berhasilnya implementasi kebijakan pengembangan kawasan industri tersebut disebabkan karena kebijakan pengembangan kawasan industri tidak secara tegas mewajibkan kegiatan industri untuk berlokasi di kawasan industri; kebijakan tidak mengatur secara jelas peran pemerintah dalam pengembangan kawasan industri, seperti pemberian kemudahan dalam pembebasan dan perolehan hak atas tanah serta fasilitas insentif dan moneter; selain itu kebijakan juga hanya mengatur tugas dan tanggung jawab instansi yang terkait dalam proses perijinan, sedangkan pengembangan kawasan perindustrian melibatkan instansi-instansi yang lain.⁵² Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan dalam hal ini pengembangan kawasan industri adalah isi kebijakan. Isi kebijakan

⁵⁰ Gani, 2006. *Ibid.* 380

⁵¹ Febry Setyo Hariyono, 2005. *Implementasi Kebijakan Pengembangan Kawasan Industri di Kabupaten Bekasi.*

⁵² Hariyono, 2005. *Ibid.* Hal. 107-108

yang tidak diatur secara terinci dan jelas mengenai instansi yang seharusnya terlibat dalam pengembangan kawasan industri menyebabkan hambatan koordinasi dalam implementasi kebijakan. Faktor yang kedua adalah kecenderungan pelaksana kebijakan. Tidak adanya kewajiban kegiatan industri berlokasi di kawasan industri dan mahal nya lahan di kawasan industri membuat pejabat pemerintah daerah cenderung memberikan ijin kegiatan industri di luar kawasan industri. Hal ini memerlukan biaya pokok yang besar sehingga produk output industri pun akan menjadi mahal untuk menutup biaya tersebut. Faktor yang terakhir adalah dukungan publik. Sayangnya warga sekitar cenderung memaksa pelaku industri di kawasan tersebut untuk membayar iuran atau retribusi tertentu dengan menyertakan ancaman unjuk rasa apabila permintaan tidak dipenuhi.⁵³

Nurbaiti (2007) dalam penelitiannya yang berjudul "Implementasi Kebijakan Dekonsentrasi di Propinsi DKI Jakarta" berusaha mengetahui implementasi kebijakan dekonsentrasi di propinsi DKI Jakarta sekaligus mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan dekonsentrasi di propinsi DKI Jakarta. Penelitian deskriptif ini menganalisa implementasi kebijakan dengan menggunakan empat faktor yang dicetuskan oleh Edward III yaitu komunikasi, sumber-sumber, disposisi, dan struktur birokrasi. Dari hasil penelitian diketahui bahwa implementasi kebijakan dekonsentrasi di propinsi DKI Jakarta antara lain mencakup bidang pendidikan dan kesehatan, ketenagakerjaan, sosial budaya, dan ekonomi.⁵⁴ Selain itu diketahui pula bahwa secara umum komunikasi dalam pelaksanaan kebijakan dekonsentrasi masih lemah, baik ditinjau dari kejelasan penyampaian sasaran kebijakan, keberadaan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan, serta koordinasi antarbagian terkait. Sumber prasarana fisik dinilai sudah memadai namun kondisi sumber daya manusia masih lemah terutama dalam hal kuantitas dan kualitas demikian pula halnya dengan sumber daya finansialnya. Dalam aspek disposisi, secara umum menunjukkan kondisi yang cukup baik terutama dilihat dari sisi dukungan, komitmen dan transparasinya, namun dalam hal belum ada pemahaman yang baik terhadap konsep dekonsentrasi. Faktor struktur birokrasi belum sepenuhnya mendukung implementasi kebijakan diantaranya karena belum memiliki prosedur operasional

⁵³ Hariyono, 2005. *Ibid.* Hal. 108

⁵⁴ Siti Nurbaiti. "Implementasi Kebijakan Dekonsentrasi di Propinsi DKI Jakarta". Tesis. 2007. Hal.

standar (SOP) dan belum adanya kejelasan dalam pola hubungan kerja antarbagian dalam organisasi dan aturan mengenai wewenang dan tanggung jawab dari masing-masing pelaksana kebijakan dekonsentrasi.

A.2. Tabulasi Hasil Penelitian Terdahulu dan Keunggulan Penelitian Terbaru

Perbedaan penelitian terbaru dengan yang sebelumnya, sekaligus mengungkapkan kelebihan dan kekurangan penelitian yang lalu ditampilkan dalam tabulasi sebagai berikut:

Tabel 4. Kekurangan dan Keunggulan Penelitian Lama

No.	Keunggulan	Kekurangan
1	Diketahui prosentase PKL dari segi usia, pendidikan, asal, dan, lama berjualan di Jakarta	Hasil penelitian tidak menjawab pertanyaan atau memenuhi tujuan penelitian yaitu mengetahui bagaimana pelaksanaan kebijakan pembinaan sektor informal terutama pedagang kaki lima di DKI Jakarta, dan mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi efektifitas pelaksanaan kebijakan pembinaan sektor informal terutama pedagang kaki lima di DKI Jakarta.
2	Diketahui adanya pengaruh akan tingkat pendidikan, pengalaman kerja, frekuensi kerja, dan jam kerja terhadap pendapatan yang diperoleh PKL.	Perolehan pendapatan PKL tentunya tidak hanya dipengaruhi oleh faktor-faktor tersebut tapi juga disebabkan oleh daya beli masyarakat dan faktor lain, hal ini tidak digali dalam penelitian ini.
3	Penelitian ini merangsang munculnya aksi tindakan kolektif dalam pembuatan kebijakan PKL yang selama ini dipandang oleh	Perlu digali lebih dalam untuk mengetahui penyebab kesemrawutan keberadaan PKL di Malang, bukan hanya disebabkan

	para <i>stakeholders</i> tidak bisa mengakomodasi keinginan mereka.	oleh ketidakpuasan para <i>stakeholders</i> semata
4	Penelitian mengungkapkan implementasi kebijakan pengembangan kawasan industri di Bekasi dilihat dari 5 faktor yaitu: (1) manfaat yang diterima oleh target group; (2) perubahan yang diinginkan dari adanya perubahan kebijakan; (3) sumber daya; (4) komunikasi; dan (5) koordinasi sosial politik dan ekonomi.	Dari hasil penelitian diketahui adanya kelemahan dan kekurangan implementasi kebijakan dilihat dari 5 faktor tersebut. Diketahui pula bahwa kebijakan ternyata tidak mewajibkan industri untuk melakukan kegiatan dikawasan khusus sehingga menimbulkan diskresi bagi pejabat publik untuk memberikan ijin bagi industri beraktifitas bukan di kawasan khusus. Dengan demikian Sebaiknya diteliti pula proses pembuatan kebijakan yang tidak tegas tersebut.
5	Penelitian ini mengungkapkan implementasi kebijakan dekonsentrasi di DKI Jakarta dari empat faktor yang komprehensif, yaitu komunikasi, sumber, kecenderungan, dan struktur birokrasi.	Bidang dekonsentrasi di DKI mencakup pendidikan dan kesehatan, ketenagakerjaan, sosial budaya, dan ekonomi. Untuk mengetahui lebih mendalam bagaimana implementasi kebijakan dijalankan sebaiknya penelitian dilengkapi dengan sudut pandang masyarakat yang dikenai oleh kebijakan.

Penelitian yang terbaru yang berjudul "Evaluasi Implementasi Kebijakan Penanganan Pedagang Kaki Lima di DKI Jakarta" memiliki kesamaan dengan beberapa penelitian sebelumnya, diantaranya adalah objek yaitu pedagang kaki lima. Kendati demikian penelitian ini memiliki keunggulan dalam hal kebaruan karena belum ada penelitian yang mengkaji PKL dari segi evaluasi implementasi kebijakan penanganannya. Selain itu, implementasi kebijakan dievaluasi secara lebih komprehensif karena tidak hanya melihat dari sudut pandang implementor

tetapi juga dari sisi PKL dan masyarakat umum yang dikenai oleh kebijakan penanganan PKL tersebut.

B. KERANGKA TEORI

B.1. KEBIJAKAN PUBLIK

Kebijakan publik sejatinya dibuat untuk memberikan solusi atas masalah publik yang muncul. Dye berpendapat kebijakan publik adalah hal-hal yang dilakukan pemerintah maupun tidak (*Public policy is whatever governments choose to do or not to do*).⁵⁵ Dengan demikian dapat dikatakan bahwa menurut Dye tidak adanya tindakan dari pemerintah (*the absence of government action*) atas suatu masalah publik dapat dikatakan sebagai suatu kebijakan, terlepas dari keuntungan maupun kerugian yang diperoleh. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan.⁵⁶

Konsep tersebut sejalan dengan pemikiran Lasswell dan Kaplan dalam (Islamy, 2001: 15 dalam Nurbaiti, 2007: 10) yang menyebutkan bahwa kebijakan adalah suatu program yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan, nilai, dan praktik. Raksasataya (dalam Islamy, 2001:17 dalam Nurbaiti, 2007: 10) kemudian merinci adanya tiga elemen yang dimuat dalam suatu kebijakan, yaitu: (i) identifikasi tujuan yang hendak dicapai; (ii) taktik atau strategi untuk mencapai tujuan yang diinginkan; dan (iii) penyediaan berbagai input untuk memungkinkan merealisasi pelaksanaan taktik atau strategi.

Amir Santoso yang membagi pengertian kebijakan publik dalam dua wilayah kategori.⁵⁷ Pertama, pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah; pandangan kedua berangkat dari para ahli yang memberi perhatian khusus kepada pelaksanaan kebijakan: yaitu kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-

⁵⁵ Thomas R. Dye. 2005. *Understanding Public Policy*. Ed.11. New Jersey: Prentice Hall. Hal.1

⁵⁶ Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi Cetakan Pertama. Jakarta: PT Ikrarmandiri Abadi. Hal.20

⁵⁷ Winarno, op.cit. hal 19

maksud tertentu, dan kebijakan publik sebagai akibat-akibat yang dapat diramalkan.⁵⁸ Berdasarkan pengertian tersebut di atas, kebijakan publik adalah tindakan pemerintah untuk mengatur (*taking action to rule*) yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan untuk memenuhi suatu tujuan tertentu yang diharapkan dapat tercapai.

Kebijakan publik bisa disebut sebagai kebijakan substantif. Disebut demikian apabila tindakan pemerintah dalam menangani masalah substantif dan kebijakan prosedural berkaitan dengan bagaimana sesuatu akan diselesaikan atau siapa yang akan melakukan.⁵⁹

B.2. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

Secara harfiah, kata implementasi berasal dari bahasa Inggris *implementation* yang berasal dari kata kerja (*to implement*), yang bermakna membuat apa yang sudah diputuskan secara resmi terjadi atau digunakan.⁶⁰ Ketetapan yang telah dituangkan dalam suatu kebijakan publik harus diimplementasikan. Ripley dan Franklin berpendapat bahwa implementasi adalah hal-hal yang terjadi setelah (produk) hukum dikeluarkan untuk mengesahkan suatu program, kebijakan, keuntungan, atau output yang nyata/jelas; istilah implementasi mengacu pada serangkaian aktifitas yang mengikuti sebuah pernyataan resmi tentang tujuan program dan hasil yang diinginkan oleh pejabat pemerintah. Implementasi mencakup aksi (dan non aksi) oleh pemain yang beragam, terutama para birokrat; implementasi dirancang untuk merealisasikan program sedemikian rupa untuk mencapai tujuan.⁶¹

Pelaksanaan implementasi kebijakan tidaklah mudah karena terkait dengan beberapa hal, yaitu faktor eksternal, dukungan atau netralitas faktor eksternal, dan

⁵⁸ Ibid

⁵⁹ James P. Lester dan Joseph P. Steward, Jr. 2000. *Public Policy, an Evolutionary Approach*. Ed. 2. Belmont: Wadsworth. Hal 8-9. Pengolongan masalah publik dan pemikiran Lowi serta para ahli yang lain telah mengilhami Lester dan Steward Jr dalam membagi kebijakan publik ke dalam 4 kategori yaitu liberal dan konservatif, substantif dan prosedural, material dan simbolis, dan kolektif dan privat.

⁶⁰ Oxford Advanced Genie Dictionary: (*to implement*): *to make something that has been officially decided start to happen or be used*.

⁶¹ Ripley & Franklin, 1982. *Policy Implementation and Bureaucracy*, The Dorsey Press. Chicago, hal.4

faktor internal.⁶² Faktor eksternal atas masalah publik di Indonesia bisa disebabkan oleh situasi perekonomian di Indonesia, dimana apabila kondisi ekonomi memburuk sehingga menimbulkan pemutusan hubungan kerja. Selain itu hambatan muncul dari dalam lingkungan pelaksana kebijakan (faktor internal), misalnya kualitas dan integritas pelaksana kebijakan. Untuk dapat melaksanakan kebijakan dengan baik diperlukan pelaksana yang berkualitas yang dapat merancang suatu program dan tindakan yang harmonis dengan program-program di unit lain. Tidak hanya itu, dalam melaksanakan tugasnya, pelaksana kebijakan juga harus memiliki integritas, yaitu jujur dan memiliki prinsip moral yang tinggi.⁶³

Ripley dan Franklin menjelaskan adanya lima hal yang sangat penting dalam proses implementasi. Lima hal tersebut merupakan faktor-faktor umum yang membantu menjelaskan pola implementasi sebagai berikut: jumlah pemain yang besar; kompleksitas dan ketidakjelasan tujuan; banyaknya ragam program pemerintah; partisipasi unit-unit pemerintah di semua tingkat wilayah; dan faktor-faktor yang tidak dapat dikendalikan dan mempengaruhi implementasi. Faktor penting ini harus diperhatikan dan diatur dengan baik dalam rangka implementasi kebijakan, karena sangat berpotensi menjadi masalah yang besar apabila diabaikan.

Ripley mengemukakan dua cara dalam menilai implementasi, yaitu yang pertama berfokus pada kepatuhan (*compliance*); apakah pelaksana mematuhi prosedur, jadwal, dan batasan-batasan yang telah ditetapkan. Pendekatan yang kedua dalam menilai implementasi adalah dengan menanyakan bagaimana implementasi terus dilakukan; apa yang dicapai darinya; dan mengapa demikian. Perspektif ini dapat digolongkan sebagai induktif atau empirik.⁶⁴

Implementasi mencakup berbagai aspek yang harus dilakukan oleh badan pelaksana (*agencies*) yang telah diamanati oleh Undang-undang untuk: yang pertama adalah memiliki sumber-sumber berupa personel, peralatan dan perlengkapan, lahan, bahan mentah, dan yang paling penting adalah dana; aspek yang kedua adalah melakukan interpretasi dan perencanaan dengan mengembangkan apa yang tertuang dalam kebijakan menjadi perintah, peraturan,

⁶² Ripley dan Franklin 1982. *ibid.* hal. 10. Tiga generalisasi implementasi oleh Ripley dan Franklin yang sebelumnya telah dikemukakan oleh Berman, 1978; Bullock dan Lamb, 1984; Chasem 1979; Elmore, 1978; Hargrove, 1975; Mazmanian dan Sabatier, 1983; Montjoy dan O'Toole, 1979; O'Toole dan Montjoy, 1984; Pressman dan Wildavsky, 1984; Rein dan Rabinovitz, 1978; Van Horn dan Van Meter, 1976; van Meter dan Van Horn, 1975; dan Van Horn, 1979b.

⁶³ Kamus Oxford Advanced Genie (*Integrity: the quality of being honest and having strong moral principles*)

⁶⁴ Ripley & Franklin, 1982. *op.cit.* hal 11

rancangan, dan program yang konkrit; mengkoordinasikan kegiatannya dengan membentuk unit-unit dan petunjuk birokratis menjadi aspek yang ketiga; dan aspek terakhir adalah memberikan kemanfaatan maupun batasan-batasan kepada kelompok-kelompok sasaran (stakeholders).⁶⁵ Aspek-aspek ini sejalan dengan prasyarat yang diajukan oleh Edward III.

B.3. Syarat Keberhasilan Implementasi Kebijakan

Menurut George C. Edwards III, dalam melakukan studi implementasi, haruslah dimulai dengan menjawab pertanyaan: Apakah pre-kondisi (syarat) akan keberhasilan implementasi kebijakan? Apakah kendala utama (*primary obstacles*) bagi sebuah kesuksesan implementasi kebijakan?⁶⁶ Jawaban dari pertanyaan tersebut adalah dengan mempertimbangkan empat faktor atau variabel penting dalam kebijakan publik, yaitu: komunikasi (*communication*), sumber-sumber (*resources*), kecondongan (*dispositions*), atau perilaku (*attitudes*), dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*).⁶⁷ Empat faktor tersebut dalam membantu maupun menghalangi suatu implementasi kebijakan bertindak dan berinteraksi satu sama lain secara bersamaan, oleh karenanya pemahamannya tidak boleh terpisah antara satu sama lain.⁶⁸ Berikut penjabaran empat faktor tersebut:

B.3.1. KOMUNIKASI (COMMUNICATION)

Prasyarat pertama dalam implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa pelaksana keputusan harus mengetahui apa yang harus dilakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada orang yang tepat dan dikomunikasikan dengan jelas dan akurat agar dapat dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Namun, banyak hambatan yang menghadang transisi komunikasi-komunikasi pelaksanaan dan hambatan-hambatan ini mungkin menghalangi pelaksanaan kebijakan.⁶⁹

⁶⁵ Ripley & Franklin, 1982. Ibid. Hal 4-5

⁶⁶ Edwards III. 1980. op cit. hal. 9-10

⁶⁷ *ibid* hal. 10

⁶⁸ *Ibid*

⁶⁹ *ibid* hal. 17 & Winarno, op. cit. hal 175

Petunjuk yang tidak jelas akan menimbulkan kebingungan sekaligus keleluasaan bagi pelaksana kebijakan untuk menjalankan tugas dengan pandangan yang mungkin berbeda dengan pandangan pimpinan atau dengan perspektif yang seharusnya dijadikan acuan.⁷⁰

Beberapa hal yang mendorong terjadinya komunikasi yang tidak konsisten dan menimbulkan dampak-dampak buruk bagi implementasi kebijakan. Beberapa hal yang dimaksudkan menyangkut transmisi, konsistensi, dan kejelasan.⁷¹

Secara umum Edwards III membahas tiga hal penting dalam proses kebijakan, yaitu transmisi (*transmission*), kejelasan (*clarity*) dan, konsistensi (*consistency*).

Transmisi (Transmission)

Edward III mengatakan bahwa⁷² suatu perintah kadangkala diabaikan oleh unit pelaksana apabila mereka tidak setuju dengan perintah itu apalagi apabila perintah tersebut merugikan bagian mereka atau mempermalukan pimpinan mereka. Diskresi atau keleluasaan muncul antara lain disebabkan perintah yang tidak spesifik sehingga pejabat yang berada di setiap lapisan birokrasi dituntut bisa memperluas dan mengembangkan perintah tersebut. Proses ini menimbulkan distorsi baik dalam komunikasi kebijakan maupun implementasinya. Diskresi tersebut bisa dilakukan untuk lebih mendekati tujuan pembuat kebijakan atau sekedar mengakomodasi kepentingan pribadi atau unit pelaksana. Oleh sebab itu para eksekutif seperti presiden dan para pejabat tinggi di bawahnya sebaiknya memberikan perintah secara tertulis dan serinci mungkin, dengan menggunakan komunikasi personal yang tepat, dan menunjukkan kesungguhan dalam memberikan perintah yang akurat bagi para pelaksananya.

Lebih lanjut Edward III berpendapat bahwa semakin terdesentralisasi implementasi suatu kebijakan publik, semakin tidak akurat kebijakan tersebut disampaikan kepada para pelaksananya. Terdesentralisasi biasanya berarti bahwa keputusan harus dikomunikasikan melalui beberapa tingkat kewenangan sebelum sampai kepada pelaksananya. Lebih banyak langkah yang harus dilalui, semakin lemah sinyal yang akan diterima.

Teknik mengkomunikasikan kebijakan secara langsung melalui pers biasa dilakukan oleh semua tingkat pemerintahan. Namun teknik ini berpotensi

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid hal. 17 & Ibid hal 176

⁷² Ibid hal. 18

memberikan informasi yang tidak utuh akibatnya distorsi pesan menjadi lebih luas, sementara pres tidak mempunyai kewajiban untuk menyampaikan yang sebenarnya. Bahkan pesannya bisa jadi dimanfaatkan untuk kepentingan pers itu sendiri.⁷³

Dengan demikian, maksud transmisi di sini adalah apabila komunikasi tentang implementasi kebijakan disampaikan secara langsung, maka pesan akan ditransmisikan dengan akurat. Sebaliknya komunikasi tak langsung berpotensi menimbulkan distorsi informasi. Oleh karenanya apabila saluran komunikasi untuk instruksi implementasi keputusan dikembangkan dengan lebih baik, maka kemungkinan ditransmisikan dengan tepat juga lebih tinggi.⁷⁴

Kejelasan (*Clarity*)

Edward III mengatakan bahwa agar kebijakan dapat diimplementasikan seperti yang diinginkan, harus dipastikan bahwa petunjuk pelaksanaannya telah diterima dan dikomunikasikan dengan jelas kepada para pelaksana kebijakan.⁷⁵ Ketidakjelasan pesan komunikasi tentang implementasi kebijakan akan menimbulkan interpretasi yang salah dan dapat bertentangan dengan makna yang sesungguhnya, atau bahkan untuk mengakomodasi kepentingan pribadi. Pada tataran tertentu ketidakjelasan pesan komunikasi kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi karena para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan.

Lebih lanjut Edward III, mengidentifikasi 6 faktor yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut adalah:

1. kompleksitas kebijakan publik;
2. keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat;
3. kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan;
4. masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru;
5. menghindari pertanggungjawaban kebijakan; dan
6. sifat pembentukan kebijakan pengadilan.⁷⁶

⁷³ Ibid hal. 21

⁷⁴ Ibid hal. 43

⁷⁵ Ibid hal. 26-40 & Ibid hal 177

⁷⁶ Ibid hal. 26 & Ibid hal 177

Konsistensi (*Consistency*)

Agar implementasi kebijakan berlangsung efektif, perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah kepada pelaksana jelas, tetapi bila (saling) bertentangan atau tidak konsisten dengan ayat-ayat atau pasal-pasal yang lain dalam satu peraturan atau bertentangan dengan peraturan yang lain, maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik. Selain itu, ketidakkonsistensian tersebut akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan. Bila hal ini terjadi, maka akan berakibat pada ketidakefektifan implementasi kebijakan karena tindakan yang sangat longgar besar kemungkinan tidak dapat digunakan untuk melaksanakan tujuan-tujuan kebijakan.⁷⁷

Kepentingan bersaing yang semakin besar untuk mempengaruhi implementasi kebijakan akan mendorong inkonsistensi. Akhirnya, semakin besar perhatian para pembuat keputusan terhadap presiden yang menjungkirbalikkan, maka semakin tinggi probabilitas keputusan-keputusan mereka yang nampak tidak konsisten.⁷⁸

B.3.2. SUMBER-SUMBER (*RESOURCES*)

Lebih jauh Edward III menjelaskan: *“Implementation orders may be accurately transmitted, clear, and consistent, but if implementors lack the resources necessary to carry out policies, implementation is likely to be ineffective”*; walaupun perintah implementasi ditransmisikan dengan akurat, jelas, dan konsisten, namun apabila para pelaksana (*implementors*) tidak memiliki sumber yang cukup, yang diperlukan untuk menjalankan kebijakan maka implementasi tersebut tidak akan menjadi efektif.⁷⁹ Sumber-sumber yang penting meliputi: staf yang memadai serta keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang, dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usulan tertulis dan melaksanakan pelayanan publik.⁸⁰ Islamy (2002) dalam Gani (Jurnal 2006:382) juga menyatakan pendapat serupa bahwa

⁷⁷ Ibid hal. 41-43 & Ibid hal 179-180

⁷⁸ Ibid hal. 45 & Ibid hal 181

⁷⁹ Ibid hal. 53 & Ibid hal 181

⁸⁰ Ibid.

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.⁸¹

Staf

Walaupun staf merupakan sumber yang paling penting dalam melaksanakan kebijakan, jumlahnya tidak selalu mempunyai efek positif bagi implementasi kebijakan. Hal ini berarti bahwa jumlah staf yang banyak tidak secara otomatis mendorong keberhasilan suatu implementasi. Hal ini disebabkan antara lain oleh kurangnya kecakapan yang dimiliki oleh para pegawai pemerintah maupun staf. Kasus rendahnya kualitas pelayanan birokrasi di Indonesia bukan disebabkan kurangnya jumlah staf tetapi kurangnya kualitas sumber daya manusia dan rendahnya motivasi para pegawai.⁸² Kondisi ini disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain minimnya: (i) personil yang terlatih dengan baik; (ii) pejabat yang memiliki keterampilan pengelolaan, karena para pejabat biasanya dipilih berdasarkan politik dan masa jabatannya relatif singkat; (iii) sumber yang dapat digunakan untuk pelatihan secara profesional; (iv) kesulitan dalam merekrut dan mempertahankan administrator yang kompeten karena pada umumnya gaji, prestise, dan jaminan kerja yang rendah; dan (v) pemrakarsa dan pembiayaan program kebijakan.⁸³ Eko Prasajo juga menegaskan bahwa faktor yang menjadi situasi problematik pelayanan publik di Indonesia adalah masalah kualitas dan kompetensi aparat birokrasi (*lack of competence*).⁸⁴

Informasi (*Information*)

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*).⁸⁵

⁸¹ 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

⁸² Edwards III. 1980. op cit. hal. 55-61 & Winarno, op. cit. hal 181-182

⁸³ Ibid hal. 61-62 & Ibid. hal 192-183

⁸⁴ Prasajo. 2006. op.cit hal. 296

⁸⁵ Edwards III. 1980. op cit. hal. 63 & Budi winarno, op. cit. hal 183-184

Informasi tentang program sangat penting bagi kebijakan baru atau yang melibatkan persoalan teknis seperti otonomi daerah dan rumah sakit swadana. Kurangnya pengetahuan tentang bagaimana mengimplementasikan kebijakan berimplikasi secara langsung pada gagalnya pemenuhan suatu tanggung jawab secara keseluruhan atau tidak tepat waktu dan menimbulkan inefisiensi. Selain itu perlu diketahui bahwa implementasi kebijakan juga bergantung terutama pada individu-individu dalam sektor swasta.

Wewenang (*Authority*)

Pelaksana implementasi 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.⁸⁶

Lindblom⁸⁷ menyatakan kewenangan dapat dilakukan dengan menggunakan metode kontrol (antara lain persuasi, ancaman, dan tawaran keuntungan) terhadap orang-orang yang akan dikontrol. Cara ini terkadang dilakukan pula untuk membujuk orang-orang yang dikontrol agar taat dan tunduk pada peraturan. Selain itu Lindblom⁸⁸ juga menyebutkan ciri-ciri kewenangan, yaitu selalu bersifat khusus; konsesi dari orang yang bersedia tunduk; dan rapuh karena merasa lebih baik jika ada seseorang yang memerintahkan sesuatu; dan muncul dengan ancaman, teror, bujukan, dan lain sebagainya.

Fasilitas

Seorang pelaksana mungkin mempunyai staf yang memadai, memahami apa yang harus dilakukan, dan mungkin memiliki wewenang untuk melakukan tugasnya, tetapi tanpa bangunan sebagai kantor untuk melakukan koordinasi, implemmentasi yang direncanakan tidak akan berhasil.⁸⁹ Dari konsep sederhana inilah kita dapat memahami bahwa peran fasilitas sangat penting.

Dalam kondisi tersebut, Edward III mengajukan pertanyaan bagaimana para fasilitas dan perlengkapan yang dibutuhkan dapat diperoleh? Hal ini tentu tidak mudah karena masyarakat (*tax payers/pembayar pajak*) pada umumnya tidak ingin

⁸⁶ Ibid hal. 67-68 & Ibid hal 186-187

⁸⁷ Charles E. Lindblom (1986). *The Policy-Making Process*. Englewood; Cliffs, NJ: Prentice Hall
dalam Budi winarno, op. cit. hal 187

⁸⁸ Ibid hal 187-188

⁸⁹ Edwards III. 1980. op cit. hal. 77 & Winarno, op. cit. hal 188

pajaknya dinaikkan untuk membayar fasilitas baru. Selain itu mereka kerap kali menentang penempatan fasilitas tersebut di lingkungan sekitar mereka.

B.3.3. KECENDERUNGAN/PERILAKU (DISPOSITIONS/ATTITUDES)

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 tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi sulit.⁹⁰ Hal penting yang perlu dibahas dalam membicarakan kecenderungan para pelaksana kebijakan adalah dampak dari kecenderungan tersebut dan pengangkatan birokrat.

Dampak dari Kecenderungan/Perilaku

Menurut Edwards⁹¹, banyak kebijakan masuk ke dalam “zona ketidakacuhan”. Ada kebijakan yang dilaksanakan secara efektif karena mendapat dukungan dari para pelaksana kebijakan atau kepentingan-kepentingan pribadi atau organisasi dari para pelaksana. Jika orang diminta untuk melaksanakan perintah-perintah yang tidak mereka setujui, maka kesalahan-kesalahan yang tidak dapat dielakkan terjadi, yakni antara keputusan-keputusan kebijakan dan pencapaian kebijakan. Dalam situasi seperti ini para pelaksana kebijakan akan menggunakan keleluasan dan kadang-kadang dengan cara-cara yang halus untuk menghambat implementasi.

Para pejabat birokrasi pemerintah merupakan pelaksana-pelaksana yang paling umum dan penting dalam mengetahui pengaruh-pengaruh tertentu pada kecenderungan-kecenderungan atau perilaku mereka, bila dibandingkan dengan para hakim dan pelaksana kebijakan swasta/non pemerintah. Badan-badan birokrasi pemerintah mempunyai beberapa karakteristik yang mungkin tidak dimiliki oleh badan-badan swasta lainnya, yaitu:

1. Badan-badan birokrasi pemerintah lebih bersifat homogen. Dalam proses perekrutan badan-badan ini lebih suka mempekerjakan orang-orang yang

⁹⁰ Ibid hal. 89 & Ibid hal 194

⁹¹ Ibid hal. 90 & Ibid hal 195

- mempunyai pikiran sama sehingga mendorong timbulnya suatu lingkungan yang relatif seragam dalam pembuatan kebijakan;
2. Berkembangnya pandangan-pandangan parokial (*parochial*: berpikir sempit/ tentang hal-hal kecil) yang disebabkan oleh jumlah pembuat keputusan keputusan tingkat tinggi yang sedikit dan pengaruh-pengaruh yang datang dari luar.⁹²

Parokialisme berpengaruh cukup kuat dalam implementasi kebijakan yang efektif. Beberapa pejabat diangkat dengan alasan politik dan dalam waktu yang singkat. Akibatnya mereka cenderung menggunakan pandangan-pandangan unit birokrasi yang sempit. Ketergantungan para pejabat tersebut pada pejabat bawahan karena ingin mendapatkan informasi dan nasihat, kebutuhan untuk mempertahankan moral organisasi dengan mendukung pandangan-pandangan yang ada, serta tekanan dari para klien yang pada akhirnya mendorong para pejabat tinggi untuk tidak mempertahankan kepentingan publik.⁹³

Parokialisme berdampak dengan memberikan “kekuatan” kepada para birokrat untuk mengesampingkan implementasi kebijakan yang telah ditetapkan oleh pejabat tinggi. Para pelaksana akan cenderung melihat kepentingan organisasi mereka sebagai prioritas. Hal inilah yang pada akhirnya menjadi penyebab bagi munculnya perbedaan diantara para pembuat keputusan dan mendorong inefektifitas implementasi kebijakan.⁹⁴

B.3.4. STRUKTUR BIROKRASI (*BUREAUCRATIC STRUCTURE*)

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.⁹⁵ Ripley dan Franklin, mengidentifikasi enam karakteristik birokrasi: (i) sebagai instrumen sosial yang ditunjukkan untuk menangani masalah yang didefinisikan sebagai urusan publik; (ii) institusi yang dominan dalam pelaksanaan program kebijakan, yang tingkat kepentingannya berbeda-beda

⁹² Ibid hal. 90-91 & Ibid hal. 195-196

⁹³ Ibid hal. 91 & Ibid hal. 196

⁹⁴ Ibid hal. 91 & Ibid hal. 196

⁹⁵ Winarno, op. cit. hal 202

untuk masing-masing tahap; (iii) mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda; (iv) fungsinya berada dalam lingkungan yang luas dan kompleks; (v) jarang mati karena memiliki naluri yang kuat untuk bertahan hidup; (vi) tidak berada pada posisi netral dalam pilihan kebijakan, karena secara penuh dikontrol oleh kekuatan dari luar. Otonomi yang dimiliki membuat dapat memberikan kesempatan untuk melakukan tawar-menawar guna meraih pembagian yang dapat diukur dari pilihan yang ditetapkan.⁹⁶

Sementara Edward III, membedakan dua karakteristik birokrasi yaitu prosedur operasi standar atau yang lebih sering dikenal dengan SOP (*Standard Operating Procedure*) dan fragmentasi. SOP berkembang sebagai tanggapan internal atas keterbatasan waktu dan sumber-sumber dari pelaksana kebijakan dan keinginan adanya keseragaman dalam kegiatan operasional organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Fragmentasi terutama berasal dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok berkepentingan, pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi dan pemerintah. Baik SOP maupun fragmentasi sama-sama menghalangi implementasi kebijakan dengan menghambat perubahan kebijakan, memboroskan sumber-sumber, menimbulkan perilaku yang tidak diinginkan, menghalangi koordinasi, membingungkan pejabat pada tingkat yurisdiksi yang lebih rendah, menyebabkan kebijakan-kebijakan berjalan dengan tujuan-tujuan yang berlawanan, dan menyebabkan beberapa kebijakan menempati antara keretakan batas-batas organisasi.⁹⁷

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.⁹⁸

⁹⁶ Randall B. Ripley dan Grace A. Franklin (1982). *Bureaucracy and Policy Implementation*. Homewood, Illinois: The Dorsey Press, hal. 30 dalam Budi Winarno, op. cit. hal 202-203

⁹⁷ Edwards III. 1980. op cit. hal. 125 & Winarno, op. cit. hal 203

⁹⁸ Ibid hal. 125-134 & Ibid hal 204-206

Fragmentasi

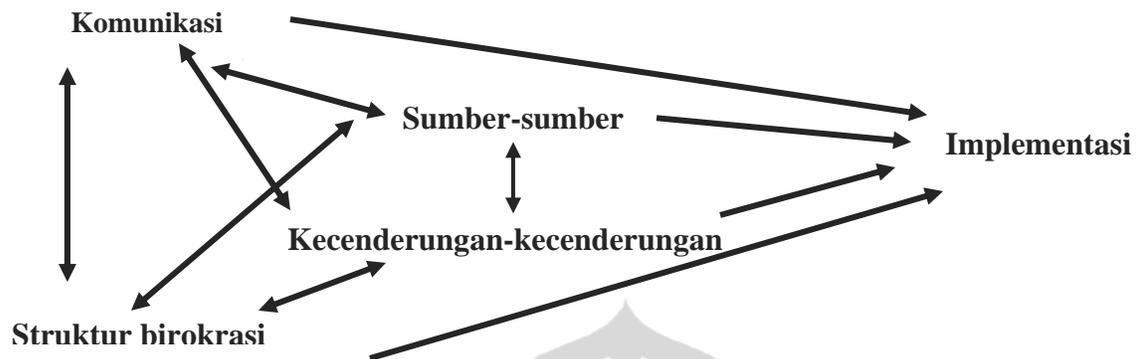
Konsekuensi yang paling buruk dari fragmentasi birokrasi adalah usaha untuk menghambat koordinasi. Para birokrat, dengan alasan prioritas, mendorong para birokrat ini untuk menghindari koordinasi dengan badan-badan lain. Padahal penyebaran wewenang dan sumber-sumber untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang kompleks membutuhkan koordinasi. Fragmentasi mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi. Hal ini akan menimbulkan dua konsekuensi pokok yang merugikan bagi implementasi yang berhasil: (i) tidak ada orang yang akan mengakhiri 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 misinya, maka badan itu akan berusaha mempertahankan eksistensinya dan besar kemungkinan akan menentang kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan perubahan.⁹⁹

Empat faktor yaitu komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan, dan struktur birokrasi mempengaruhi implementasi baik secara langsung maupun tidak langsung. Faktor-faktor tersebut mempengaruhi implementasi secara tidak langsung melalui dampak masing-masing faktor. Komunikasi mempengaruhi sumber, kecenderungan dan struktur birokrasi pada gilirannya mempengaruhi implementasi. Gambar di bawah menjelaskan interaksi-interaksi tersebut.¹⁰⁰

⁹⁹ Ibid hal. 134-141 & Ibid hal 206-207

¹⁰⁰ Ibid hal. 147-148 & Ibid hal 207-208

Gambar 4. Dampak Langsung dan Tidak Langsung pada Implementasi



Sumber: Edward III, 1980:148

B.4. KEBIJAKAN YANG CENDERUNG MENGHADAPI MASALAH

Setiap kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah tidak selamanya berjalan dengan baik. Banyak kebijakan menghadapi masalah dalam proses implementasinya. Berikut beberapa kategori kebijakan yang dapat menjelaskan masalah-masalah kebijakan yang potensial timbul:¹⁰¹

- a. **Kebijakan Baru (*New Policies*)**. Sifat kebaruan (*its being new*) kebijakan ini membuatnya sulit dilaksanakan, dengan beberapa alasan, antara lain: (i) saluran-saluran komunikasi yang menunjang belum dibangun; (ii) tujuan sering tidak jelas; (iii) cenderung menghadapi inkonsistensi petunjuk pelaksanaan; (iv) berkemungkinan besar mengalami kelangkaan sumber; (v) bila program baru dianggap tidak konsisten maka program tersebut akan mendapat prioritas dan sumber yang rendah dari para pelaksana; (vi) seringkali membutuhkan tindakan-tindakan yang tidak konsisten, yaitu tidak dengan cara biasa; (vii) kebijakan baru bisa diubah oleh para pelaksana agar sesuai dengan SOP yang lama yang tidak tepat;
- b. **Kebijakan yang Didesentralisasikan (*Decentralized Policies*)**. Kebijakan model ini melibatkan banyak orang dan biasanya menemui kesulitan dalam implementasinya. Kebijakan yang termasuk dalam kategori ini misalnya: pelaksanaan hukum, hak-hak sipil, perlindungan konsumen, bantuan-bantuan

¹⁰¹ Ibid hal. 150-154 & Ibid. hal 212-216

- pendidikan, pemerintah, perlindungan lingkungan, dan lain-lain. Dua masalah yang mendasar dalam kebijakan ini adalah: persoalan komunikasi dan pengawasan. Karena kebijakan tersebut didesentralisasikan sehingga harus melewati beberapa lapisan maka bisa akan ada kendala dalam transmisi dan kejelasan perintah, sekaligus pengawasannya;
- c. **Kebijakan Kontroversial (*Controversial Policies*)**. Suatu kebijakan yang berasal dari hasil perdebatan seringkali membutuhkan klausul yang kabur untuk mengkompromikan banyak kepentingan yang saling berseberangan. Petunjuk kebijakan yang kabur memberikan keleluasaan kepada para pelaksana untuk bertindak dengan kecenderungan mereka. Tujuan-tujuan kebijakan yang ingin diraih harus mencerminkan tujuan dari para koalisi pendukungnya;
 - d. **Kebijakan yang Kompleks (*Complex Policies*)**. Kebijakan yang kompleks mempunyai unsur-unsur yang sama dengan kebijakan-kebijakan yang kontroversial. Kebijakan yang kompleks biasanya mempunyai banyak tujuan dan karena kebijakan tersebut rumit, para pembuat kebijakan seringkali tidak tahu bagaimana menetapkannya secara khusus. Akibatnya, kebijakan tersebut menjadi kabur dan memberikan keleluasaan kepada para pelaksana kebijakan dalam melakukan interpretasi. Selain itu kebijakan yang kompleks seringkali mencakup persoalan-persoalan yang sangat teknis dan implementasi mungkin terhambat dengan kurang tersedianya personil yang terampil;
 - e. **Kebijakan yang Berkaitan dengan Krisis (*Crisis Policies*)**. Krisis, terutama yang melibatkan negara-negara lain, menimbulkan beban khusus dalam pelaksanaan kebijakan. Tidaklah mungkin untuk berkomunikasi dengan lawan-lawannya, khususnya jika suatu rezim baru berkuasa. Dalam suatu krisis mungkin tidak ada waktu untuk membuat saluran-saluran komunikasi baru. Pesan-pesan diplomatik yang dikirimkan antara negara-negara yang bermusuhan seringkali tidak jelas dan sulit untuk menjelaskannya, paling tidak dalam waktu yang pendek. Sumber-sumber mungkin merupakan masalah pula, baik karena tidak tersedia ataupun karena kegagalan perlengkapan. Keadaan krisis seringkali meminta tindakan yang cepat dan luwes, sedangkan pembatasan tindakan-tindakan tidak diinginkan. Sementara di sisi yang lain, kebiasaan-kebiasaan yang telah lazim dilakukan tidak mudah untuk diubah. Hal-hal inilah yang akan mendorong terjadinya banyak kesulitan dalam mengimplementasikan kebijakan;

- f. **Kebijakan yang ditetapkan oleh Pengadilan.** Putusan pengadilan cenderung keliru dalam pelaksanaannya karena saluran formal untuk mentransmisikan putusan tersebut kurang memadai, dan saluran informal juga hampir tidak dapat dipercaya. Putusan seringkali kabur dan tidak konsisten karena para hakim mengesampingkan jurisprudensi.¹⁰²

B.5. FAKTOR EKSTERNAL

Hal-hal yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya dari faktor internal, seperti komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan, dan struktur birokrasi, sebagaimana dijelaskan sebelumnya. Keberhasilan implementasi kebijakan juga bergantung pada beberapa faktor eksternal. Berikut beberapa model yang dikemukakan oleh Grindle serta Van Meter dan Van Horn. (Hariyono, 2005: 50-52)

B.5.1. MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN MARILEE S. GRINDLE¹⁰³

Keberhasilan implementasi kebijakan menurut Grindle (1980) dipengaruhi oleh dua variabel besar yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Ide dasarnya adalah bahwa kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementabilitas dari kebijakan tersebut. (Wibawa, 1994:22 dalam Hariyono, 2005:51)

B.5.1.1. *Content of Policy* mencakup:

1. Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan;
2. Jenis manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran;
3. Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan;
4. Apakah letak sebuah program sudah tepat;
5. Apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan pelaksanaannya dengan rinci;
6. Apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai.

B.5.1.2. *Context of Implementation* mencakup:

1. Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan;

¹⁰² Ibid hal. 150-154 & Ibid hal 212-216

¹⁰³ Hariyono opcit, 2005, hal. 50-52

2. Karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa;
3. Tingkat kapatuhan dan responsifitas kelompok sasaran.

B.5.2. MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DONALDS VAN METER DAN CARL E. VAN HORN¹⁰⁴

Menurut Van Meter dan Van Horn (1975) ada lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan. Lima variabel tersebut adalah standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, komunikasi antar organisasi dan penguatan aktifitas, karakteristik agen pelaksana, dan kondisi sosial, ekonomi dan politik. (Subarsono, 2005:99-101 dalam Hariyono, 2005:50)

1. Standar dan Sasaran Kebijakan

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan sasaran kebijakan kabur, maka akan menjadi multi-interpretasi dan mudah menimbulkan konflik diantara para agen implementasi.

2. Sumber Daya

Implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya manusia maupun sumber daya non-manusia. Dalam berbagai kasus program pemerintah, seperti program Jaring Pengaman Sosial (JPS) untuk kelompok miskin di pedesaan kurang berhasil karena keterbatasan kualitas aparat pelaksana.

3. Komunikasi antar Organisasi dan Penguatan Aktifitas

Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.

4. Karakteristik Agen Pelaksana

Yang dimaksud karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.

5. Kondisi Sosial, Ekonomi, dan Politik

Variabel ini mencakup 5 faktor. Lima faktor tersebut adalah sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan

¹⁰⁴ Hariyono opcit, 2005, hal. 50-51

implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan, dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

6. Disposisi Implementor

Disposisi implementor ini mencakup tiga hal penting. Tiga hal tersebut adalah (i) respon implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan; (ii) kognisi, yaitu pemahaman terhadap kebijakan; dan (iii) intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh para ahli, terdapat banyak faktor yang mempengaruhi implementasi suatu kebijakan. Namun tidak seluruh faktor-faktor tersebut relevan untuk dipergunakan dalam menjawab permasalahan yang dihadapi oleh suatu kebijakan. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Wibawa bahwa model implementasi tidak perlu diaplikasikan mentah-mentah, melainkan dapat disintesis sesuai dengan kebutuhan. (Wibawa, 1994:18 dalam Hariyono, 2005: 52)

B.6. OPERASIONALISASI KONSEP

Variabel utama dalam penelitian ini adalah implementasi kebijakan penanganan PKL di provinsi DKI Jakarta. Secara teoritis, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi (kecenderungan), dan struktur birokrasi. Oleh karena itu penelitian ini diarahkan untuk mengungkap kondisi empat faktor tersebut. Asumsinya adalah jika empat faktor tersebut dalam kondisi yang baik, maka secara otomatis akan berpengaruh positif terhadap implementasi kebijakan penanganan PKL. Operasionalisasi empat faktor tersebut yaitu:

Tabel 5. Operasionalisasi Konsep Penelitian

No.	Faktor	Indikator	Sumber Data	
			Primer	Sekunder
1	Komunikasi	a. Komunikasi antar Pelaksana Kebijakan	Wawancara dan observasi	Peraturan Daerah, Keputusan Gubernur, dan Laporan Kegiatan
		b. Komunikasi antara Pelaksana Kebijakan dan PKL		
2	Sumber Daya	a. Sumber daya manusia pelaksana kebijakan (staf)	Wawancara dan observasi	Data-data yang dimiliki dinas
		b. Informasi		
		c. Kewenangan-kewenangan dalam pelaksanaan kebijakan		
		d. Fasilitas pendukung pelaksanaan kebijakan		
3	Disposisi	a. Kecenderungan pelaksana kebijakan	Wawancara dan observasi	Berita-berita di media cetak maupun internet
		b. Dampak dari kecenderungan		
4	Struktur Birokrasi	a. Prosedur operasional standar (SOP)	Wawancara dan observasi	Petunjuk Pelaksanaan dan Petunjuk Teknis
		b. Pemisahan dalam Pelaksanaan Kebijakan		
5	Perubahan yang diinginkan melalui implementasi kebijakan	a. Perubahan yang diinginkan pelaksana kebijakan b. Perubahan yang diinginkan PKI Resmi dan Ilegal	Wawancara dan observasi	Kebijakan, Berita-berita di media cetak maupun internet
6.	Faktor Eksternal	a. Premanisme b. Sikap Masyarakat c. Kondisi Ekonomi Negara	Wawancara dan observasi	Berita-berita di media cetak maupun internet Berita-berita di media cetak maupun internet

C. METODE PENELITIAN

C.1. PENDEKATAN PENELITIAN

Penelitian ini menggabungkan dua macam pendekatan yaitu positivistik dan kualitatif. Menurut Neuman (2003: 71) dalam Nurbaiti (2007:29), positivisme jika dilihat berdasarkan ilmu sosial adalah metode yang diorganisasikan untuk mengkombinasikan logika deduksi dengan observasi empiris yang tepat dari perilaku individu untuk menemukan dan mengkonfirmasi seperangkat hukum sebab akibat yang dapat digunakan untuk memprediksi pola-pola umum dari aktivitas manusia. Sementara Sukardi (2003:72) dalam Nurbaiti (2007:30) mengemukakan bahwa positivistik yaitu pendekatan penelitian yang dalam menjawab permasalahan penelitian memerlukan pengukuran yang cermat terhadap variabel-variabel yang diteliti untuk menghasilkan kesimpulan yang dapat digeneralisasikan, lepas dari konteks waktu dan situasi.

Penelitian ini juga merupakan penelitian kualitatif yang disebut pula sebagai *verstehen* (pemahaman mendalam) karena mempertanyakan makna suatu objek secara mendalam dan tuntas,¹⁰⁵ yang mencoba mengemukakan bagaimana kebijakan penanganan PKL diimplementasikan. Penelitian kualitatif disebut pula *Participant Observation* karena peneliti itu sendiri yang harus menjadi instrumen utama dalam pengumpulan data dengan cara mengobservasi langsung objek yang ditelitinya.¹⁰⁶

C.2. TIPE PENELITIAN

Tipe penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Sebagaimana dikemukakan oleh Irawan (1990:60) dalam Haryono (2005: 57), penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan mendeskripsikan atau menjelaskan suatu hal seperti apa adanya. Penelitian deskriptif berfungsi untuk meneliti satu atau dua aspek dari sesuatu hal yang dipetakan secara umum dan luas (generalis) menuju penelitian yang lebih khusus (spesialis).

¹⁰⁵ Prasetya Irawan, 2006. *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*, Edisi I, Fisip UI. Depok, hal 4

¹⁰⁶ *ibid* hal 5

C.3. TEKNIK PENGUMPULAN DATA

Dalam pengumpulan data, teknik yang biasa digunakan oleh para peneliti kualitatif adalah (1) wawancara dengan informan, (2) observasi langsung terhadap berbagai hal, (3) kajian terhadap berbagai bahan tertulis, (4) analisis terhadap foto, video, gambar, ilustrasi, karikatur.¹⁰⁷ Pengumpulan data dalam penelitian ini dibagi menjadi dua macam, yaitu pengumpulan data primer dan sekunder.

C.3.1. Pengumpulan Data Primer

Pengumpulan data primer dalam penelitian ini menggunakan metode observasi dan wawancara.

C.3.1.1. Observasi

Metode observasi adalah pengamatan langsung. Pengamatan langsung dilakukan terhadap aktifitas pelaksana kebijakan penanganan PKL, dari tingkat provinsi sampai dengan kelurahan, dan juga dinas-dinas terkait. Pengamatan langsung juga dilakukan terhadap objek penelitian yaitu PKL resmi dan ilegal.

C.3.1.2. Wawancara

Wawancara dilakukan secara mendalam (*in depth interview*) ke beberapa dinas terkait, seperti KUKM dan Trantib serta PKL. Hasil wawancara merupakan data primer, yang merupakan data yang diambil langsung tanpa perantara dari sumbernya.¹⁰⁸

C.3.2. Pengumpulan Data Sekunder

Data sekunder diambil secara tidak langsung dari sumbernya.¹⁰⁹ Data sekunder penelitian mencakup kebijakan-kebijakan penanganan PKL di DKI Jakarta yang terdiri dari peraturan daerah, keputusan gubernur, serta laporan kegiatan. Selain itu pengumpulan data sekunder juga diperoleh melalui studi pustaka dalam bentuk hasil penelitian yang lalu, berita-berita di media massa, dan literatur terkait lainnya.

¹⁰⁷ *ibid* hal. 70

¹⁰⁸ Irawan Prasetya. *Logika dan Prosedur Penelitian*, (Jakarta: STIA LAN, 1999) dalam Hariyono, 2005: 59

¹⁰⁹ *Ibid* hal.59

C.4. TEKNIK ANALISIS DATA

Menurut Neuman (2003), analisis data merupakan pencarian pola data yang merupakan perilaku, objek, atau pengetahuan yang muncul berulang-ulang. Setelah ditemukan, pola tersebut kemudian diinterpretasikan dalam suatu teori sosial atau dalam keadaan ketika ia muncul.¹¹⁰ Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah model ilustratif (*the illustrative model*). Neuman (2003:428)¹¹¹ berpendapat bahwa model ilustratif menggunakan bukti-bukti empiris untuk mengilustrasikan atau menguatkan suatu teori. Metode ini diaplikasikan dalam situasi historis yang nyata atau kenyataan sosial; selain itu metode ini dipakai untuk mengatur data berdasarkan teori yang sudah ada (yang menjadi dasar penelitian atau alat analisis).

Teori dasar memberikan 'kotak kosong' (*empty boxes*). Peneliti melihat apakah bukti-bukti bisa didapatkan untuk mengisi 'kotak kosong' tersebut. Bukti itu kemudian akan menguatkan atau menolak teori yang dipakai sebagai alat untuk menginterpretasikan dunia sosial. Teori yang dipakai bisa dalam bentuk model umum, analogi, atau urutan langkah. Metode analisis ini mempunyai dua variasi: yang pertama adalah untuk menunjukkan model teori memperjelas kasus atau situasi tertentu, Yang kedua adalah demonstrasi paralel model dengan kasus yang berbeda untuk menunjukkan bahwa teori dapat diaplikasikan dalam kasus yang berbeda-beda. Dalam kasus yang lain, teori dapat diilustrasikan dengan material khusus dari kasus-kasus yang berbeda-beda.

C.5. NARASUMBER

Unsur-unsur yang menjadi informan atau narasumber dalam penelitian mengenai penerapan kebijakan penanganan PKL terdiri atas pembuat dan pelaksana kebijakan, PKL dan masyarakat, dan unsur terkait sebagai berikut:

- a. Dinas Koperasi dan Usaha Kecil Menengah Provinsi DKI Jakarta;
- b. Dinas Ketentraman, Ketertiban, dan Perlindungan Masyarakat Provinsi DKI Jakarta;

¹¹⁰ William Lawrence Neuman, 2003, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approach*, Fifth Edition, Allyn and Bacon, Boston, hal.426

¹¹¹ Terjemahan bebas oleh Silvia Andrianingsih

- c. Suku Dinas Koperasi dan Usaha Kecil Menengah Kotamadya Jakarta Pusat;
- d. Suku Dinas Ketentraman, Ketertiban, dan Perlindungan Masyarakat Kotamadya Jakarta Pusat;
- e. Kecamatan Gambir;
- f. Kelurahan Gambir;
- g. Pedagang Kaki Lima Resmi dalam wilayah Jakarta Pusat;
- h. Pedagang Kaki Lima ilegal dalam wilayah Jakarta Pusat;
- i. Masyarakat dalam wilayah Jakarta Pusat;
- j. Anggota Kepolisian(Reserse).

Semua informan atau narasumber dipilih yang berdomisili dan/atau bertugas di wilayah DKI Jakarta, khususnya Jakarta Pusat.

C.6. OBJEK DAN LOKASI PENELITIAN

Objek penelitian adalah kebijakan penanganan PKL di DKI Jakarta, khususnya Jakarta Pusat, para pelaksana kebijakan, dan PKL resmi serta ilegal. Lokasi penelitian adalah DKI Jakarta, terutama Jakarta Pusat.

C.7. KETERBATASAN PENELITIAN

Penelitian memiliki ruang lingkup yang terbatas. Berkenaan dengan implementasi kebijakan penanganan PKL di DKI Jakarta dimensi yang akan diteliti antara lain: (i) Pra-syarat keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan, dan struktur birokrasi; (ii) Perubahan yang diinginkan dari implementasi kebijakan (perubahan yang diinginkan pelaksana kebijakan dan PKL); (iii) Faktor eksternal yang mempengaruhi implementasi kebijakan (premanisme, sikap masyarakat, dan kondisi ekonomi negara).

BAB III

GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN

A. Gambaran Umum Provinsi DKI Jakarta

Berikut adalah gambaran umum Provinsi DKI Jakarta yang dikutip langsung dari Katalog BPS: 1403.31 berjudul "Jakarta dalam Angka 2007" yang diterbitkan oleh Badan Pusat Statistik Provinsi DKI Jakarta. Kota Jakarta merupakan dataran rendah dengan ketinggian rata-rata 7 meter di atas permukaan laut, yang terletak pada posisi $6^{\circ}12^{\circ}$ Lintang Selatan $106^{\circ}48^{\circ}$ Bujur Timur. Luas wilayah DKI Jakarta berdasarkan SK Gubernur Nomor 1227 tahun 1989 adalah berupa dataran seluas $661,52 \text{ km}^2$ dan berupa lautan seluas $6977,5 \text{ km}^2$. Di sebelah utara membentang pantai dari barat sampai ke timur sepanjang $\pm 35 \text{ km}$ yang menjadi tempat bermuaranya 9 buah sungai dan 2 buah kanal, sementara di sebelah selatan dan timur berbatasan dengan wilayah Provinsi Jawa Barat, sebelah Barat dengan Provinsi Banten, sedangkan sebelah utara berbatasan dengan Laut Jawa.

Provinsi DKI Jakarta terbagi menjadi 5 kotamadya dan 1 kabupaten administratif, yaitu: Kotamadya Jakarta Pusat, Jakarta Barat, Jakarta Timur, Jakarta Selatan, Jakarta Utara, dan Kabupaten Kepulauan Seribu. Pada tahun 2006, tercatat bahwa Jakarta dihuni oleh 2041466 kepala keluarga (KK) yang tersebar di 265 kelurahan, 2.686 RW, dan 30.093 RT.

Jumlah penduduk DKI Jakarta berdasarkan hasil estimasi Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) tahun 2006 sebanyak 8,96 juta. Dengan luas wilayah $661,52 \text{ km}^2$ berarti kepadatan penduduknya mencapai $13,5 \text{ ribu/km}^2$, sehingga menjadikan provinsi ini wilayah terpadat penduduknya di Indonesia. Tingkat pertumbuhan memang mengalami penurunan dari periode 2000-2005 sebesar 1,21 menjadi 1,11 persen pada periode 2000-2006, namun jumlah penduduk semakin besar karena pendatang baru cenderung bertambah.

Selama ini Pemda DKI terus melakukan upaya untuk menyusun tata ruang perkotaan yang tepat dan memikirkan bagaimana memberikan ruang hidup, makanan, air bersih, pelayanan kesehatan, obat-obatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, transportasi, dan fasilitas umum lainnya.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Dinas Tramtib pada tanggal 2 April 2008 diperoleh informasi lisan dan tulisan tentang gambaran umum ketenteraman dan ketertiban umum DKI Jakarta antara lain terbatasnya lapangan pekerjaan, banyaknya PMKS (Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial) yang tak terkendali, semakin meningkatnya pedagang sektor informal, dan maraknya orang yang mendirikan bangunan di jalur hijau, bantaran kali, dan lahan kosong aset pemda maupun swasta. Hal ini disebabkan oleh rendahnya tingkat pendidikan dan keahlian masyarakat pada umumnya dan pandangan kaum urban bahwa Jakarta lebih menjanjikan kehidupan yang lebih baik daripada di daerah asalnya.

Pada sub-bab berikut ini akan dijelaskan tentang gambaran umum pedagang kaki lima di Jakarta, kebijakan penanganan PKL di Jakarta, dan pelaksanaan kebijakan penanganan PKL di Jakarta. Penjelasan akan hal-hal tersebut di atas diperoleh dari data primer yaitu hasil wawancara langsung selama bulan April dan Mei 2008 dengan beberapa pihak, yaitu: Dinas Tramtib, Dinas KUKM, Sudin Tramtib, Sudin KUKM, Sekretaris Kecamatan, dan Lurah, serta PKL resmi dan PKL tidak resmi (ilegal). Selain data primer, penjelasan didasarkan pada data sekunder, yaitu peraturan maupun laporan tertulis dari pihak-pihak yang diwawancarai.

B. GAMBARAN UMUM PEDAGANG KAKI LIMA DI JAKARTA

Pedagang Kaki Lima (PKL) adalah seseorang yang melakukan kegiatan usaha perdagangan dan jasa yang menempati tempat-tempat prasarana kota dan fasilitas umum baik yang mendapatkan izin dari pemerintah daerah maupun yang tidak mendapat izin pemerintah daerah seperti badan jalan, trotoar, saluran air, jalur hijau, taman, bawah jembatan, jembatan penyeberangan, dan lain sebagainya. (Perda DKI Jakarta Nomor 8 tahun 2007 tentang Ketertiban Umum, Bab I, Ketentuan Umum) Serupa

dengan itu, PKL juga dimaknai sebagai setiap orang yang melakukan kegiatan usaha jasa perdagangan dengan menempati prasarana kota, fasilitas sosial, dan fasilitas umum milik Pemerintah Daerah, tanah/lahan milik perorangan/badan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah sebagai lokasi usaha pedagang kaki lima. (Keputusan Gubernur Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 111 Tahun 2004)

Definisi tersebut membagi PKL menjadi dua golongan besar yaitu PKL resmi, yang diakui keberadaannya oleh Pemda dan PKL ilegal yang tidak diakui secara sah. Penanganan PKL resmi dilakukan oleh Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah (KUKM), sedangkan PKL ilegal merupakan salah satu objek penertiban Dinas Ketenteraman, Ketertiban, dan Perlindungan Masyarakat (Tramtib).

Menurut Dinas Tramtib, PKL perlu ditertibkan dengan mempertimbangkan beberapa latar belakang, diantaranya adalah:

1. Keberadaan usaha sektor informal PKL telah menjadi problem di daerah perkotaan termasuk di kota Jakarta yang tidak dapat dipungkiri atau dielakkan dalam pertumbuhan dan perkembangan kota;
2. Pertumbuhan dan perkembangan usaha sektor informal di Jakarta adalah dampak dari kondisi penghidupan dan kehidupan sosial ekonomi maupun politik yang terjadi baik di tingkat nasional maupun lokal;
3. Usaha sektor informal PKL merupakan bagian yang terbesar dalam struktur perekonomian kota Jakarta karena usaha ini mudah diakses masyarakat untuk disajikan sebagai kegiatan usaha;
4. Usaha sektor informal PKL merupakan faktor pendukung sektor ekonomi yang memberikan kontribusi kepada masyarakat warga kota dalam penciptaan lapangan kerja maupun penyerapan tenaga kerja di satu sisi. Di sisi lainnya ketenteraman & ketertiban di masyarakat serta dapat daya dukung lingkungan khususnya penyalahgunaan fungsi terbuka;
5. Berangkat dari kenyataan tersebut, usaha informal PKL perlu dibina, diarahkan, dikendalikan pertumbuhan dan perkembangannya sehingga dapat memberikan kontribusi sosial ekonomi yang bermanfaat bagi masyarakat maupun pemda DKI Jakarta dengan mengurangi sekecil

mungkin kemungkinan dampak negatif terhadap ketenteraman dan ketertiban umum serta tata ruang/lingkungan.

Tercatat dari rekapitulasi hasil penertiban dan pelanggaran Perda 8 Tahun 2007 oleh Dinas Tramtib periode 1 Januari 2007 sampai dengan 31 Desember 2007, penertiban PKL sebanyak 2.796 yang terdiri dari 24 kasus yang ditertibkan oleh Dinas (di Provinsi), 641 kasus di Jakarta Pusat, 439 di Jakarta Utara, 145 di Jakarta Barat, 1.309 PKL di Jakarta Selatan, dan 238 PKL di Jakarta Timur. Sedangkan rekapitulasi hasil penertiban pada triwulan pertama periode 1 Januari sampai dengan 31 Maret 2008 telah tercatat sebanyak 289 PKL telah ditertibkan karena melanggar perda ketertiban umum. Dinas mencatat pelanggaran tersebut berdasarkan kasus bukan jumlah PKL. Jumlah penertiban kepada PKL biasanya dilaporkan oleh masing-masing Kotamadya dengan melaporkan Rekapitulasi hasil Operasi Penertiban Sudin Tramtib dan Linmas, misalnya untuk wilayah JP (Jakarta Pusat) pada triwulan I (satu) tahun 2008 menertibkan sebanyak 2.482 PKL yaitu 855 PKL ditertibkan pada bulan Januari, 801 PKL pada bulan Februari, dan 826 PKL pada bulan Maret 2008.

PKL resmi berbeda dengan dengan PKL ilegal dalam beberapa aspek yaitu keberadaan yang diakui dan penempatan lokasi berdagang yang telah ditentukan, serta kewajiban membayar retribusi resmi setiap bulannya. Sebagaimana telah tercantum 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 dan Sudin KUKM di Walikota Jakarta Pusat dalam sebuah wawancara pada tanggal 7, 29, dan 30 April 2008, diketahui bahwa PKL dibagi ke dalam beberapa kelompok berdasarkan lokasinya, yaitu:

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

- c. 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.;
- d. 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.

Empat macam lokasi tersebut telah ditetapkan secara resmi. Oleh karenanya PKL yang berjualan di tempat selain dari yang telah ditetapkan dianggap sebagai PKL ilegal. PKL ilegal tersebut yang akan selalu menjadi salah satu objek penertiban Dinas Tramtib.

C. KEBIJAKAN PENANGANAN PEDAGANG KAKI LIMA DI DKI JAKARTA

Kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah provinsi DKI dalam menangani PKL diantaranya beranjak dari beberapa masalah yang muncul di lapangan, diantaranya adalah penataan lokasi, yaitu bagaimana tempat-tempat usaha PKL ditata sedemikian rupa sehingga dengan mengakomodasi keberadaannya tidak akan mengganggu kenyamanan masyarakat umum. Selain itu adalah fasilitas yang diperlukan bagi PKL yang diperlukan pula oleh masyarakat yang menjadi konsumen PKL. Masalah lain yang memerlukan pengaturan adalah perijinan, yaitu bagaimana PKL memperoleh ijin secara sah untuk melakukan aktifitas usaha. Pengaturan yang terkait dengan keberadaan PKL juga menyangkut pembinaan, pengawasan, dan pengendaliannya. Bagaimanapun jumlah PKL harus dikendalikan karena apabila jumlahnya tidak terkontrol akan sangat mengganggu aktifitas publik yang lain. Oleh karenanya PKL perlu dibina dan

dilakukan supervisi atau pengawasan untuk mengetahui sejauh mana pembinaan diaplikasikan dalam praktik keseharian. Hal terakhir yang tak kalah penting adalah masalah penertiban terhadap PKL ilegal.

C.1. Penataan Lokasi

Pengaturan tempat usaha PKL secara resmi ditetapkan oleh Gubernur DKI Jakarta, sebagaimana tertulis dalam pasal 2 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. Kebijakan pokok dalam hal pengaturan tempat usaha PKL dijabarkan secara teknis dalam keputusan gubernur.

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. 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), paramater yang digunakan oleh Dinas KUKM dalam memonitor PKL.

Tim Pertimbangan Lokasi Usaha PKL Tingkat Kotamadya/Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu disahkan bersamaan dengan SK Gubernur DKI Jakarta Nomor 111 Tahun 2004. Tugas tim selain mempercepat proses pemberian pertimbangan/rekomendasi juga diharapkan dapat membantu pelaksanaan pengendalian, evaluasi pelaksanaan penataan lokasi dan usaha PKL serta melakukan peninjauan lapangan.

Atas penataan lokasi dan usaha PKL yang telah ditetapkan juga dilakukan usaha pemantauan, evaluasi, dan pelaporan sebagaimana tercantum dalam pasal 23, 24, dan 25 Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 111 Tahun 2004.

Tabel 6. Pemantauan, Evaluasi, dan Pelaporan

Penataan Lokasi dan Usaha PKL

JENIS PKL	BENTUK PEMANTAUAN
Semua jenis usaha	(i) Melaksanakan pengumpulan, pengolahan, penyebarluasan data, dan informasi pemanfaatan lokasi usaha PKL secara periodik satu bulan sekali; (ii) Mengidentifikasi potensi, peluang, dan permasalahan usaha PKL yang menempati lokasi di luar usaha PKL
JENIS PKL	BENTUK EVALUASI
Semua jenis usaha	(i) evaluasi pelaksanaan penataan lokasi dan usaha PKL yang oleh Tim Pertimbangan Penataan Lokasi dan Usaha PKL Propinsi DKI Jakarta dilakukan setiap satu triwulan sekali yang hasilnya disampaikan kepada Walikota/Bupati Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu dengan Tembusan Tim Penataan Lokasi dan usaha PKL Propinsi DKI Jakarta; (ii) Tim Pertimbangan Penataan Lokasi dan Usaha PKL Kotamadya/Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu melaksanakan evaluasi pelaksanaan Penataan Lokasi dan Usaha PKL secara periodik setiap satu triwulan sekali yang hasilnya disampaikan kepada Walikota/Bupati Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu dengan Tembusan Tim Penataan Lokasi dan Usaha PKL Propinsi DKI Jakarta.
JENIS PKL	BENTUK PELAPORAN
Semua jenis usaha	(i) Walikota/Bupati Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu melaporkan pelaksanaan Penataan Lokasi dan Usaha PKL kepada Gubernur secara periodik setiap satu bulan sekali paling lambat tanggal 15 bulan berikutnya dengan tembusan disampaiannya kepada Tim Pertimbangan Penataan Lokasi dan Usaha PKL Propinsi DKI Jakarta; (ii) Camat melaporkan pelaksanaan penataan lokasi dan usaha PKL kepada Walikota/Bupati Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu secara periodik setiap 1 (satu) bulan sekali paling lambat tanggal 5 bulan berikutnya dengan tembusan disampaikan kepada Tim Pertimbangan Penataan Lokasi dan Usaha PKL Kotamadya/ Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu; (iii) Lurah melaporkan pelaksanaan penataan lokasi dan usaha PKL kepada Camat secara periodik setiap 1 (satu) bulan sekali paling lambat tanggal 5 bulan berikutnya dengan tembusan disampaiannya kepada Tim Pertimbangan Penataan Lokasi dan Usaha PKL Kotamadya/Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu.

Pemantauan usaha PKL dilaksanakan dalam rangka mengidentifikasi potensi, peluang, dan permasalahan penataan lokasi dan usaha PKL. Koordinasi pemantauan, evaluasi, dan pelaporan dilakukan oleh Dinas KUKM dan pelaksanaannya oleh Sudin KUKM atau Kabupaten Admnistrasi Kepulauan Seribu.

C.2. Fasilitas

Sebagaimana telah disebutkan dalam pasal 7 Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 111 tahun 2004 fasilitas yang diberikan kepada PKL resmi bergantung kepada jenis lokasinya. Ragam fasilitas tersebut dapat dilihat pada matriks berikut ini:

Tabel 7. Fasilitas Lokasi Usaha PKL

JENIS LOKASI	FASILITAS LOKASI	PENYEDIA FASILITAS	PENGELOLA FASILITAS
<u>PENAMPUNGAN</u>	a. Tempat usaha terbuka, setengah tertutup, tertutup, dorongan, pikulan, dan gelaran; b. Kantor pengelola, dan kantor koperasi pedagang lokasi penampungan usaha PKL; c. Musholla, mck, parkir, akses jalan kendaraan dan pejalan kaki; d. Listrik/penerangan, dan tempat penampungan sampah sementara; e. Papan nama lokasi.	Pemda, pembangunan dan perawatan dilaksanakan oleh Dinas KUKM.	Dinas KUKM dan atau dapat dikerjasamakan dengan koperasi pedagang di lokasi ini.
<u>SEMENTARA</u>	a. tempat usaha terbuka, setengah tertutup, gerobak dorong, pikulan, dan gelaran; b. MCK, tong sampah; c. Papan nama lokasi	Pemda, pembangunan dan perawatan dilaksanakan oleh Sudin KUKM/Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu.	Dinas KUKM dan atau dapat ditunjuk penanggung jawab Lokasi Sementara Usaha PKL atas usulan Sudin KUKM/Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu.
<u>TERJADUAL</u>	a. Tempat usaha terbuka, gerobak dorong, pikulan, gelaran; b. MCK, tong sampah; c. papan nama lokasi.	Pemda, pembangunan dan perawatan dilaksanakan oleh Sudin KUKM/Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu.	Seksi KUKM Kecamatan.
<u>TERKENDALI</u>	a. tempat usaha terbuka, setengah tertutup, tertutup, gerobak dorong, pikulan, dan gelaran; b. MCK, Listrik/Penerangan, penampungan sampah sementara; papan nama lokasi	Perorangan/ badan	Secara swadaya oleh perorangan/ badan yang ditunjuk oleh pemilik tanah/ lahan.

C.3. Perijinan

Perijinan PKL harus terdaftar dan mendapatkan ijin secara resmi dari Gubernur DKI Jakarta, 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. Hal tersebut secara lebih khusus dijelaskan dalam pasal 12 s.d. 15 Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 111 tahun 2004. Persyaratan mendapatkan ijin setiap lokasi dapat dilihat pada matriks sebagai berikut:

Tabel 8. Persyaratan Mendapatkan Perijinan Lokasi Usaha PKL

	PENAMPUNGAN	SEMENTARA	TERJADUAL	TERKENDALI
<u>SYARAT PEROLEHAN IJIN USAHA</u>	Permohonan tertulis	Permohonan tertulis	Tidak ada aturan khusus	Permohonan tertulis
<u>LAMPIRAN SYARAT</u>	Foto copy KTP Propinsi DKI Jakarta, profil usaha, dan surat bukti pendataan kegiatan usaha PKL di lokasi yang akan direlokasi	Foto copy KTP Propinsi DKI Jakarta, profil usaha, dan surat bukti pendataan kegiatan usaha PKL di lokasi yang akan direlokasi	Tidak ada aturan khusus	Foto copy kartu identitas PKL dan profil usaha.
<u>TANDA PEROLEHAN IJIN</u>	Surat ijin penggunaan tempat usaha	Surat ijin penggunaan tempat usaha	Tidak ada aturan khusus	Kartu Identitas Usaha
<u>PEMBERI IJIN</u>	Kepala Dinas KUKM	Kepala Dinas KUKM	Tidak ada aturan khusus	Sudin KUKM/Kab. Adm.Kep. Seribu

C.4. Pembinaan, Pengawasan, dan Pengendalian

Salah satu keuntungan PKL resmi yang dikoordinasi oleh Dinas KUKM adalah kesempatan memperoleh pembinaan seperti bimbingan teknis dan penyuluhan, peningkatan manajemen, dan akses terhadap permodalan. Pengawasan terhadap PKL dilakukan agar PKL menjalankan aktifitasnya dengan tertib, sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Pembinaan terhadap usaha PKL yang dirangkum dari pasal 19 ayat (1) sampai dengan (5) Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 111 tahun 2004 tentang Penataan Lokasi dan Usaha Pedagang Kaki Lima di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta adalah sebagai berikut:

Tabel 9. Bentuk Pembinaan terhadap PKL oleh Dinas KUKM

JENIS PKL	BENTUK PEMBINAAN
Lokasi penampungan	(i) Bimbingan teknis keterampilan usaha dalam dalam hal dagang eceran dan pedampingan dagang eceran serta akses sumber-sumber bahan baku dan sumber-sumber permodalan dan pemanfaatannya; (ii) mendorong pembentukan dan peningkatan koperasi pedagang lokasi penampungan usaha PKL dalam hal peningkatan manajemen dan organisasi koperasi, akses pasar dan pangsa pasar, permodalan dan sumber-sumbernya, akses teknologi tepat, dan akses kemitraan.
Lokasi sementara	(i) Penyuluhan teknis peningkatan keterampilan usaha dalam hal dagang eceran, akses sumber-sumber bahan baku dan pemanfaatan permodalan; (ii) mendorong pembentukan kelompok pedagang lokasi sementara dalam hal peningkatan manajemen dan organisasi kelompok dan manajemen pengelolaan lokasi.
Lokasi terjadual	Penyuluhan teknis peningkatan keterampilan usaha dalam hal dagang eceran, akses sumber-sumber bahan baku dan pemanfaatan permodalan
Lokasi terkendali	-sda-

Koordinasi pembinaan usaha PKL dilaksanakan oleh Dinas KUKM Provinsi DKI Jakarta. Pengawasan terhadap seluruh lokasi PKL berdasarkan pasal 21 dan 22 Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 111 tahun 2004 tentang Penataan Lokasi dan Usaha Pedagang Kaki Lima di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dilakukan dengan cara sebagai berikut:

Tabel 10. Bentuk Pengawasan dan Pengendalian Usaha terhadap PKL oleh Dinas KUKM

JENIS PKL	BENTUK PENGAWASAN
Semua jenis lokasi usaha	(i) Peningkatan kesadaran perilaku usaha yang tertib sesuai ketentuan yang berlaku pada PKL; (ii) Advokasi penyelesaian permasalahan di lokasi usaha PKL; (iii) Penerapan sanksi setiap pelanggaran sesuai ketentuan yang berlaku; (iv) Mengkoordinasikan penertiban lokasi usaha PKL yang pemanfaatannya tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
JENIS PKL	BENTUK PENGENDALIAN
Semua jenis lokasi usaha	(i) Menyebarluaskan informasi ketentuan dan larangan melakukan kegiatan usaha PKL di luar lokasi usaha PKL; (ii) Memberikan masukan kepada instansi yang berwenang untuk melaksanakan penertiban usaha PKL sesuai ketentuan yang berlaku; (iii) Mengkoordinasikan pelaksanaan penertiban PKL di luar lokasi usaha PKL sesuai ketentuan yang berlaku.

Koordinasi pelaksanaan pengawasan dan pengendalian dilakukan oleh Dinas KUKM Provinsi DKI dan pelaksanaannya dilakukan oleh Sudin KUKM atau Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu. Pengendalian usaha

PKL dilaksanakan untuk mencegah timbulnya PKL yang melaksanakan usahanya di luar lokasi usaha PKL.

C.5. Penertiban

Dari hasil wawancara dengan Dinas Tramtib DKI Jakarta Pusat pada tanggal 2 April 2008 dan Sudin Tramtib Jakarta Pusat pada 29 April 2009 diperoleh informasi bahwa penertiban terhadap PKL merupakan salah satu tugas pokok Dinas Tramtib. Tugas penertiban dijalankan berdasarkan kebijakan tentang ketertiban umum yang tertuang dalam Perda DKI Jakarta Nomor 8 tahun 2007 tentang Ketertiban Umum. Kebijakan ini tidak mengatur penertiban PKL resmi melainkan PKL yang berdagang di luar lokasi yang telah ditentukan secara resmi oleh Gubernur, atau yang lebih sering dikenal sebagai PKL ilegal.

Perda DKI Jakarta Nomor 8 tahun 2007 tentang Ketertiban Umum mengatur sepuluh substansi materi muatan. Substansi materi yang terkait dengan penanganan PKL adalah tertib jalan dan angkutan umum, tertib jalur hijau, taman, dan tempat umum, tertib lingkungan, tertib tempat usaha, dan usaha tertentu, dan tertib bangunan.

Perda DKI Jakarta Nomor 8 tahun 2007 tentang Ketertiban Umum, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 5 Oktober 2007 oleh Gubernur DKI saat itu, Sutiyoso, dan diundangkan di Jakarta pada tanggal 15 Oktober 2007. Sampai saat ini perda ketertiban umum ini belum dimuat dalam lembar daerah oleh karenanya perda ini belum memiliki petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis baik dalam bentuk Surat keputusan Gubernur, maupun peraturan pemerintah daerah yang dibuat berdasarkan Perda Nomor 8/2007, oleh karenanya petunjuk pelaksanaan dan teknis dalam penertiban, masih menggunakan produk yang ada sebelumnya, diantaranya adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 tahun 2005 tentang Pedoman Prosedur Tetap Operasional Satuan Polisi Pamong Praja dan SK Gubernur No.13 Tahun 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Ketenteraman, Ketertiban, dan Perlindungan Masyarakat Propinsi DKI Jakarta.

Walau demikian seiring dengan sosialisasi perda yang masih terus berlangsung, peraturan daerah ini sudah diberlakukan. Dengan

diberlakukannya perda baru ini, otomatis, Perda DKI Jakarta Nomor 11 tahun 1988 tidak lagi berlaku.

Sebagaimana tertulis dalam pasal 12 Perda 8/2007, setiap orang atau badan dilarang menyalahgunakan atau mengalihkan fungsi jalur hijau, taman dan tempat-tempat umum. Selain itu kebijakan juga mengatur bahwa Gubernur menunjuk/menetapkan bagian-bagian jalan/trotoar dan tempat-tempat kepentingan umum lainnya sebagai tempat usaha pedagang kaki lima dan setiap orang atau badan dilarang berdagang, berusaha di bagian jalan/trotoar, halte, jembatan penyeberangan orang dan tempat-tempat untuk kepentingan umum lainnya yang telah ditentukan. Berdasarkan aturan/ketentuan tersebut Dinas Tramtib dan jajarannya hingga tingkat kelurahan dapat menertibkan PKL yang melanggar ketentuan tersebut. Salah satu yang hal yang diperbaharui dalam Perda Ketertiban Umum ini adalah bahwa larangan maupun sanksi tidak hanya diberikan kepada pedagang selaku produsen namun juga kepada pembeli atau konsumen. (Pasal 25 ayat (3))

Ketentuan lain dalam pasal 26 misalnya menyebutkan secara eksplisit bahwa setiap pedagang kaki lima yang menggunakan tempat berdagang yang telah ditentukan harus bertanggung jawab terhadap ketertiban, kebersihan dan menjaga kesehatan lingkungan serta keindahan di sekitar tempat berdagang yang bersangkutan. Perda Ketertiban Umum ini juga 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. Bahkan pelabelan halal pun ditetapkan tersendiri dalam pasal 31 ayat (1) yang menyebutkan bahwa Setiap orang atau badan yang melakukan tata niaga daging yang dikonsumsi oleh konsumen muslim wajib mencantumkan label halal; dan ayat (3) Setiap orang atau badan yang menyelenggarakan usaha restoran/rumah makan

yang makanannya dikonsumsi oleh konsumen muslim wajib mencatumkan label halal.

Pembinaan, pengendalian, dan pengawasan terhadap penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum dilakukan oleh Gubernur. Sementara dalam pelaksanaannya dilaksanakan oleh satuan kerja perangkat daerah yang dalam tugas pokok dan fungsinya bertanggung jawab dalam bidang penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum bersama satuan kerja perangkat daerah terkait lainnya sebagaimana tertulis dalam pasal 58 Perda No. 8 tahun 2007 tentang Ketertiban Umum.

D. PELAKSANAAN KEBIJAKAN PENANGANAN PEDAGANG KAKI LIMA

Kebijakan penanganan PKL merupakan kebijakan yang tergolong dalam bidang koperasi usaha kecil dan menengah (KUKM) yang menangani dalam bidang pembinaan dan penataan lokasi dan bidang ketenteraman dan ketertiban (Tramtib) yang menjamin kegiatan PKL berjalan tertib sehingga tidak mengganggu ketenteraman masyarakat pada umumnya. Dua bidang tersebut merupakan bidang-bidang kewenangan yang tidak hanya dilaksanakan oleh pemerintah provinsi namun dilimpahkan pula kepada pemerintah di bawahnya yaitu Kotamadya atau Kabupaten Administrasi, Camat, dan Lurah pada tingkat yang terdekat dengan masyarakat.

Pelaksanaan kebijakan tersebut termaktub dalam 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. Peraturan Gubernur ini ditetapkan di Jakarta oleh Gubernur DKI saat itu, Sutiyoso, pada tanggal 3 Mei 2006, dan diundangkan pada tanggal 9 Mei 2006 dan dicatat dalam Berita Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 50 Tahun 2006. Peraturan Gubernur (selanjutnya disebut Pergub) tersebut merupakan peraturan yang memuat kewenangan-kewenangan yang dilimpahkan kepada Walikota/Bupati Kabupaten Administrasi Camat dan Lurah.

Pelimpahan wewenang sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 nomor 25 perda tersebut adalah pemindahan hak, kewajiban, tanggung jawab sebagian urusan pemerintahan kepada unit/satuan kerja di

wilayahnya sesuai dengan peraturan yang berlaku. Dalam pengertian tersebut terdapat dua kata kunci yaitu wewenang dan urusan. Wewenang yang dimaksudkan di sini adalah hak dan kekuasaan untuk melaksanakan pengurusan, pembinaan, dan pengawasan sedangkan urusan merupakan bagian dari tugas dan wewenang unit/satuan kerja yang menjadi tugas dan tanggung jawabnya, sebagaimana yang tertulis dalam nomor 22 dan 23 pada pasal yang sama. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa beberapa urusan tertentu yang telah ditetapkan dalam pelaksanaannya baik dalam hal pengurusan, pembinaan, dan pengawasan oleh Gubernur dilimpahkan kepada satuan kerja (saker) yang berada di bawahnya yaitu Kotamadya atau Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu, Kecamatan, dan Kelurahan. Sebagaimana ditetapkan dalam pasal 3, pelimpahan kewenangan disertai dengan alat perlengkapan dan pembiayaan sesuai dengan besaran kewenangan yang dilimpahkan yang dibebankan pada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Tentu saja urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Bupati Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu akan disesuaikan dengan kondisi wilayah.

Berikut pemaparan lebih lanjut tentang pelimpahan kewenangan di bidang Tramtib dan UKM di unit kerja di bawah pemerintah provinsi:

D.1. Kewenangan Walikotamadya/Bupati Kabupaten Administrasi di Bidang Tramtib dan KUKM

D.1.1. Bidang Tramtib (Ketenteraman, Ketertiban, dan Perlindungan Masyarakat)

Secara khusus dalam pasal 7 disebutkan wewenang Walikotamadya/Bupati Kabupaten Administrasi di bidang Kententeraman, Ketertiban, dan Perlindungan Masyarakat, antara lain meliputi:

- 1) melaksanakan operasi penertiban pada jalan protokol/ekonomi, jalan arteri, jalan inspeksi, taman, pasar/pusat grosir, jembatan DPU, jembatan penyeberangan orang (JPO), tempat ibadah, stasiun kereta api, terminal, Kepulauan Seribu teluk Jakarta, kompleks perkantoran, gubug ilegal (50 sampai dengan 200()) miras (gudang/distributor),

UUG (sesuai keputusan Gubernur), PMKS, trek-trekan, becak, judi, narkoba, K-5 (50 sampai dengan 300), penyalahgunaan peruntukan bangunan, reklame ilegal/baliho, spanduk, dan *banner*, truk angkutan, penyelesaian sengketa tanah dan bangunan, bantaran sungai, pertokoan, tempat-tempat pendidikan SLTP, tempat-tempat kesehatan kelas B, dan perbatasan antar kecamatan;

- 2) pemberian, pengawasan, pembinaan, dan penertiban izin usaha berdasarkan UU Gagasab atas jenis usaha tertentu meliputi dagang oli eceran termasuk ganti oli, dagang eceran minyak tanah, gas elpiji termasuk tempat penyimpanannya, dan lain sebagainya;
- 3) penertiban penyandang masalah kesejahteraan sosial, becak, reklamer, pedagang kaki lima, gubung ilegal, penanggulangan bencana, dan penanganan masyarakat; dan
- 4) pengkoordinasian pembinaan bidang ketenteraman, ketertiban, dan perlindungan masyarakat.

D.1.2. Bidang Koperasi, Usaha Kecil, dan Menengah

Kewenangan dalam bidang KUKM secara khusus ditetapkan dalam pasal 11, meliputi:

- 1) Pengurusan perijinan, penggunaan tempat usaha (SIPTU), lokasi penampungan usaha PKL, Lokbin yang luas arealnya s.d. 2500 m²;
- 2) Melaksanakan Rapat Anggota Tahunan (RAT) Koperasi Primer;
- 3) Penilaian klasifikasi Koperasi Tingkat Primer;
- 4) Penilaian kesehatan KSP/USP Tingkat Primer;
- 5) Pembinaan dan Pengembangan Permodalan Koperasi Primer;
- 6) Pembinaan dan monitoring dana bergulir;
- 7) Pendaftaran usaha mikro, kecil, dan menengah;
- 8) Pendaftaran usaha mikro (K 5, Pemulung, dan Asongan);
- 9) Pemungutan Retribusi Usaha Mikro, Usaha Kecil, dan Menengah;
- 10) Identifikasi Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah;
- 11) Identifikasi Pemulung dan Asongan.

D.2. Kewenangan Camat di Bidang Tramtib dan KUKM

Pasal 32 menyebutkan bahwa bidang Tramtib dan KUKM adalah dua kewenangan yang diberikan kepada Camat dari 13 kewenangan yang diberikan.

D.2.1. Bidang Tramtib (Ketenteraman, Ketertiban, dan Perlindungan Masyarakat)

Secara khusus dalam pasal 33 disebutkan wewenang Camat di bidang Ketenteraman, Ketertiban, dan Perlindungan Masyarakat, antara lain meliputi:

- 1) melaksanakan operasi penertiban pada jalan lingkungan, jalur hijau, bantaran kali, jembatan/PU, perbatasan antar Kelurahan, tempat-tempat pendidikan SD, halte, jembatan penyeberangan orang (JPO), gubug ilegal (10 s.d. 50), miras (pengecer), pengaturan lalu lintas, trek-trekan, becak, judi, narkoba (penyuluhan), portal, dan polisi tidur, penyalahgunaan peruntukan bangunan, reklame ilegal, spanduk, keping-keping, tempat ibadah kelas C, pelayanan kesehatan (C), pemukiman penduduk, pasar inpres/tradisional, fasos, taman, halte bus, PIK, stasiun, terminal;
- 2) melaksanakan usaha-usaha pemeliharaan ketenteraman, ketertiban, dan perlindungan masyarakat;
- 3) pengawasan keamanan lingkungan;
- 4) mengkoordinasikan kegiatan Satuan Polisi Pamong Praja Wilayah Kecamatan;
- 5) melaksanakan dan mengkoordinasikan dalam penyiapan, penyukuhan, evakuasi, dan penanggulangan bencana di tingkat Kecamatan;
- 6) melakukan usaha pembinaan dan penertiban terhadap gangguan sosial;
- 7) pelaksanaan kegiatan penertiban Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS), kaki lima (10 s.d. 50) dan masalah sosial lainnya di tingkat kecamatan.

D.2.2. Bidang Koperasi, Usaha Kecil, dan Menengah

Kewenangan Camat di bidang KUKM secara khusus ditetapkan dalam pasal 34. Kewenangan tersebut sebatas pendataan, pendaftaran, pengawasan, dan pengendalian kaki lima pada lokasi sementara saja.

D.3. Kewenangan Lurah di Bidang Tramtib dan KUKM

Urusan pemerintahan yang menjadi wewenang Dinas yang dilimpahkan kepada Lurah, meliputi urusan pemerintahan terbatas dalam tiga bidang saja, sebagaimana ditetapkan dalam pasal 47, yaitu: (i) ketenteraman, ketertiban, dan perlindungan masyarakat; (ii) kebersihan; serta (iii) kesehatan masyarakat. Dengan demikian terkait dengan pelaksanaan kebijakan penanganan PKL kewenangan Lurah adalah dalam hal penertiban untuk memberikan rasa tenteram dan perlindungan dan masyarakat.

Disebutkan dalam pasal 48, kewenangan Lurah di bidang tramtib meliputi:

- 1) melaksanakan pengawasan terhadap pengelolaan, ketenteraman, dan ketertiban yang dilaksanakan oleh RW dilengkapi dengan laporannya;
- 2) melakukan koordinasi ketenteraman dan ketertiban umum dengan Bintara Pembinaan Desa (Babinsa-TNI) dan Binmaspol (Polisi);
- 3) memelihara sarana dan prasarana keamanan lingkungan (pos kamling, kelengkapan pertahanan sipil/perlindungan masyarakat, dan lain-lain);
- 4) penyuluhan kepada pedagang kaki lima;
- 5) pengawasan/pemantauan keliling oleh Linmas, Babinsa dan Babinkamtibnas;
- 6) melaksanakan pembinaan, penertiban, dan perlindungan masyarakat di bidang ketenteraman dan keteriban, serta mengambil langkah-

langkah yang diperlukan dengan mengikutsertakan seluruh potensi/lembaga masyarakat yang ada di Kelurahan;

- 7) melaksanakan pembinaan dan menggalang partisipasi masyarakat untuk menanggulangi gangguan sosial, kriminalitas, dan sistem keamanan lingkungan seperti narkoba, miras, konflik antar warga, tawuran, judi/togel, trek-trekan, becak, pmks, dingdong, dan sejenisnya yang ada di lingkungannya serta melakukan tindakan pencegahan sedini mungkin terhadap kegiatan-kegiatan penguasaan tanah tanpa hak, penggunaan/ pemanfaatan/hunian ilegal atas tanah bantaran kali atau jalur hijau atau taman-taman yang merupakan fasilitas umum pada lingkup wilayah Kelurahan;
- 8) melaksanakan penertiban terhadap penyandang masalah kesejahteraan (PMKS), seperti pekerja seks komersial (PSK), penduduk ilegal, pengaturan lalu lintas ilegal, parkir ilegal, kaki lima, pangkalan ojek, spanduk/keping, biilegald ilegal, judi ilegal, undian ilegal/togel yang berada di pemukiman, pembuatan portal, dan tanggul jalan yang berada di jalan-jalan lingkungan, dan pemukiman, pengangkutan urugan/galian tanah, dan pedagang kaki lima yang berada pada jalan lingkungan di wilayah Kelurahan;
- 9) melaksanakan kolaborasi, penyiapan, dan perlindungan masyarakat dalam menaggulangi bencana seperti: gempa bumi, tanah longsor, kebakaran, banjir, demam berdarah di wilayah Kelurahan dengan mengikutsertakan potensi masyarakat dan ormas serta melaporkan sedini mungkin kepada Camat dan dinas teknis terkait sesuai dengan prosedur tetap penanggulangan bencana dan pengungsi (PB-P);
- 10) melaksanakan pengawasan terhadap pelanggaran ketentuan di bidang ketenteraman dan ketertiban serta melaporkan kepada Camat dan Suku Dinas Ketenteraman, Ketertiban, dan Perlindungan Masyarakat.

D.4. Pembinaan, Evaluasi, dan Pelaporan

Pembinaan, evaluasi, dan pelaporan tentang pelimpahan kekuasaan tersebut dijelaskan dalam bab VI, pasal 51, sebagai berikut:

- 1) Pembinaan dan evaluasi pelaksanaan pelimpahan kewenangan sebagian urusan pemerintah kepada Walikota/Bupati Kabupaten Administrasi, Camat, dan Lurah dilaksanakan oleh Wakil Gubernur;
- 2) Mekanisme pembinaan dan evaluasi sebagaimana dimaksud ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Gubernur;
- 3) Walikota/Bupati Kabupaten Administrasi menyampaikan laporan tertulis atas pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada Wakil Gubernur dengan tembusan kepada Kepala Dinas terkait setiap minggu pertama pertiga bulan;
- 4) Dinas terkait melakukan evaluasi atas urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Walikota/Bupati Kabupaten Administrasi Camat dan Lurah;
- 5) Hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan secara tertulis kepada Wakil Gubernur setiap minggu pertama per tiga bulan.

E. Dinas Pelaksana Kebijakan Penanganan Pedagang Kaki Lima di Provinsi DKI Jakarta

Dinas yang terkait langsung dengan pelaksanaan kebijakan penanganan Pedagang Kaki Lima di Provinsi DKI Jakarta adalah Dinas Koperasi, Usaha, Kecil dan Menengah (KUKM) dan Dinas Ketenteraman, Ketertiban, dan Perlindungan Masyarakat (Tramtib). Berikut gambaran umum tentang kedua Dinas tersebut yang diperoleh dari hasil wawancara di masing-masing dinas dan publikasi di laman.

E.1. Dinas Ketenteraman, Ketertiban, dan Perlindungan Masyarakat

Dinas Ketenteraman, Ketertiban, dan Perlindungan Masyarakat disebut pula sebagai Dinas Tramtib mempunyai ketentuan sebagai berikut:

1. Dinas Ketenteraman, Ketertiban dan Perlindungan Masyarakat merupakan unsur pelaksana pemerintah daerah di bidang ketenteraman, ketertiban dan perlindungan masyarakat;

2. Dinas Ketentraman, Ketertiban dan Perlindungan Masyarakat dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah;
3. Dinas Ketenteraman, Ketertiban dan Perlindungan Masyarakat dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dikoordinasikan oleh Asisten Tata Praja dan Aparatur.

E.1.1. Tugas Pokok

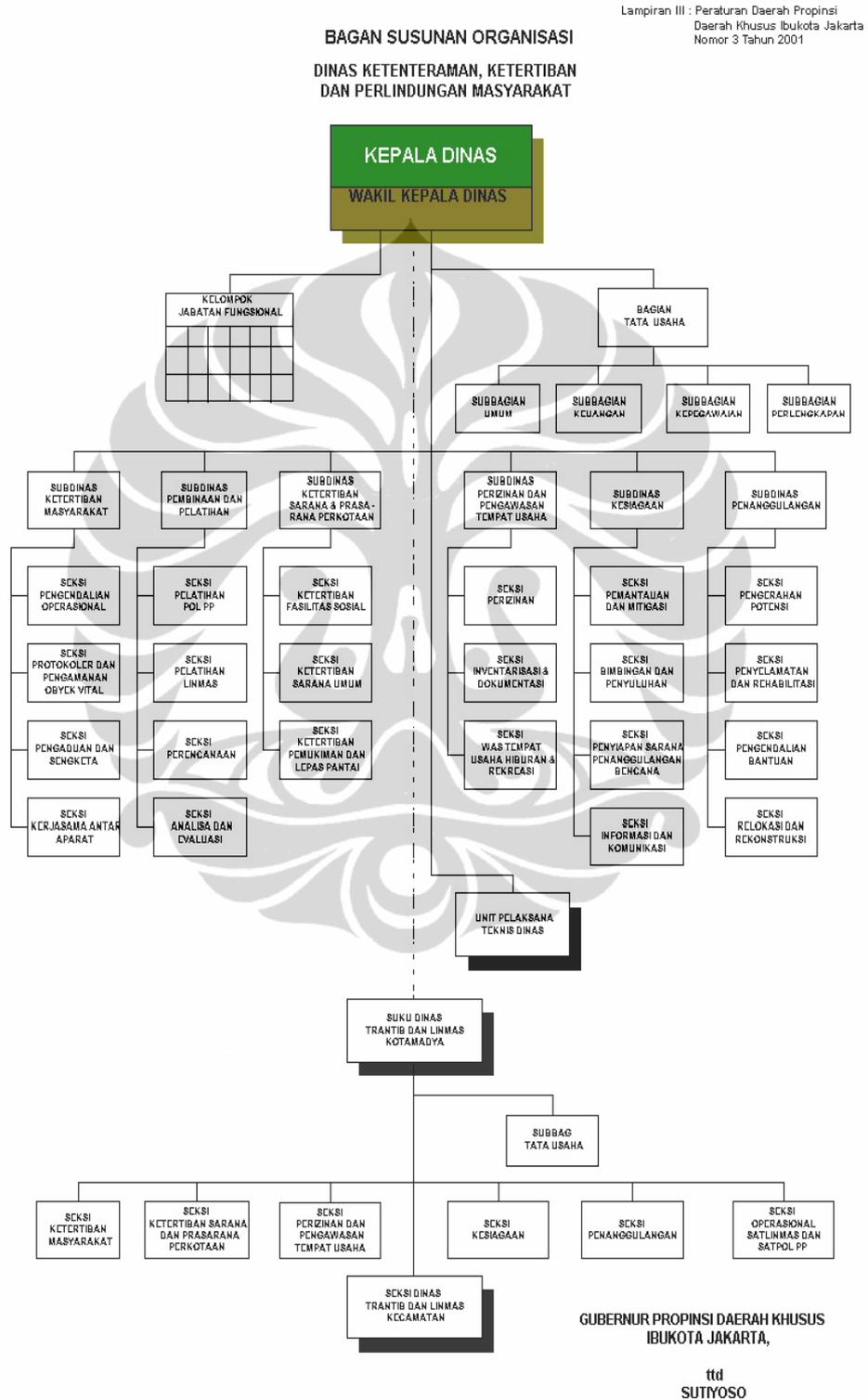
Dinas Ketentraman, Ketertiban dan Perlindungan Masyarakat mempunyai tugas menyelenggarakan pembinaan ketentraman, ketertiban masyarakat, penegakan peraturan daerah dan perlindungan masyarakat.

E.1.2. Fungsi

1. Perumusan kebijakan teknis di bidang ketentraman, ketertiban dan perlindungan masyarakat.
2. Penyusunan pedoman dan petunjuk operasional bidang ketentraman, ketertiban dan perlindungan masyarakat.
3. Penyusunan program kegiatan pembinaan bidang ketentraman, ketertiban dan perlindungan masyarakat.
4. Pembinaan personil, ketatalaksanaan, sarana dan prasarana kerja satuan ketentraman, ketertiban dan perlindungan masyarakat.
5. Pengkoordinasian pembinaan bidang ketentraman, ketertiban dan perlindungan masyarakat.
6. Pemberian izin tempat usaha tertentu.
7. Pengelolaan dukungan teknis dan administratif.
8. Pembinaan teknis pelaksanaan kegiatan suku dinas.
9. Pembinaan personil polisi pamong praja

E.1.3. Struktur Organisasi

Gambar 5. Struktur Organisasi Dinas Tramtib DKI Jakarta



E.2. Dinas Koperasi, Usaha Kecil, Menengah (KUKM)

E.2.1. Ketentuan

1. Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah merupakan unsur pelaksana pemerintah daerah di bidang perkoperasian, usaha kecil dan menengah.
2. Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Sekretaris Daerah.
3. Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dikoordinasikan oleh Asisten Perekonomian.

E.2.2. Tugas Pokok

Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah mempunyai tugas menyelenggarakan penyusunan rencana peningkatan dan pengembangan produksi dan pemasaran, memfasilitasi pengembangan kelembagaan, penyediaan pembangunan sarana dan prasarana, bimbingan dan pelatihan, penyuluhan SDM, pengawasan dan pengendalian bagi koperasi, usaha kecil menengah (UKM) dan usaha sektor informal/ tradisional (USIT).

E.2.3. Fungsi

1. Perumusan kebijakan teknis di bidang perkoperasian, usaha kecil dan menengah.
2. Penyusunan program kegiatan pembinaan koperasi, UKM DAN USIT.
3. Peningkatan mutu, desain, produksi, bahan dan fasilitasi produksi.
4. Peningkatan promosi, publikasi, distribusi dan bina pasar.
5. Pelaksanaan wujud kemitraan, pembinaan konsultasi usaha dan pemberian advokasi.

6. Penyediaan, penetapan, pengelolaan sarana, prasarana, dan lokasi usaha.
7. Peningkatan kemampuan SDM.
8. Pengawasan dan pengendalian usaha koperasi, UKM dan USIT.
9. Pemantauan dan evaluasi tugas operasional usaha koperasi, UKM DAN USIT.
10. Perizinan usaha dan lokasi usaha koperasi, UKM DAN USIT.
11. Pemberian bimbingan dan penyuluhan kepada para pelaku usaha dan masyarakat luas.
12. Penetapan badan hukum koperasi.
13. Peningkatan pengembangan lembaga keuangan koperasi, UKM dan USIT.
14. Pemberian bantuan modal dan peralatan.
15. Pengelolaan dukungan teknis dan administratif.
16. Pembinaan teknis pelaksanaan kegiatan suku dinas.

E.2.4. Struktur Organisasi

Personel yang bertanggung jawab dalam penanganan PKL berada di tingkat dinas, suku dinas, dan kecamatan. Struktur organisasi Dinas adalah sebagai berikut:

Gambar 6. Struktur Organisasi Dinas KUKM DKI Jakarta

