

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG MASALAH

Jakarta, provinsi yang mempunyai luas wilayah 661,52 km<sup>2</sup>,<sup>1</sup> sejak ditetapkan secara resmi sebagai Ibu Kota Negara Republik Indonesia melalui UU Nomor 10 tahun 1964 pada tanggal 31 Agustus 1964, Jakarta telah menarik minat sebagian besar masyarakat Indonesia untuk menetap dan mencari penghidupan di kota tersebut. Berdasarkan hasil survei yang dilakukan oleh BPS tahun 2001, persentase penduduk kota di Indonesia pada tahun 2000 telah mencapai sebesar 42,43 dan registrasi penduduk DKI Jakarta tahun 2004 mencatat penambahan jumlah pendatang baru yang berkisar antara 200-250 ribu per tahun selama periode 2002-2004.<sup>2</sup> Suku Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil mencatat bahwa sampai bulan Januari 2008, jumlah penduduk Jakarta mencapai 8.489.910 orang dengan jumlah penduduk wajib KTP sebanyak 4.840.527 orang.<sup>3</sup>

**Tabel 1. Jumlah Kepadatan Penduduk per Wilayah Kotamadya, Januari 2008**

Wilayah	WNI		WNA		Total	Luas (Km <sup>2</sup> )	Kepadatan / Km <sup>2</sup>
	Jumlah	Jumlah	Jumlah	Jumlah			
Jakarta Pusat	930.674		831		931.505	4,815	193
Jakarta Utara	1.420.388		884		1.421.272	13,739	103
Jakarta Barat	1.634.781		586		1.635.367	12,252	133
Jakarta Selatan	1.885.302		1.163		1.886.465	14,573	129
Jakarta Timur	2.592.940		922		2.593.862	19,741	131
Kep. Seribu	21.425		14		21.439	870	25
<b>TOTAL</b>	<b>8.485.510</b>		<b>4.400</b>		<b>8.489.910</b>	<b>66,263</b>	<b>128</b>

Sumber : Suku Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kotamadya

<sup>1</sup> <http://bps.jakarta.go.id>

<sup>2</sup> Haning Romdiati dan Mita Noveria, 2006. "Mobilitas Penduduk antar Daerah Dalam Rangka Tertib Pengendalian Migrasi Masuk Ke DKI Jakarta," [http://www.ppk.lipi.go.id/informasi/publikasi/publikasi\\_detil.asp?Vnomo=74](http://www.ppk.lipi.go.id/informasi/publikasi/publikasi_detil.asp?Vnomo=74),

<sup>3</sup> "Data Statistik Penduduk Jakarta Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil", <http://www.kependudukancapil.go.id/index.php/statistik/kepadatan-penduduk/42-statistik/28-kepadatan-penduduk-per-wilayah-kotamadya>

Kepadatan penduduk di Jakarta menimbulkan serentetan masalah yang akhirnya menjadikan Jakarta “kelebihan beban”, seperti kemacetan dan meningkatnya sektor informal.<sup>4</sup> Kemacetan di Jakarta adalah penyakit kronis Jakarta, oleh karenanya Pemerintah Daerah (Pemda) Jakarta berupaya keras mengatasi kemacetan sejak bertahun-tahun: mulai dari peraturan *3-in-1*, jalur khusus bis, perbaikan jalan, pembangunan jalan bebas hambatan sampai pada busway yang akhir-akhir ini cukup populer di mata penduduk Jakarta sebagai alat transportasi baru.<sup>5</sup> Kemacetan yang dirasakan penduduk Jakarta setiap harinya disebabkan oleh banyaknya jumlah kendaraan, dimana dalam catatan Polda Metro Jaya, sekitar 1.250 sampai 1.500 unit kendaraan sepeda motor baru muncul di jalan setiap harinya. Tiap tahunnya, baik kendaraan roda dua dan roda empat pertambahannya mencapai 40 persen. Hingga akhir tahun 2006, jumlah yang terdaftar mencapai 7.015.000 unit. Yang mengherankan, 98 persen diantaranya adalah kendaraan milik pribadi.<sup>6</sup>

Sektor informal memiliki peran besar di negara-negara sedang berkembang (NSB) termasuk Indonesia dimana sekitar 30-70% populasi tenaga kerja di perkotaan bekerja di sektor ini, adalah sektor yang tidak terorganisasi (*unorganized*), tidak teratur (*unregulated*), dan kebanyakan legal tetapi tidak terdaftar (*unregistered*).<sup>7</sup> Sektor informal memiliki karakteristik diantaranya jumlah unit usaha yang banyak dalam skala kecil, kepemilikan oleh individu, atau keluarga, teknologi yang sederhana dan padat tenaga kerja, tingkat pendidikan dan ketrampilan yang rendah, akses ke lembaga keuangan daerah, produktivitas tenaga kerja yang rendah, dan tingkat upah yang juga relatif lebih rendah dibandingkan sektor formal.<sup>8</sup> Kebanyakan pekerja di sektor informal perkotaan merupakan migran dari desa atau daerah lain yang mempunyai motivasi untuk mendapatkan pendapatan yang cukup untuk sekedar mempertahankan hidup (*survival*);

---

<sup>4</sup> “Masa Depan DKI-Kuncinya Kerjasama antar Daerah,” Kompas, 10 Agustus 2007

<sup>5</sup> Atasi Kemacetan Jakarta Lewat Radio,”

<http://www.sinarharapan.co.id/berita/0610/18/ipt02.html>, ”

<sup>6</sup> “Penyebab Polusi Udara,”

?<http://udarakota.bappenas.go.id/view.php?page=newsdetail&id=63> Motor,

<sup>7</sup> Tri Widodo, 2005. “Sektor Informal Yogyakarta” dalam Diskusi Pusat Studi Ekonomi dan Kebijakan Publik (PSEKP) Selasa 7 Maret 2005,

<http://www.ugm.ac.id/index.php?page=rilis&artikel=322>

<sup>8</sup> *ibid*

sehingga harus mau tinggal di pemukiman kumuh, dimana pelayanan publik seperti listrik, air bersih, transportasi, kesehatan, dan pendidikan yang sangat minim.<sup>9</sup>

Salah satu bentuk sektor informal adalah pedagang kaki lima (selanjutnya disebut PKL), adalah bagian dari usaha sektor informal (mencakup seluruh sektor ekonomi yang ada seperti sektor perdagangan, jasa-jasa, dan industri) yang umumnya mempunyai sifat menghadang konsumen dengan prasarana yang terbatas dan pengoperasian usahanya menggunakan bagian jalan, trotoar, taman, jalur hijau yang merupakan fasilitas umum dan peruntukannya bukan sebagai tempat usaha atau tempat lain yang bukan miliknya, kecuali pada lokasi resmi.<sup>10</sup> Definisi tersebut kemudian diperbaharui dengan mencantumkan klausul perijinan.<sup>11</sup>

**Gambar 1. PKL Menutup Badan Jalan<sup>12</sup>**



---

<sup>9</sup> Ibid

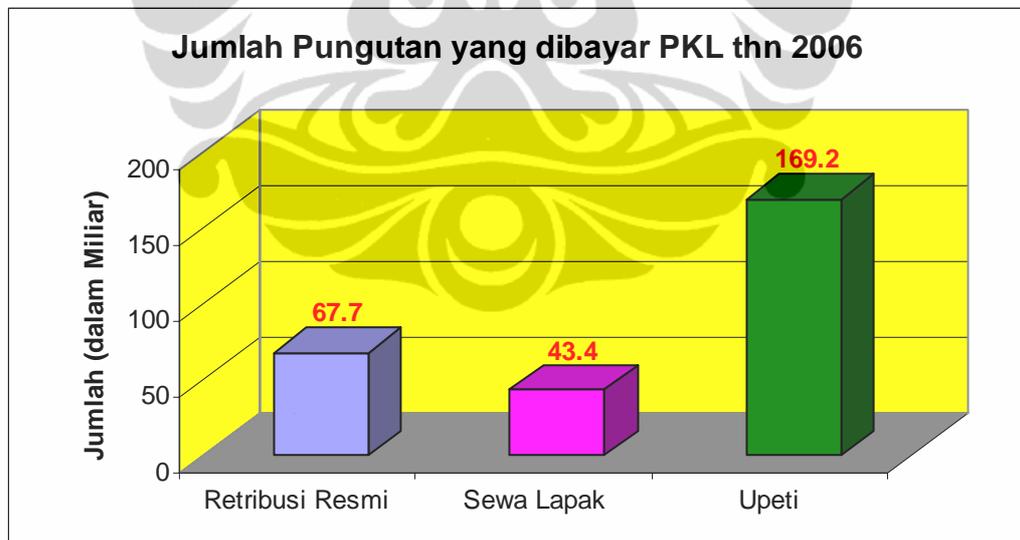
<sup>10</sup> Perda DKI Nomor 5/1978 Bab I pasal 1.

<sup>11</sup> Peraturan Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta Nomor 8 tahun 2007, Bab I, pasal 1, angka 14, (masih dalam tahap sosialisasi) menyebutkan: "Pedagang Kaki Lima adalah seseorang yang melakukan kegiatan usaha perdagangan dan jasa yang menempati tempat-tempat prasarana kota dan fasilitas umum baik yang mendapat 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."

<sup>12</sup> Selamat Saragih, 2008, "*PKL Boleh Jualan di Tepi Jalan sampai Lebaran*," Koran Media Indonesia, Minggu, 24 Agustus 2008

Seiring dengan krisis moneter yang terjadi sejak 1997, jumlah PKL di Jakarta semakin meningkat dan tidak terkendali. Pertumbuhannya yang sangat sporadis telah mengisi bahkan mengkooptasi ruang-ruang publik dan pusat-pusat kegiatan masyarakat. Dengan omzet mencapai lebih dari 13 triliun di tahun 2006, yaitu dari Rp 35,617 miliar per hari, jumlah PKL di Jakarta berfluktuasi dalam empat tahun terakhir secara berurutan 2002 (141.073), 2003 (128.993), 2004 (116.913), 2005 (10.660) dan 2006 (92.751).<sup>13</sup> Jumlah ini tentu lebih kecil dari yang sebenarnya, karena selain jumlah PKL yang bertambah setiap harinya, pencacahan juga tidak meliputi seluruh PKL. Dinas KUKM mengklasifikasikan PKL berdasarkan omzet penjualan. Dari data tersebut terbukti bahwa jumlah PKL terbesar adalah yang beromzet kurang dari tiga ratus ribu rupiah.<sup>14</sup>

**Gambar 2. Grafik Jumlah Pungutan yang dibayar PKL tahun 2006<sup>15</sup>**



<sup>13</sup> Iwan Santosa, 2007, "Omzet PKL Jakarta 13 Triliun," Kompas, 24 Juli 2007 dan [http://bps.jakarta.go.id/P3\\_Stat/P3S\\_Kakilima/Kakilima\\_tabel1.html](http://bps.jakarta.go.id/P3_Stat/P3S_Kakilima/Kakilima_tabel1.html)

<sup>14</sup> "Statistik UKM" Data Dinas KUKM. 2006. <http://dinaskukm.jakarta.go.id/statistik2.php?id=1&ids=8> dan [http://bps.jakarta.go.id/P3\\_Stat/P3S\\_Kakilima/Kakilima\\_tabel2.html](http://bps.jakarta.go.id/P3_Stat/P3S_Kakilima/Kakilima_tabel2.html)

<sup>15</sup> Dibuat berdasarkan data dari Santoso, 2007. opcit

Kondisi atau situasi yang menimbulkan masalah, yaitu kebutuhan atau ketidakpuasan pada sebagian orang yang menginginkan pertolongan atau perbaikan.<sup>16</sup> Masalah ini menjadi masalah publik bila ada orang atau kelompok yang menggerakkan ke arah tindakan guna mengatasi masalah tersebut; dan juga mempunyai dampak yang luas termasuk bagi orang-orang yang tidak secara langsung terlibat.<sup>17</sup>

**Tabel 2. Banyaknya Usaha Kakilima Jakarta Menurut Omset Per-Hari dan Kotamadya DKI Jakarta<sup>18</sup>**

Jenis Lahan Usaha	Omset Per Hari (Rupiah)				Jumlah
	Kurang dari 300.000	300.000 - 499.999	500.000-999.999	1000.000 atau lebih	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Jakarta Selatan	30,254	3,366	1,667	339	35,626
Jakarta Timur	26,123	2,397	1,191	269	30,007
Jakarta Pusat	28,070	3,215	1,468	835	33,588
Jakarta Barat	16,067	2,303	775	106	19,251
Jakarta Utara	20,281	1,604	477	239	22,601
<b>DKI Jakarta</b>	<b>120,795</b>	<b>12,885</b>	<b>5,578</b>	<b>1,788</b>	<b>141,073</b>

Keberadaan PKL dirasakan sebagai sebuah masalah publik ketika PKL mengambil ruang-ruang publik seperti badan dan bahu jalan, sehingga sangat mengganggu ketertiban lalu lintas, dan berada di taman kota sehingga mengganggu keindahan, ketertiban dan keamanan. Trotoar dan badan jalan memang menjadi tempat favorit para PKL, dimana 26.566 pedagang dari jumlah keseluruhan 92.751 menempati trotoar dan badan jalan, sedangkan yang menempati halaman pasar hanya sejumlah 10.216.<sup>19</sup> Kesemerawutan ini tidak hanya mengacaukan tata ruang kota namun juga berpotensi menimbulkan kerawanan sosial.

<sup>16</sup> Budi Winarno. 2007. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo. Hal. 70

<sup>17</sup> Ibid. Hal. 71

<sup>18</sup> "Statistik UKM" Data Dinas KUKM. 2006. op.cit

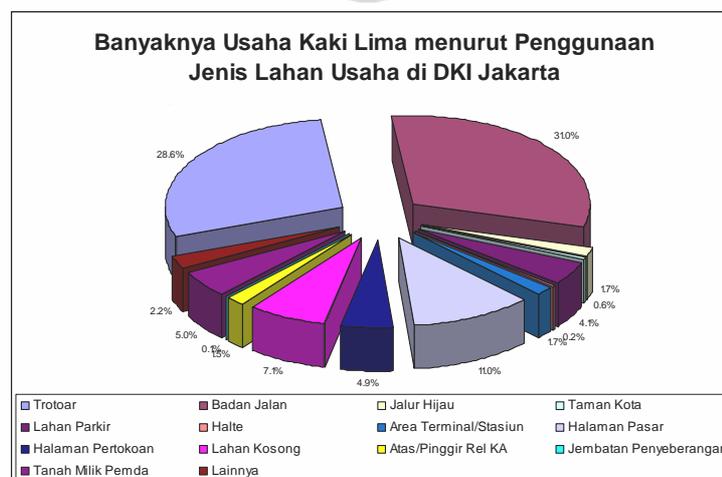
<sup>19</sup> "Statistik UKM" Data Dinas KUKM. 2006. op.cit

**Tabel 3. Banyaknya Usaha Kakilima Menurut Penggunaan Jenis Lahan Usaha dan Kotamadya DKI Jakarta<sup>20</sup>**

Jenis Lahan Usaha	Kotamadya					Jumlah Total
	Jakarta Selatan	Jakarta Timur	Jakarta Pusat	Jakarta Barat	Jakarta Utara	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Trotoar dan badan jalan	23,555	20,228	22,465	12,458	15,599	94,305
Jalur hijau dan taman kota	1,576	2,228	2,247	1,464	989	8,704
Lahan Parkir dan Halte	3,744	984	4,230	408	387	9,753
Halaman Terminal/Stasiun	823	1,014	640	93	3	2,573
Halaman Pasar/Pertokoan	3,211	3,780	2,314	1,594	2,963	13,862
Tanah/Lahan Kosong	1,471	1,103	291	1,422	1,428	5,715
Lainnya	1,246	670	1,201	1,812	1,232	6,161
<b>Jumlah</b>	<b>35,626</b>	<b>30,007</b>	<b>33,388</b>	<b>19,251</b>	<b>22,601</b>	<b>141,073</b>

Dari tabel tersebut dapat dibuatkan grafik prosentase. Berdasarkan data, jumlah PKL terbanyak yaitu 94,305 dengan prosentase sebesar 31.05% berdagang di bahu atau badan jalan. Tempat favorit peringkat kedua adalah trotoar, sebanyak 94,305 pedagang atau 28.6% dari keseluruhan.

**Gambar 3. Grafik Banyaknya Usaha Kaki Lima menurut Penggunaan Jenis Lahan Usaha di DKI Jakarta**



<sup>20</sup> Ibid.

Berdasarkan pengelompokan masalah publik oleh Lester dan Steward Jr<sup>21</sup> yang terilhami oleh Lowi<sup>22</sup>, penanganan PKL bisa dikategorikan sebagai masalah prosedural karena menyangkut bagaimana tugas penanganan PKL di DKI Jakarta dapat dilaksanakan oleh Dinas KUKM dengan baik dan berkoordinasi dengan dinas-dinas pemerintah provinsi DKI yang lain. Selain itu berdasarkan asal usul masalah publik, masalah penanganan PKL yang memiliki kompleksitas yang cukup tinggi dapat dirunut dari masalah ekonomi di Indonesia. Pengangguran yang tinggi meningkatkan jumlah sektor informal secara cukup signifikan.

Masalah publik yang muncul memerlukan solusi publik, yang disebut sebagai kebijakan publik. Dye berpendapat kebijakan publik adalah hal-hal yang dilakukan pemerintah maupun tidak (*Public policy is whatever governments choose to do or not to do*).<sup>23</sup> 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. Sementara itu Amir Santoso membagi pengertian kebijakan publik dalam dua wilayah kategori.<sup>24</sup> 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-maksud tertentu, dan kebijakan publik sebagai akibat-akibat yang dapat diramalkan.<sup>25</sup> 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.

---

<sup>21</sup> James P. Lester dan Joseph Steward, Jr. 2000. *Public Policy-An Evolutionary Approach*. Edisi 2. Stamford: Wadsworth. Hal. 8-9, Lester dan Steward mengklasifikasi masalah public menjadi (i) liberal dan konservatif, (ii) substantif dan procedural, (iii) material dan simbolis, serta (iv) kolektif dan privat.

<sup>22</sup> Budi Winarno. Op.cit. hal. 72, Lowi mengkategorikan masalah publik sebagai masalah (i) prosedural dan substantif, serta (ii) pembedaan berdasarkan asal-usul masalah

<sup>23</sup> Thomas R. Dye. 2005. *Understanding Public Policy*. Ed.11. New Jersey: Prentice Hall. Hal.1

<sup>24</sup> Budi Winarno, op.cit. hal 19

<sup>25</sup> Ibid

Dengan demikian kebijakan publik dapat berupa aturan atau ketentuan yang tertuang dalam Undang-undang, Peraturan Pemerintah, maupun Peraturan Daerah dan lain sebagainya. Melihat kondisi PKL yang dapat dijumpai hampir di setiap sudut kota Jakarta, tidaklah berlebihan apabila publik mengasumsikan bahwa Pemerintah Provinsi DKI Jakarta beserta dinas-dinas yang terkait tidak mengambil suatu tindakan agar penataan PKL menjadi lebih tertib. Namun, yang tidak diketahui sebagian besar masyarakat adalah bahwa pengaturan tentang PKL telah dibuat dalam suatu kebijakan publik sebagai solusi atas masalah publik misalnya Perda DKI Ibukota Jakarta No. 5 tahun 1978 tentang Peraturan Tempat dan Usaha serta Pembinaan Pedagang Kaki Lima dan Perda DKI Ibukota Jakarta Nomor 8 Tahun 2000 tentang tentang Ketertiban Umum.

Keberadaan PKL yang sering diidentikkan dengan masalah publik dapat disebabkan oleh masalah yang muncul dalam kebijakan penanganannya. Berikut empat ciri pokok masalah kebijakan penanganan PKL berdasarkan teori William Dunn.<sup>26</sup>

1. **Saling Ketergantungan.** Kebijakan penanganan PKL tentu memiliki ketergantungan dengan kebijakan yang lain; tentang penataan ruang PKL misalnya, dinas Koperasi dan Usaha Kecil Menengah harus berkoordinasi, antara lain dengan Dinas Tata Kota yang bertanggung jawab pada tata ruang dan tata kota Jakarta, Dinas Pertamanan, Dinas Pekerjaan Umum, atau dengan Dinas Kebersihan. Kebijakan penanganan PKL oleh KUKM harus bersinergi dengan kebijakan dinas-dinas yang lain;
2. **Subyektifitas.** Kendati diperuntukkan bagi kepentingan publik, kebijakan publik tidak terlepas dari subyektifitas pembuat maupun pelaksananya, dengan demikian kebijakan ini tentu tidak dapat memuaskan kepentingan maupun keinginan semua pihak. Subyektifitas kebijakan penanganan PKL di DKI Jakarta oleh masyarakat dilihat dari sisi pemilihan lokasi yang tidak merata;

---

<sup>26</sup> William Dunn. 1999. *Analisa Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gajahmada Press hal. 216-217 dalam Budi Winarno. Op.cit. hal. 74

3. **Sifat buatan.** Meskipun subyektifitas suatu kebijakan tidak dapat dipungkiri, kebijakan merupakan rekayasa manusia, oleh karenanya harus dibuat seobyektif mungkin. Objektivitas tersebut dapat diterapkan, misalnya dalam hal penertiban. Penertiban haruslah objektif tanpa memandang apakah suatu lokasi PKL ilegal dinilai 'lebih menghasilkan' dibanding PKL ilegal di lokasi yang lain.
4. **Dinamika masalah kebijakan.** Masalah kebijakan mengalami mempunyai dinamika baik dari sisi pembuatannya maupun pelaksanaannya. Masalah baru yang berkembang, sebagai bagian dari dinamika tersebut, sebaiknya dijadikan acuan untuk memperbaiki suatu kebijakan. Dengan demikian jangan sampai suatu dinilai *out of date* sehingga tidak mampu mengatur dan mengakomodasi permasalahan baru. Kebijakan tentang ketertiban umum yang baru yaitu Perda Nomor 8 tahun 2007 ditetapkan diantaranya untuk mengakomodasi aspirasi-aspirasi yang berkembang, diantaranya adalah masalah sanksi, yang tidak hanya dikenakan bagi penjual ilegal namun juga terhadap para konsumennya.

Suatu kebijakan dilaksanakan oleh para pejabat pemerintah dalam suatu sistem yang dikenal dengan istilah birokrasi yang memiliki aturan-aturan tertentu. Mencermati masalah birokrasi di Indonesia, Prasojo mengungkapkan bahwa kualitas dan kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan publik masih jauh dari harapan.<sup>27</sup> Di dalam lingkungan birokrasi belum tercipta budaya pelayanan publik yang berorientasi kepada kebutuhan pelanggan (*service delivery culture*). Sebaliknya yang terbentuk adalah obsesi para birokrat dan politisi untuk menjadikan birokrasi sebagai lahan pemenuhan hasrat dan kekuasaan (*power culture*). Karena itulah, kekecewaan masyarakat terhadap birokrasi terus terjadi.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Eko Prasojo. 2006. *Reformasi Birokrasi di Indonesia: Beberapa Catatan Kritis* dalam Jurnal Bisnis dan Birokrasi-Jurnal Ilmu Administrasi Negara dan Organisasi No. 01/Vol. XIV/Januari/2006. FISIP UI. Hal. 296

<sup>28</sup> *ibid*

Salah satu faktor-faktor yang menjadi situasi problematik pelayanan publik di Indonesia adalah kesulitan menghilangkan pungutan liar (*cost of uncertainty*) yang harus dikeluarkan oleh masyarakat setiap kali berhadapan dengan birokrasi untuk mendapatkan pelayanan publik; sayangnya hal ini dianggap hal yang wajar baik oleh birokrat maupun masyarakat sehingga lebih sulit untuk menghilangkan atau sekedar mengurangi.<sup>29</sup> PKL tentu saja menjadi sasaran empuk pungutan; sayangnya sampai saat ini jumlah pungutan liar terhadap PKL belum diketahui jumlahnya secara pasti. Namun yang jelas Pemerintah Daerah memperoleh keuntungan yang tidak sedikit dari PKL melalui retribusi yang dikenakan kepada mereka. Hasil penelitian *Institute For Economic And Social Cultural Rights (Ecosoc)* menunjukkan bahwa jumlah pungutan yang dibayarkan PKL tahun 2006 mencapai Rp 279,8 miliar. Pungutan mencakup retribusi resmi senilai Rp 67,7 miliar, sewa lapak Rp 43,4 miliar dan upeti Rp 169,2 miliar,<sup>30</sup> sebuah jumlah yang tidak sedikit, namun tidak sepadan dengan pelayanan yang seharusnya diberikan. Hal ini tidak terlepas dari pola pikir birokrat sebagai penguasa dan bukan sebagai pelayan publik telah menyebabkan sulitnya melakukan perubahan kualitas pelayanan publik.<sup>31</sup>

Seorang pedagang harus mengeluarkan Rp 1 juta hingga Rp 6 juta untuk menempati lapak kios berukuran 2 x 1 meter; tak hanya itu para pedagang juga diminta membayar biaya retribusi dan uang keamanan hingga tiga kali, yaitu Rp 1.000 sekali penarikan; namun di akhir pekan pungutan liar itu jumlahnya bertambah menjadi Rp 5.000 hingga Rp 8.000 per lapak; total dalam sebulan, kurang lebih satu orang pedagang mengeluarkan "uang jago" dan tarikan ilegal berkisar Rp 110 hingga Rp 150 ribu.<sup>32</sup> Uang kebersihan, keamanan, iuran, pajak, pembinaan, sampai "uang pengertian" atau bentuk-bentuk retribusi lainnya diciptakan untuk memenuhi kantung-kantung pemungutnya.<sup>33</sup> Dengan membayar pungutan yang cukup

---

<sup>29</sup> *ibid*

<sup>30</sup> Santosa, 2007. *op.cit*

<sup>31</sup> Prasojo. 2006. *op.cit*. Hal. 296

<sup>32</sup> "Yang diperas dan digusur di trotoar," 2006, 22 Januari 2006, [http://mobile.liputan6.com/?c\\_id=8&id=116352](http://mobile.liputan6.com/?c_id=8&id=116352)

<sup>33</sup> "Keberadaan PKL ibarat Lingkaran Setan," Harian Umum Sore Sinar Harapan, Kamis, 2 Oktober 2003, <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0310/02/jab01.html>

besar, PKL berani berjualan di di sudut manapun, kendatipun tempat tersebut ilegal. Walaupun sejak berlakunya retribusi daerah tahun 2006, mekanisme pungutan retribusi bagi PKL resmi dilakukan oleh satgas Kelurahan yang berkoordinasi dengan satgas Kecamatan; selanjutnya hasil retribusi tersebut diserahkan kepada pihak Sudin Koperasi dan UKM di masing-masing kodya (Jakarta Pusat, Utara, Timur, Barat, dan Selatan),<sup>34</sup> PKL tidak sepi dari pungutan liar.

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.<sup>35</sup>

Suatu kebijakan dalam pelaksanaan atau implementasinya tidak selalu dapat memenuhi tujuan yang perlu ditetapkan oleh karenanya perlu dilakukan evaluasi. Evaluasi tidak selalu berarti tahap akhir dari suatu proses kebijakan publik, seringkali suatu program dalam sebuah kebijakan publik mengalami kegagalan, sehingga diperlukan evaluasi untuk mengetahui penyebab kegagalan.<sup>36</sup> Menurut Lester dan Steward evaluasi kebijakan dapat dilakukan untuk menentukan konsekuensi yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dan menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan.<sup>37</sup> Dalam rangka mengevaluasi implementasi kebijakan, konsep Edward III sangat cocok untuk dilakukan.

Menurut George C. Edwards III, untuk mengetahui sejauh mana suatu kebijakan diimplementasikan, harus dimulai dengan menjawab pertanyaan: Apakah pre-kondisi (syarat) keberhasilan implementasi

---

<sup>34</sup> "200 PKL Menempati Lokasi Tidak Resmi di Sunter Agung," 2006, <http://www.jakartautara.com/modules/news/article.php?storyid=1408>, 3 September 2006

<sup>35</sup> Ripley & Franklin, 1982. *Policy Implementation and Bureaucracy*, The Dorsey Press. Chicago, hal.4

<sup>36</sup> Budi Winarno, op.cit. hal. 225-226

<sup>37</sup> ibid

kebijakan? Apakah kendala utama (*primary obstacles*) bagi sebuah kesuksesan implementasi kebijakan?<sup>38</sup> 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*).<sup>39</sup> Empat faktor tersebut bertindak dan berinteraksi satu sama lain secara bersamaan dalam membantu maupun menghalangi suatu implementasi kebijakan, oleh karenanya pemahamannya tidak boleh terpisah antara satu sama lain.<sup>40</sup> Empat faktor tersebut merupakan faktor internal. Implementasi kebijakan juga akan diteliti dengan melihat beberapa faktor eksternal, sebagaimana dikemukakan oleh Grindle (1980) bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel besar yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). (Wibawa, 1994:22 dalam Hariyono, 2005:51) Kajian terhadap implementasi penanganan pedagang kaki lima di DKI Jakarta dalam penelitian ini akan melihat dari sisi faktor internal dan eksternal.

Lokasi penelitian yang dipilih adalah Provinsi DKI Jakarta karena merupakan Ibu Kota Negara yang saat ini tidak hanya menjadi pusat pemerintahan<sup>41</sup> namun juga pusat perniagaan.<sup>42</sup> Kota Jakarta Pusat dijadikan studi khusus karena memiliki jumlah penduduk terbesar dari seluruh lima wilayah provinsi DKI.<sup>43</sup>

Kondisi PKL yang sangat tidak tertata menimbulkan pertanyaan, adakah kebijakan untuk mengatur dan menata PKL dan bagaimanakah kebijakan tersebut diimplementasikan. Situasi ini ternyata merupakan refleksi adanya masalah yang muncul dalam pelaksanaan kebijakan. Hal ini sebagaimana yang dikemukakan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta

---

<sup>38</sup> George Edward III. 1980. *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press. Washington DC. hal. 9-10

<sup>39</sup> *ibid.* hal. 10

<sup>40</sup> *ibid.* hal. 10

<sup>41</sup> "Pusat Pemerintahan sebaiknya dipindah ke Jonggol," 2008, [http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6822&Itemid=716](http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com_content&task=view&id=6822&Itemid=716) 4 Februari 2008

<sup>42</sup> N. Syamsuddin CH. Haesy, 2008. "Menafsir Jakarta: Lanskap Peradaban Indonesia," Jurnal Nasional, Edisi Khusus Jakarta, Senin, 23 Juni 2008

<sup>43</sup> "Data Statistik Penduduk Jakarta Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil", 2008 op.cit. hal. 1

bahwa pemerintah telah berusaha membina para PKL. Tahun 2005, tercatat 92.751 PKL telah dibina dengan cara direlokasi dan ditampung sementara. Namun, diakui masih terdapat sekitar 85.000 PKL yang belum terbina karena keterbatasan ruang, waktu, dan biaya.<sup>44</sup> Masalah dalam implementasi kebijakan penanganan PKL juga menyangkut pelaksanaannya. Sebagaimana disebutkan oleh Staf Seksi PKL Dinas KUKM dalam sebuah wawancara khusus untuk penelitian ini pada tanggal 7 April 2008 bahwa Dinas KUKM melalui Sudin adalah instansi yang berwenang mengutip dan mengumpulkan retribusi PKL, namun tidak dapat dipungkiri oknum aparat di tingkat kelurahan maupun kecamatan melakukan hal ini secara tidak legal. Bertolak dari masalah tersebut, perlu dilakukan penelitian untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan penanganan PKL di DKI Jakarta, khususnya Kota Jakarta Pusat.

## **B. POKOK PERMASALAHAN**

Permasalahan dalam penelitian meliputi:

1. Bagaimanakah implementasi kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam menangani PKL saat ini?
2. Faktor-faktor apakah yang mendukung keberhasilan dan kegagalan implementasi penanganan PKL di DKI Jakarta?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

1. Menjelaskan implementasi kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam menangani PKL saat ini;
2. Memaparkan faktor-faktor yang mendukung keberhasilan dan kegagalan implementasi penanganan PKL di DKI Jakarta.

---

<sup>44</sup> "Potensi PKL Jakarta tak Terurus," Kompas (Cetak), 16 Oktober 2008

#### **D. SIGNIFIKANSI PENELITIAN**

1. Manfaat secara akademik yang diberikan oleh penelitian ini adalah memberikan informasi tentang kebijakan penanganan PKL dan penerapannya khususnya di DKI Jakarta;
2. Signifikansi praksis dari penelitian ini adalah memberikan input bagi para pemangku kebijakan untuk mengetahui masalah yang muncul dalam implementasi kebijakan sehingga diharapkan dapat membuat kebijakan dan mengimplementasikannya secara lebih optimal.

#### **E. SISTEMATIKA PENULISAN**

##### **Bab I. PENDAHULUAN**

Bagian pertama dari penelitian ini akan membahas latar belakang permasalahan dalam kebijakan publik di bidang penanganan Pedagang Kaki Lima (PKL) di DKI Jakarta dan implementasinya. Selain itu penelitian ini juga mengungkapkan pokok permasalahan penelitian dan tujuan penelitian. Selain itu, sistematika penulisan penelitian dipaparkan setelah dijabarkan manfaat penelitian baik secara akademis maupun praktis.

##### **Bab II. TINJAUAN PUSTAKA**

Bagian kedua penelitian ini, dibagi menjadi tiga bagian yaitu beberapa hasil penelitian terdahulu, kerangka teori, dan metodologi penelitian. Pada bagian pertama, output penelitian sebelumnya tentang pedagang kaki lima. Pembahasan output penelitian tersebut akan menegaskan perbedaan fokus penelitian ini dengan penelitian yang lalu. Dalam bagian kedua Kerangka teori akan membahas lebih jauh tentang konsep penerapan kebijakan publik akan dibahas menurut aspek penerapan kebijakan publik yang dikemukakan George C. Edwards III, yaitu aspek *communication*, *resources*, *dispositions*, dan *bureaucratic structure*.

Bagian ketiga akan menjelaskan tentang pendekatan yang digunakan oleh peneliti dalam melakukan penelitian. Selain itu dipaparkan pula metode-metode pengumpulan dan analisis data.

### Bab III. OBJEK PENELITIAN

Di dalam bab ini, akan dieksplorasikan objek penelitian yaitu penerapan kebijakan penanganan PKL yang saat ini diambil oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Paparan dalam bab ketiga merupakan hasil pengamatan langsung yang dilakukan oleh peneliti dengan cara wawancara dan observasi lapangan.

### Bab IV. ANALISIS

Bab keempat yang bertajuk "Implementasi Kebijakan Penanganan Pedagang Kaki Lima di Provinsi DKI Jakarta, Studi Kasus Kota Jakarta Pusat", berisi tentang penerapan kebijakan pemerintah provinsi DKI Jakarta dalam pedagang kaki lima, khususnya wilayah Jakarta Pusat. Dalam bab ini akan dibandingkan antara aspek-aspek penerapan yang dilakukan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dengan aspek-aspek penerapan kebijakan publik yang digagas oleh George C. Edwards III.

### Bab V. PENUTUP

Bab V memuat simpulan dan saran. Hasil penelitian yang telah diuraikan dalam bab-bab sebelumnya disimpulkan dalam bab ini. Selain itu diberikan pula saran atau rekomendasi dalam implementasi kebijakan penanganan PKL di DKI Jakarta di bagian akhir dari penelitian.