

**PELAKSANAAN PENERTIBAN PEDAGANG KAKI LIMA
OLEH SATUAN POLISI PAMONG PRAJA
DI KOTA MAKASSAR**

*The Perform of Regulating the Street Vendor by Police of Pamong Praja
Department in Makassar Municipality*

Disusun Oleh :

**WINARDI
PO800206514**



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2008**

**PELAKSANAAN PENERTIBAN PEDAGANG KAKI LIMA
OLEH SATUAN POLISI PAMONG PRAJA
DI KOTA MAKASSAR**

Tesis

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Magister

**Program Studi
Administrasi Pembangunan**

Disusun dan diajukan oleh:

WINARDI

Kepada

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2008**

TESIS

PELAKSANAAN PENERTIBAN PEDAGANG KAKI LIMA OLEH SATUAN POLISI PAMONG PRAJA DI KOTA MAKASSAR

Disusun dan diajukan Oleh:

WINARDI

No. Pokok: P0800206514

Telah Dipertahankan Di depan Panitia Ujian Tesis

Pada Tanggal 10 September 2008

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui
Komisi Penasehat,

Prof. Dr. AR. Paembonan, MS
Ketua

Dr. Haselman, MS
Anggota

Ketua Program Studi
Administrasi Pembangunan

Direktur Program Pascasarjana
Universitas Hasanuddin

Prof. Dr. Suratman, M.Si

Prof. Dr. dr. A. Razak Thaha, M.Sc

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini

Nama : Winardi
Nomor mahasiswa : P0800206514
Program studi : Administrasi Pembangunan

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 10 September 2008

Yang menyatakan,

Winardi

PRAKATA

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah, AWT oleh karena Rahmat dan HidayahNya-lah sehingga penulisan tesis ini dapat terselesaikan. Tesis yang berjudul **“Pelaksanaan Penertiban Pedagang Kaki Lima oleh Satuan Polisi Pamong Praja di Kota Makassar”** merupakan salah satu tugas dan persyaratan yang harus dipenuhi dalam menyelesaikan pendidikan pada jenjang Strata 2 (S2) pada Program Pascasarjana Magister Administrasi Pembangunan Universitas Hasanuddin.

Dukungan dari berbagai pihak selama penulis mengikuti perkuliahan pada Program Pascasarjana Magister Administrasi Pembangunan Universitas Hasanuddin Makassar hingga penulisan tesis ini merupakan sumbangan yang tak ternilai harganya. Proses penulisan ini telah memberikan pengalaman yang sangat berarti bagi penulis tentang arti *“Perjuangan, Tantangan, Cobaan dan Kesabaran”* yang selalu menghampiri penulis di setiap tahapan penulisan ini.

Sebagai manusia biasa yang tidak luput dari kesalahan, penulis sadar akan berbagai kekurangan di dalam penulisan tesis ini. Untuk itu kritik dan saran yang bersifat membangun sangat penulis harapkan demi kesempurnaan tesis ini.

Penulis menyadari tanpa bantuan, petunjuk, bimbingan saran dari semua pihak yang telah membantu penulis secara moril maupun materil

tesis ini tidak akan terselesaikan. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat :

1. Kepada Ibunda dan Ayahanda tercinta, kakak-kakak dan adik-adik serta mertuaku atas segala pengorbanan, kasih sayang dan motivasi yang senantiasa diberikan kepada penulis untuk segera menyelesaikan penulisan tesis ini.
2. Kepada istriku, Djoharsih yang tercinta atas segala kesabaran dan kasih sayangnya mendampingi penulis dalam penyelesaian tesis ini, serta anak-anakku, Rara, Miftah dan Bhanu yang tersayang sebagai motivasi, inspirasi dan semangat hidupku agar segera menyelesaikan tesis ini.
3. Prof. Dr. AR. Paembonan, MS dan Dr. Hasselman, MS selaku Komisi Penasehat Tesis bagi penulis, yang dengan ketulusan hati memberikan arahan dan bimbingan dalam penulisan tesis ini.
4. Prof. Dr. Suratman, MS. selaku Ketua Program Studi Administrasi Pembangunan Universitas Hasanuddin Makassar.
5. Bapak dan Ibu dosen serta segenap karyawan Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar.
6. Ir. H. Ilham Arief Sirajuddin, MM selaku Walikota Makassar yang telah memberikan izin belajar dan motivasi kepada penulis .
7. Drs. Hakim Syahrani selaku Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar dan Elo Dewata Yunus Wahid, S.STP, selaku Kepala Bidang Operasional Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar yang

dengan senang hati menerima penulis untuk mengadakan penelitian di Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar.

8. Staf dan Anggota Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar dan masyarakat Kota Makassar, khususnya para Pedagang Kaki Lima di Kota Makassar yang telah membantu penulis dalam memberikan data-data yang dibutuhkan penulis dalam penulisan tesis.

Penulis menyadari bahwa tak ada gading yang tak retak, dan tidak ada kesempurnaan pada diri manusia karena sesungguhnya kesempurnaan itu hanya milik Allah SWT semata. Oleh karena itu, segala urusan selayaknya disandarkan kepada-Nya.

Amin.

Makassar, September 2008

P E N U L I S

WINARDI

ABSTRAK

WINARDI. *Pelaksanaan Penertiban Pedagang Kaki Lima Oleh Satuan Polisi Pamong Praja di Kota Makassar*. Dibimbing oleh AR. Paembonan dan Hasselman.

PKL sering dipandang setengah hati oleh pemerintah karena aktivitas usahanya dianggap sebagai penyakit kota (menggangu kebersihan, keindahan, ketertiban dan kelancaran lalu lintas kota). Karena itulah melalui Satuan Polisi Pamong Praja, Pemerintah Kota Makassar mengambil langkah penertiban untuk mengatasinya. Sudah sekian banyak penertiban yang dilaksanakan Satpol PP, namun PKL tetap saja melakukan aktivitasnya setelah penertiban tersebut, bahkan biasa juga terjadi bentrokan fisik antara Satpol PP dengan PKL, karena para PKL mengadakan perlawanan jika ditertibkan.

Berdasarkan fakta-fakta tersebut, maka Peneliti ingin mengetahui bagaimana pelaksanaan penertiban PKL oleh Satpol PP di Kota Makassar. dan faktor-faktor yang mempengaruhi seringnya terjadi bentrokan antara petugas Satpol PP dengan PKL dalam penertiban PKL..

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif kualitatif dengan metode analisis. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder, yaitu kepustakaan dan arsip/dokumen. Data penelitian ini diperoleh dari teknik pengumpulan data melalui observasi, dokumentasi dan wawancara.

Teknik analisis data yang digunakan pada penelitian ini adalah analisis dengan metode interaktif yaitu menganalisis dengan memadukan (cara interaktif) beberapa data..

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan penertiban PKL yang dilakukan oleh Satpol PP masih kurang, karena kurang tegasnya aparat dalam menindak PKL yang melanggar aturan, anggota Satpol PP kurang memahami tugas dan tanggung jawabnya sehingga sering terjadi kesalahan prosedur di lapangan dan terkadang juga bersifat diskriminasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi seringnya terjadi bentrokan fisik antara Satpol PP Kota Makassar dengan PKL adalah karena kurangnya sosialisasi Perda oleh Pemerintah Kota Makassar kepada masyarakat; Kurangnya kesadaran PKL dalam penegakan hukum; Kurangnya pemberdayaan masyarakat; Tingginya solidaritas sosial PKL.

ABSTRACT

WINARDI. *The Perform of Regulating the Street Vendor by Police of Pamong Praja Department in Makassar Municipality*. Guided by AR. Paembonan and Hasselman.

The street vendor are considered halfhearted by the local governments due to their activities that may bring to an adverse social impact such as : disorganize and disorder of environment and cause an area to be dirt and also distract traffic conditions. Therefore, Makassar Municipality has taken initiative in order to regulate the condition mentioned above by utilizing Police of Pamong Praja as their upholder of regulation. Indeed, there has been many tasks already performed to regulate this circumstances. Nevertheless, the street vendors are still exist and maintain their selling stuff and even worse the street vendor sometimes have a confrontation with Police of Pamong Praja in psychical way.

Based on those facts, the researcher needs to analyze how the standard procedural that already is been implemented by Police of Pamong Praja Department and also determine what are the factors that arise the pshyical conflict among the street vendors and Police of Pamong Praja Department.

A qualitative descriptive approach and analysis method are used in this research. Data is in this research is primary and secondary data which are : archives and documents. Data is gathered by using some collecting techniques such as observation, documentation and interviews.

Technical data analysis which is used analysis based on interactive method which analyzes and combines several data.

The result of this research shows that the task perform of regulating the street vendors in Makassar Municipality are lack of, due to lack of understanding and knowledge from Police of Pamong Praja Department in terms of the regulation of the street vendors. Therefore this may result in propaganda in the practices. Other factors that are regarded as encouraging factor is lack of workshop and socialization that inform about the certain regulation, lack of knowledge from the street vendors, lack of human resources and high solidarity in the street vendors level.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGAJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN TESIS	iv
PRAKATA	v
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR GAMBAR	xv
DAFTAR LAMPIRAN	xvi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	14
C. Tujuan Penelitian.....	14
D. Manfaat Penelitian.....	15
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	16
A. Fungsi Pemerintah Daerah sebagai Organisasi Publik ..	16
B. Konsep Kebijakan Publik.....	19
C. Konsep Kewenangan	24
D. Satuan Polisi Pamong Praja.....	28
E. Konsep Pembinaan dan Penertiban.....	31
1. Konsep Pembinaan.....	31
2. Konsep Penertiban.....	33
F. Konsep Pedagang Sektor Informal, Pedagang Kaki Lima, dan Masyarakat.....	33
1. Konsep Pedagang Sektor Informal	33

2. Konsep Pedagang Kaki Lima.....	37
3. Konsep Masyarakat	42
G. Konsep Konflik	42
H. Kerangka Pikir	45
BAB III METODE PENELITIAN.....	49
A. Jenis Penelitian	49
B. Lokasi Penelitian	50
C. Sumber Data	51
1. Data Primer	51
2. Data Sekunder.....	52
D. Teknik Pengumpulan Data	52
1. Teknik Observasi	53
2. Teknik Wawancara.....	53
3. Teknik Dokumentasi.....	54
E. Teknik Analisis Data	54
F. Defenisi Operasional	57
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	60
A. Gambaran Umum Kota Makassar.....	60
1. Keadaan Umum.....	60
2. Keadaan Penduduk dan Tenaga Kerja.....	60
B. Gambaran Umum Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar.....	64
1. Latar Belakang Terbentuknya Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar.....	64
2. Struktur Organisasi Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar.....	68
3. Tugas Pokok dan Fungsi Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar.....	71

4. Kondisi Aparatur Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar.....	72
C. Gambaran Umum Pedagang Kaki Lima (PKL) Kota Makassar.....	81
D. Pelaksanaan Penertiban Pedagang Kaki Lima yang Dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar	83
1. Kewenangan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar dalam Penertiban Pedagang Kaki Lima ...	115
2. Sumber Daya Manusia Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar	123
3. Sarana dan Prasarana Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar dalam Penertiban Pedagang Kaki Lima.....	128
E. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Terjadinya Bentrokan secara Fisik antara Satuan Polisi Pamong Praja dan Pedagang Kaki Lima dalam Penertiban Pedagang Kaki Lima.....	133
a. Minimnya Jumlah Sumber Daya Petugas yang Berkualitas	133
b. Kurangnya Sosialisasi Peraturan Daerah.....	135
c. Kurangnya Kesadaran Pedagang Kaki Lima dalam Penegakan Hukum.....	138
d. Keterbatasan Sarana dan Prasarana Operasional....	147
e. Kurangnya Pemberdayaan Masyarakat.....	149
f. Solidaritas Sosial Pedagang Kaki Lima.....	150
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN.	151
A. Kesimpulan.....	151
B. Saran	152
DAFTAR PUSTAKA	153

DAFTAR TABEL

Nomor	Teks	Halaman
1	Jumlah Pedagang Kaki Lima per Kecamatan Tahun 2005 s/d 2007	7
2	Penertiban Pedagang Kaki Lima di Kota Makassar yang Berakhir dengan Bentrokan / Adu Fisik Tahun 2006 - 2007...	12
3	Pandangan Lama dan Baru Tentang Konflik	43
4	Jumlah Penduduk, Luas Wilayah dan Kepadatan Penduduk Dirinci Menurut Kecamatan	61
5	Jumlah Pencari Kerja Berdasarkan Jenis Kelamin.....	62
6	Jumlah Pencari Kerja Berdasarkan Tingkat Pendidikan Tahun 2007	63
7	Pegawai Negeri Sipil dan Tenaga Kontrak pada Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar Menurut Pangkat / Golongan .	73
8	Pegawai Negeri Sipil pada Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar Menurut Tingkat Pendidikan	74
9	Tenaga Kontrak pada Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar Menurut Tingkat Pendidikan	75
10	Pegawai Negeri Sipil dan Tenaga Kontrak pada Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar Menurut Usia.....	76
11	Pegawai Negeri Sipil dan Tenaga Kontrak pada Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar Menurut Jenis Kelamin.....	77
12	Sarana dan Prasarana Administrasi Perkantoran Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar	79

Nomor	Teks	Halaman
13	Sarana dan Prasarana Operasional yang Digunakan dalam Pelaksanaan Penertiban Pedagang Kaki Lima oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar	80
14	Kegiatan Penertiban Pedagang Kaki Lima selama Tahun 2007.....	82
15	Pelanggaran Pedagang Kaki Lima yang Dilimpahkan Ke Pengadilan Negeri Tahun 2007	110
16	PPNS Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar	112
17	Nama - nama Penyidik Polri yang Diperbantukan di Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar	114
18	Diklat Tekhnis Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar..	124
19	Diklat Fungsional Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar.....	125
20	Pegawai Negeri Sipil dan Tenaga Kontrak pada Satuan Polisi Pamong Praja yang Telah/Belum Mengikuti Diklat Struktural.....	127

DAFTAR GAMBAR

Nomor	Teks	Halaman
1	Kerangka Pikir	48
2	Struktur Organisasi dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar	70

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran

1. Pedoman Wawancara Pelaksanaan Penertiban Pedagang Kaki Lima Oleh Satuan Polisi Pamong Praja Di Kota Makassar.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Ketenteraman dan ketertiban adalah suatu keadaan dinamis yang memungkinkan pemerintah dan masyarakat untuk dapat hidup dengan tenteram, tertib dan teratur guna menunjang pelaksanaan pembangunan. Untuk dapat menciptakan kondisi tersebut, maka permasalahan sehari-hari harus segera diatasi atau paling tidak diminimalisir. Permasalahan besar yang sering terjadi pada seluruh kota besar di Indonesia yaitu keberadaan pedagang pada sektor informal, khususnya Pedagang Kaki Lima (PKL).

Sektor informal, khususnya PKL akhir-akhir ini memperoleh perhatian serius dari masyarakat dan pemerintah seperti yang dapat dilihat dan didengar dari pemberitaan di media massa. Di tempat-tempat PKL biasa berjualan, lalu lintas sering macet, lingkungan menjadi jelek, semrawut dan kotor, kegiatan usaha lain juga terganggu karena di depan tempat usahanya dipenuhi PKL. Kalau ada pekerjaan rumah yang tak pernah terselesaikan bagi Walikota Makassar, maka pekerjaan tersebut adalah mengurus PKL. Persoalannya bukan karena dengan semakin terpuruknya perekonomian nasional, tetapi juga karena persoalan PKL

dari dulu hingga sekarang tidak pernah tuntas ditangani oleh Pemerintah Kota Makassar.

Sejalan dengan pertumbuhan ekonomi nasional yang sampai saat ini cenderung belum memperlihatkan tingkat kemajuan berarti di mata rakyat kecil, sebenarnya terdapat kewajiban Pemerintah Kota Makassar dalam upaya memperbaiki tingkat pertumbuhan tersebut. Kewajiban itu tidak lain adalah memacu pertumbuhan ekonomi di tingkat lokal sehingga terdapat pemerataan yang lebih membasis. Dengan demikian, masyarakat yang pertumbuhan ekonominya kecil karena kecilnya skala usaha mereka, juga akan terangkat dan terlihat perannya dalam pembangunan.

Keberadaan dan kegiatan PKL merupakan fenomena perkotaan. Dari lokasi yang ditempati yang berada pada *public space* cenderung dipandang mengganggu ketertiban umum, bahkan mengganggu kelancaran arus lalu lintas hingga mengurangi keindahan kota. Kota Makassar sebagai kota besar di Kawasan Timur Indonesia tak luput dari persoalan – persoalan yang bersumber dari aktivitas PKL. Para pengguna jalan, khususnya pejalan kaki di trotoar terpaksa harus turun atau masuk ke badan jalan, ketika di atas trotoar yang harus dilaluinya telah ditempati oleh gerobak atau meja tempat berjualan PKL. Pejalan kaki yang berada di badan jalan jelas membahayakan keselamatan jiwanya sendiri dan juga bagi pengguna jalan yang menggunakan kendaraan. Gangguan terhadap kelancaran arus lalu lintas semakin bertambah ketika pengendara/pengemudi melakukan pembelian sesuatu barang yang

dijajakan oleh PKL, keadaan seperti ini dapat terlihat antara lain di Jl. Botolempangan, Jl. Masjid Raya, Jl. Nusantara, Jl. Jend. A. Yani, Jl. DR. Sam Ratulangi, Jl. S. Saddang, dan masih banyak lagi jalan lain.

Lapangan Karebosi yang merupakan taman dan symbol keindahan Kota Makassar, yang saat ini sedang direvitalisasi, juga tidak luput dari PKL. Bahkan disinyalir, sebelum revitalisasi, tempat jualan digunakan yang ada di Karebosi, juga dijadikan sebagai tempat mangkalnya Pekerja Seks Komersial (PSK), Anak Jalanan (Anjal), Gelandangan dan Pengemis (Gepeng) dan berbagai penyandang masalah sosial lainnya. Kondisi tersebut tidak hanya mengurangi keindahan Karebosi, akan tetapi, juga merusak fasilitas taman yang ada serta mengganggu kenyamanan masyarakat yang ingin menikmati suasana di Karebosi.

Pilihan pekerjaan yang tersedia bagi PKL yang menjadi pelaku sektor informal memang terbatas. Dengan tingkat pendidikan rendah, pengetahuan dan keterampilan yang tidak memadai, serta modal seadanya, maka yang mereka lakukan hanyalah menjadi PKL, pedagang asongan, pemulung dan sebagainya. Namun menjadi pelaku sektor informal bukanlah suatu pilihan sukarela. Bagi sebagian dari mereka hal ini merupakan semacam kondisi keterlantaran, semacam suatu aktivitas yang diterima begitu saja dan sulit dihindarkan setelah sebelumnya mengalami berbagai pengalaman buruk seperti pengusuran, pemutusan hubungan kerja atau ditinggal pergi suami, bapak atau ibu. Sesungguhnya

mereka adalah sumber daya manusia yang sekedar mempertahankan hidup jujur tanpa itikad mengganggu masyarakat dan pemerintah kota. Karena itu, keberadaan mereka tidak perlu dikhawatirkan menimbulkan gangguan ketertiban dan keindahan kota yang mengarah pada gejolak sosial. Jika kondisinya seperti itu, maka masalahnya adalah bagaimana pemerintah kota membuat kebijakan yang dapat menjadikan pelaku di sektor ini memiliki arti kehidupan yang baik, di samping itu, memelihara ketertiban dan keindahan kota.

Berangkat dari cara pandang di atas, PKL perlu ditangani secara persuasif agar mereka tidak selalu merasa dikejar-kejar, digusur, digaruk, hingga akhirnya mengalami kegagalan usaha. Upaya penanganan terhadap PKL lebih mampu mengedepankan pola pendekatan persuasif atas dasar kesepakatan bersama dan saling menghormati. Karena permasalahan pokok dalam upaya penertiban PKL salah satunya terletak pada cara penanganan dan penataannya.

Konsekuensi dari hal itu, peranan Pemerintah Kota Makassar dalam kemitraannya dengan PKL dapat diarahkan pada tindakan meningkatkan pembinaan keterampilan wirausahanya. Tindakan itu bukan sekedar penyaluran bantuan dana atau penyediaan fasilitas baru, namun lebih menyangkut praktik pemberdayaan yang berdimensi keadilan, sehingga PKL tidak selalu merasa disingkirkan dan menjadi tumbal pembangunan.

PKL yang membanjiri Kota Makassar menyebabkan kota menjadi kumuh karena dikotori oleh gubuk-gubuk dan gerobak-gerobak dorong tempat berdagang sehingga mengurangi keindahan kota. Para PKL tersebut berusaha memilih tempat-tempat yang strategis untuk meletakkan dagangannya yaitu di pinggir jalan, emperan toko dan trotoar, serta pusat-pusat keramaian yang kadang-kadang pemandangan ini sangat kontras sekali. Kondisi tersebut sangat mengganggu pemandangan bahkan kenyamanan masyarakat pada umumnya, terutama bagi pengguna jalan yang tiada hari tanpa kemacetan, akibat dari trotoar dan badan jalan yang dijadikan tempat berdagang atau lahan usaha.

Diakui atau tidak, persoalan pedagang kaki lima (PKL) selama ini sangat dilematis. Di satu sisi, PKL membantu meningkatkan kualitas perekonomian rakyat, melalui sektor Usaha Kecil Menengah (UKM), dan menjadi salah satu sumber efektif dalam menambah Pendapatan Asli Daerah (PAD) seperti melalui pajak retribusinya, Di sisi lain, kegagalan pembangunan nasional menyebabkan Kota Makassar menjadi tempat pelarian bagi orang-orang daerah yang ingin mencari nafkah utamanya dengan cara berjualan di pinggir jalan, sehingga mereka sering dipandang setengah hati oleh pemerintah karena aktivitas usahanya dianggap sebagai penyakit kota (mengganggu kebersihan, keindahan, ketertiban dan kelancaran lalu lintas kota). Karena itulah melalui Satuan Polisi Pamong Praja, Pemerintah Kota Makassar mengambil langkah penertiban

untuk mengatasi semakin membludaknya PKL. Kota Makassar ingin menertibkan kotanya dari kesemrawutan dan melaksanakan program "MAKASSAR BERSIH". Kota Makassar menerima akibat dari ketidakmampuan pemerintah kota mensejahterakan rakyatnya.

Sudah sekian banyak penertiban yang dilaksanakan Saat Satpol PP, namun PKL tetap saja melakukan aktivitasnya setelah penertiban tersebut, bahkan biasa juga terjadi bentrokan fisik antara Satpol PP dengan PKL, karena para PKL mengadakan perlawanan jika ditertibkan, padahal para PKL itu tidak hanya ditertibkan begitu saja, Pemerintah Kota Makassar mengalokasikan mereka yang hidup secara liar ke daerah atau tempat yang cukup memadai dan aman bagi mereka. Hal ini dilakukan demi untuk menjaga dan memelihara Kota Makassar dari kesemrawutan, kemacetan dan kekumuhan.

Disadari bahwa pekerjaan sebagai PKL telah memberikan kesempatan kerja yang cukup besar bagi penduduk sebagai katup pengaman ledakan pengangguran. Diakui atau tidak, keberadaan PKL masih diperlukan oleh sebagian masyarakat terutama rakyat kecil. Alasannya adalah karena lokasi penjualannya terkonsentrasi di tempat-tempat keramaian, harga barangnya kompetitif, serta jenis dan ragam barang yang dijual bervariasi sehingga menjadi pilihan sebagian masyarakat yang kurang mampu secara finansial. Berdasarkan data Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar, jumlah PKL mengalami peningkatan. Pada tahun 2005, tercatat jumlah PKL sebesar

10.426 pedagang yang tersebar di 14 kecamatan, maka pada tahun 2006 jumlahnya telah meningkat menjadi **11.328** pedagang, serta pada tahun 2007 terjadi peningkatan menjadi **11.592** pedagang. Lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 1
Jumlah Pedagang Kaki Lima per Kecamatan
Tahun 2005 s/d 2007

No.	Kecamatan	Tahun 2005	Tahun 2006	Tahun 2007
1.	Ujung Pandang	995	1.066	1.012
2.	Makassar	834	944	875
3.	Wajo	1.113	1.073	1.230
4.	Mariso	729	896	847
5.	Mamajang	607	587	742
6.	Tamalate	785	814	680
7.	Rappocini	448	644	541
8.	Tallo	432	618	529
9.	Tamalanrea	767	838	1.257
10.	Biringkanaya	853	812	763
11.	Panakkukang	642	707	794
12.	Manggala	738	766	803
13.	Ujung Tanah	812	833	797
14.	Bontoala	671	734	722
	Jumlah	10.426	11.328	11.592

Sumber Data : Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar, 2007

Berdasarkan data tersebut, maka Pemerintah Kota Makassar tidak boleh mengabaikan sektor informal PKL ini, apalagi kehadiran mereka selain dapat memberikan kesempatan kerja bagi para penduduk, juga dibutuhkan oleh sebagian masyarakat terutama rakyat kecil. Namun pada kenyataannya berbagai kebijakan Pemerintah Kota Makassar dalam opini masyarakat luas justru dikenal sebagai langkah penertiban atau

pengurusan orang-orang kecil yang usaha sebenarnya sangat mulia dan luhur yaitu memenuhi tanggung jawab memberi nafkah dan kesejahteraan kepada seluruh anggota keluarganya tanpa meminta bantuan atau mendapat dukungan dari pihak luar.

Ditinjau dari perangkat hukum, Pemerintah Kota Makassar sebenarnya dapat melakukan antisipasi dan pembinaan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja, Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 1990 tentang Pembinaan PKL, Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2004 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah (dahulu Perda No. 2 Tahun 1981 tentang Penggunaan Pelataran), Peraturan Daerah Nomor 25 Tahun 1997 tentang Penghijauan. Di samping itu, untuk mendukung perda yang dimaksud, telah ditetapkan Surat Keputusan Walikota Makassar Nomor 44 Tahun 2002 tentang Penunjukan Beberapa Tempat Pelataran Yang Dapat dan Yang Tidak Dapat Dipergunakan oleh PKL dalam Wilayah Kota Makassar dan Surat Keputusan Walikota Makassar Nomor 20 Tahun 2004 tentang Prosedur Tetap Pembinaan Bangunan dan Pembinaan Pedagang Sektor Informal (PKL) dalam Wilayah Kota Makassar.

Oleh karena itu, berdasarkan aspek perangkat hukum tersebut, maka tekad menertibkan PKL di Kota Makassar benar-benar dijalankan Walikota Makassar. Dari tahun ke tahun penertiban menjadi semacam program unggulan Walikota Makassar. Satuan Polisi Pamong Praja

dibantu aparat keamanan semakin sibuk. Dengan mobil patroli mereka berkeliaran menangkap para penyandang masalah kesejahteraan sosial yang termasuk di dalamnya adalah PKL. Gerobak dan lapak-lapak diangkut dengan truk untuk disita.

Secara kelembagaan, penanganan PKL merupakan tanggung jawab camat/lurah setempat, Dinas Keindahan Kota dan Satuan Polisi Pamong Praja, baik secara terpadu maupun secara parsial. Kelompok-kelompok yang menamakan dirinya sebagai Pendamping PKL atau apapun namanya diharapkan dapat melindungi PKL binaannya secara *fair*. Oleh karena itu, mereka tampil cenderung hanya memperjuangkan hak-hak PKL, sementara yang menjadi kewajiban-kewajiban yang harus dijalankan oleh PKL, diabaikan.

Pola penertiban PKL oleh Pemerintah Kota Makassar berpedoman pada peraturan daerah dan keputusan walikota dengan mekanisme sebagai berikut :

1. Camat melakukan pengkajian bersama unit teknis untuk menentukan *space* yang dapat dipergunakan oleh PKL.
2. Camat menyampaikan kepada PKL yang sudah ada untuk mengosongkan lokasi yang ditempati, yang dinyatakan terlarang atau dipandang tidak memenuhi syarat untuk berdagang. Teguran dimaksud disampaikan secara lisan dan tertulis oleh camat/lurah setempat.

3. PKL yang telah ditegur secara patut ternyata tidak mengindahkan teguran, maka akan diambil tindakan penertiban secara terpadu yang melibatkan Tripika dan Satuan Polisi Pamong Praja.
4. PKL yang telah mengelompok dan dipandang tidak bermasalah, diupayakan supaya tidak terjadi penambahan jumlahnya.

Perda No. 10 Tahun 1990 telah memberi ruang kepada PKL untuk melakukan kegiatannya, hanya saja pemberian hak tersebut harus disejajarkan dengan sejumlah kewajiban yang juga merupakan hak bagi warga lainnya, seperti pemakai atau penghuni rumah di sekitarnya tidak keberatan atau tidak merasa terganggu, tidak menempati pelataran jalan–jalan utama yang dinyatakan terlarang bagi PKL, tidak menggunakan bangunan permanent.

Sebaiknya PKL juga dapat diorganisir oleh LSM atau kelompok pendamping lainnya yang akan memberikan keuntungan yang sama bagi PKL maupun pemerintah kota. Keuntungan tersebut bagi Pemerintah Kota Makassar adalah kemudahan, baik dalam melakukan penataan maupun dalam menyampaikan teguran–teguran terhadap PKL yang melanggar, oleh pihak pemerintah kota cukup dengan memanggil Ketua Kelompok PKL. Di lain pihak, PKL akan terlindungi dengan baik sehingga terhindar dari perlakuan sewenang–wenang. Kelompok pendamping diharapkan dalam melakukan penataan PKL binaannya senantiasa berkonsultasi dengan camat/lurah setempat dan Satpol PP.

Jika mekanisme tersebut dapat dilaksanakan dengan baik, maka berbagai persoalan yang ditimbulkan oleh PKL dapat diminimalisir. Pelaksanaannya memang tidak semudah membalikkan telapak tangan, namun setidaknya dengan pemikiran–pemikiran tersebut, Pemerintah Kota Makassar dapat melakukan perbaikan–perbaikan terhadap PKL yang juga saudara–saudara kita.

Pedagang kaki lima pada umumnya takut kepada petugas ketentraman dan ketertiban umum (trantib) yang sekarang bernama Polisi Pamong Praja. Mereka akan bubar atau kabur melarikan diri begitu melihat petugas Polisi Pamong Praja. Namun perkembangan akhir-akhir ini menunjukkan bahwa PKL memiliki resistensi yang tinggi terhadap upaya-upaya penertiban. Kadang kala, Satuan Polisi Pamong Praja melakukan cara kekerasan, bentakan, penggusuran atau perilaku yang tidak menempatkan PKL sebagai manusia yang harus dilayani dengan memuaskan. Sejumlah kerusuhan sempat terjadi di Kota Makassar pada operasi-operasi penertiban PKL yang cenderung memakan korban dan adu fisik antara anggota Satuan Polisi Pamong Praja dan para PKL.

Datanya dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 2
Penertiban PKL di Kota Makassar
yang Berakhir dengan Bentrokan / Adu Fisik Tahun 2006- 2007

No.	Kecamatan	Jalan	Tahun
1.	Makassar	Sungai Saddang Baru	2006
2.	Manggala	Antang Raya	2006
3.	Wajo	Nusantara – Sumba Riburane – Bonerate Jampea – Sumba Tentara Pelajar – Serang Irian – Achmad Yani Irian – Samalona K.H. Wahid Ramli	2007
4.	Rappocini	A. Pangerang Pettarani, Sultan Alauddin, Hertasning, Pelita Raya	2007
5.	Ujung Pandang	Penghibur, Pasar Ikan, Somba Opu	2007
6.	Tamalanrea	Sepanjang Jalan Perintis Kemerdekaan	2007
7.	Tamalate	Andi Tonro	2007

Sumber Data : Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar, 2007

Keputusan Walikota Makassar Nomor 20 Tahun 2004 tentang Prosedur Tetap Pembinaan Bangunan dan Pembinaan Pedagang Sektor Informal (PKL) dalam Wilayah Kota Makassar. Pada Pasal 7 ayat (1) dikemukakan bahwa, “Dilarang mendirikan bangunan permanent dan atau semi permanent pada setiap peruntukan bangunan yang ditetapkan sebagai tempat beraktivitas pedagang sektor informal (PKL)”, pada ayat (2) dikemukakan bahwa “Bagi pedagang yang telah mendirikan bangunan sebagaimana dimaksud ayat (1), telah harus ditertibkan”. Keputusan Walikota tersebut tampaknya tidak ditaati. Penegakan hukum terhadap PKL hanyalah sebatas penertiban saja tanpa ada penegakan

hukum sampai ke tahap peradilan, padahal pada Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 1990 tentang Pembinaan Pedagang Kaki Lima, terlihat jelas ada ketentuan pidana. Pada Pasal 5 disebutkan bahwa “Pelanggaran terhadap Peraturan Daerah ini diancam dengan hukuman pidana kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan penjara”.

Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja yang termuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 khususnya Pasal 1 ayat (5) dikemukakan bahwa “Satuan Polisi Pamong Praja adalah aparatur Pemerintah Daerah yang melaksanakan tugas Kepala Daerah dalam memelihara dan menyelenggarakan ketentraman dan ketertiban umum, menegakkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah”. Tugas Satuan Polisi Pamong Praja selain melakukan penertiban PKL, juga melakukan penertiban anak jalanan, gelandangan dan pengemis (gepeng), tempat hiburan malam (THM), bangunan dan pekerja seks komersial (PSK). Jadi pada dasarnya, Satuan Polisi Pamong Praja merupakan penyelenggara pemerintahan dan pembangunan Kota Makassar khususnya berkaitan dengan upaya penciptaan ketentraman dan ketertiban umum. Ketentraman dan ketertiban umum adalah suatu keadaan dinamis yang memungkinkan pemerintah daerah dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan tenteram dan teratur untuk menunjang pelaksanaan pembangunan di daerah secara berkesinambungan utamanya pelayanan kesejahteraan masyarakat.

Adanya kesenjangan antara peraturan mengenai PKL dengan kenyataan ketidakteraturan kota merupakan masalah yang sangat menarik untuk dikaji.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka Peneliti dapat merumuskannya sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan penertiban PKL oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi seringnya terjadi bentrokan secara fisik antara Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar dengan PKL dalam penertiban PKL di Kota Makassar?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pelaksanaan penertiban PKL oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi seringnya terjadi bentrokan secara fisik antara Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar dengan PKL dalam melakukan penertiban PKL di Kota Makassar.

D. Manfaat Penelitian

1. Praktis

Sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Kota Makassar, khususnya Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar untuk menemukan konsep baru bagi pengambilan kebijakan Pemerintah Kota dalam menertibkan pedagang kaki lima (PKL).

2. Akademis

- a. Bahan informasi, telaahan, kajian dan konsep-konsep ilmiah bagi pihak-pihak yang berkeinginan untuk melakukan penelitian lebih lanjut yang memiliki relevansi dan topik yang sama.
- b. Penelitian ini juga diharapkan dapat sebagai sumbangan peneliti kepada almamater dan juga dapat digunakan untuk melengkapi bahan kepustakaan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Fungsi Pemerintah Daerah sebagai Organisasi Publik

Pemerintah di tingkat pusat maupun daerah merupakan salah satu jenis organisasi publik. Tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban dimana masyarakat biasa menjalani kehidupannya secara wajar. Rasyid (1997:13) mengemukakan bahwa “Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitas demi mencapai kemajuan bersama”.

Selain itu, pemerintah mempunyai fungsi yang cukup luas, tidak hanya memberikan pelayanan kepada masyarakat, akan tetapi mengembangkan fungsi pemberdayaan dan pembangunan. Sejalan dengan hal tersebut, Ndraha (2001:85) menyebutkan bahwa “Fungsi pemerintah terdiri atas fungsi pelayanan (*servicing*), fungsi pembangunan dan fungsi pemberdayaan”. Hal tersebut lebih lanjut dikemukakan oleh Rasyid (1997:116), bahwa hakikat fungsi pemerintah adalah :

- a. Fungsi pelayanan, bertujuan menciptakan kondisi yang menjamin agar warga masyarakat dapat melaksanakan kehidupannya secara wajar, di samping untuk membangun dan memelihara keadilan dalam masyarakat.
- b. Fungsi pemberdayaan, bertujuan menciptakan masyarakat yang mandiri.

- c. Fungsi pembangunan, bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara bertahap.

Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan publik, pemerintah mempunyai tugas-tugas pokok secara umum yang dikemukakan oleh Rasyid (1997:11), yaitu :

- a. Menjamin keamanan negara dan segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintah yang sah.
- b. Memelihara ketertiban dengan mencegah gontok-gontokan di antara warga masyarakat.
- c. Menjamin diadakan perlakuan yang adil kepada setiap warga negara masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka.
- d. Melakukan pekerjaan umum dan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah.
- e. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat.
- f. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas.
- g. Menerapkan kebijakan untuk memelihara sumber daya alam dan lingkungan.

Begitu luas dan kompleksnya peran dan fungsi pemerintahan, menyebabkan pemerintah harus memikul tanggung jawab yang sangat berat di atas pundaknya. Untuk itulah ada beberapa kegiatan yang dijalankan oleh instansi-instansi pemerintah sampai ke tingkat bawah sebagai bagian dari fungsi pelayanan dan pemberdayaan yang dilakukan oleh pemerintah.

Sadu Wasistiono (2003:51) menyatakan bahwa “Pelayanan publik itu adalah pemberian jasa oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa

pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat”. Untuk mencapai tujuan pelayanan yang diinginkan oleh pemerintah, maka organisasi pemerintah ini harus memiliki sumber daya dasar berupa dana, sarana dan prasarana, personil dan lain-lain yang dikenal dengan istilah 6 M, yaitu : *Man, Money, Materials, Methods, Machines dan Markets*. Sumber-sumber tersebut merupakan faktor pendukung dari keberhasilan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat (pelayanan publik).

Satuan Polisi Pamong Praja juga merupakan bagian dari organisasi pelayanan publik karena bekerja berdasarkan undang-undang untuk melayani kepentingan publik seperti dinyatakan dalam Surat Keputusan Sekretaris Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara berikut : “Pelayanan publik adalah setiap kegiatan yang dilakukan Pemerintah dalam rangka pemenuhan hak-hak maupun kebutuhan dasar masyarakat sesuai dengan perundang-undangan” (Surat SesmenPAN Nomor : 736/S.PAN/09/2000).

Pemerintah dalam melaksanakan tugasnya sebagai pemberi pelayanan publik kepada masyarakat dapat diklasifikasikan dalam pelayanan publik, pelayanan administratif dan pelayanan pembangunan. Sementara itu, dalam pelayanan publik sendiri dapat diberikan dalam bentuk pelayanan fisik, non fisik maupun administratif. Berdasarkan fungsi pemerintah dalam melakukan pelayanan publik, terdapat 3 (tiga) fungsi pelayanan, yaitu :

- a. *Environmental service*, misalnya dalam penyediaan sarana dan prasarana antara lain jalan, jembatan, taman, drainase, kebersihan dan sebagainya, serta pelayanan yang diberikan terhadap *personel service* antara lain pelayanan pendidikan dan kesehatan, keagamaan dan sebagainya.
- b. *Developmental Service*, yaitu pelayanan yang bersifat *enabling* dan *facilitating*, atau penyedia sarana dan prasarana yang dapat menunjang peningkatan pertumbuhan perekonomian.
- c. Pelayanan keamanan dan perlindungan yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja, militer dan juga perlindungan dari bahaya kebakaran, bencana alam dan sebagainya.

B. Konsep Kebijakan Publik

Kebijakan pada dasarnya merupakan yang harus dijadikan pedoman, pegangan atau petunjuk, cara bagi setiap usaha dan kegiatan aparatur pemerintah, sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam mencapai tujuan tertentu.

Lasswell dan Abraham Kaplan dalam Islamy (2001:17) memberikan arti kebijakan sebagai “*a projected programe of goals, value and practices*” (suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah). Anderson (Wahab,1997:3) merumuskan arti kebijakan sebagai perilaku aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Lebih lanjut Anderson (Wahab, 1997:6) mengatakan kebijakan publik memberikan implikasi :

- a. Kebijakan publik itu selalu mempunyai tujuan tertentu atau dengan kata lain bahwa kebijakan itu harus berorientasi pada tujuan.
- b. Kebijakan itu berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.

- c. Kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan atau akan menyatakan sesuatu.
- d. Kebijakan publik itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti, merupakan keputusan pejabat pemerintah yang melakukan sesuatu, dan
- e. Bahwa kebijakan pemerintah setidaknya-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa.

Seiring dengan hal tersebut, maka Giroth (2004:27) menjelaskan bahwa “Kebijakan publik adalah sistem, sains dan studi dan analisis dimanfaatkan sebagaimana mestinya dengan merujuk pada konsep kebijakan publik itu sendiri”. Dikaitkan dengan organisasi, kebijakan merupakan alat delegasi kewenangan dan memberikan arti terhadap tujuan. Kebijakan merupakan suatu pedoman yang menyeluruh, baik tulisan maupun lisan yang memberikan suatu batas umum dan arah sasaran tindakan yang akan dilakukan pimpinan.

Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak atau kebetulan. Kebijakan publik dalam sistem-sistem politik modern pada umumnya bukanlah merupakan tindakan yang serba kebetulan, melainkan tindakan yang direncanakan.

Kebijakan publik paling tidak dalam bentuknya yang positif pada umumnya dibentuk berdasarkan hukum dan kewenangan tertentu dan sebagai warga negara dengan demikian harus menerimanya sebagai suatu yang mengandung nilai kewajiban dimana ada suatu keharusan dengan landasan hukum yang berlaku.

Menurut Tajuddin (2000:46) “Ada beberapa kebijakan baik langsung maupun tidak langsung untuk membantu pengembangan masyarakat melalui pembinaan kegiatan usaha pekerja sektor informal telah banyak diterapkan”. Tanpa bermaksud mengurangi arti penting kebijakan dan pembinaan yang telah dilakukan selama ini, perlu ada kebijakan baru dengan mempertimbangkan aspek sosial dan budaya. Atas dasar itu perlu dirumuskan kembali kebijakan baru yang benar-benar dapat membantu dan memberi kelonggaran pada pengembangan masyarakat dan kegiatan sektor informal.

Kebijakan publik selama ini dirasakan belum membantu pengembangan ekonomi masyarakat, bahkan kegiatan ekonomi skala kecil masyarakat dan nasib pekerja sektor informal belum banyak mengalami perubahan. Sekurang-kurangnya ada dua hal yang diduga menyebabkan hal itu, *pertama*, banyak kebijakan yang diterapkan kurang mencapai hasil yang diinginkan. Bahkan ada kecenderungan bahwa pembinaan dan bantuan yang diberikan banyak memunculkan masalah baru ketimbang memecahkan masalah yang dihadapi. *Kedua*, kebijakan memacu perkembangan ekonomi kota yang selama ini diterapkan dalam kenyataan lebih sering merugikan dan menyudutkan masyarakat dan kegiatan sektor informal. Beberapa kebijakan seperti perluasan pasar swalayan, penggusuran lokasi tempat kegiatan, dan beberapa tindakan seperti menaikkan retribusi pasar adalah beberapa yang secara tidak

langsung telah merugikan masyarakat dan menyudutkan kegiatan sektor informal, Ardiyanto (1998:51).

Berkaitan dengan uraian di atas, Chris Manning (1985:76) menyatakan bahwa :

“Kebijakan yang perlu diambil dalam menangani sektor informal antara lain menyediakan kredit melalui program-program khusus untuk golongan ekonomi lemah (cocok kasus di India), pendidikan dan latihan keterampilan untuk mobilitas pekerjaan (seperti di Filipina), penyediaan tempat untuk kios-kios, pengembangan sumber daya dan teknologi dan mengubah sikap pemerintah agar mendukung pertumbuhan sektor informal”.

Tajuddin (2000:144) mengemukakan langkah-langkah strategis dalam pengembangan masyarakat dan sektor informal yang sedapat mungkin mencakup :

- a. Memberikan dukungan politik dan moral dengan berupaya menciptakan iklim dan suasana kemudahan berusaha bagi lapisan masyarakat umumnya dan sektor informal khususnya. Sedapat mungkin dukungan didasarkan pada pengembangan kemampuan yang sesuai dengan potensi masyarakat masing-masing daerah dan kota.
- b. Menyusun dan menetapkan peraturan dan perundangan pembinaan pengembangan ekonomi masyarakat dan sektor informal sebagai suatu kewajiban pemerintah daerah dan kota.
- c. Pemerintah daerah dan kota dituntut untuk menyusun perencanaan terpadu yang di dalamnya mengandung kesempatan untuk memberi ruang dan peluang bagi pengembangan ekonomi masyarakat dan sektor informal.

Kebijakan dapat berbentuk suatu usaha yang kompleks dari masyarakat untuk kepentingan masyarakat. Di lain pihak, kebijakan merupakan suatu teknik atau cara untuk mengatasi konflik dan menimbulkan intensif. Berdasarkan penjelasan dari luasnya ruang lingkup kebijakan publik. Implementasi kebijakan merupakan aspek paling penting

dari keseluruhan proses kebijakan. Implementasi kebijakan itu sendiri mengandung beberapa makna, sebagaimana yang dirumuskan Webster dalam Wahab (1997:64) menyatakan:

“To implement (mengimplementasikan) berarti to provide the means for carrying but (menimbulkan/dampak) akibat terhadap sesuatu. Kalau pandangan ini diikuti, maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses untuk melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Peradilan, Pemerintah eksekutif atau dekrit presiden)”.

Pengertian implementasi kebijakan menurut Hoogerwerf (1983:137) bahwa “Implementasi kebijakan yaitu sebagai penggunaan sarana-sarana yang dipilih untuk mencapai tujuan-tujuan yang dipilih. Sarana yang dimaksud adalah berupa peraturan-peraturan atau Keputusan-keputusan yang telah ditetapkan pemerintah”.

Secara prinsip, terdapat empat hal yang perlu dipenuhi dalam hal keefektifan implementasi kebijakan (Nugroho, 2004:179-180) yaitu :

“Pertama, apakah kebijakan itu sendiri sudah tepat. Sisi pertama ketetapan kebijakan ini dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah dimuat hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Sisi kedua adalah apakah kebijakan tersebut telah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang dipecahkan, sisi ketiga apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan yang sesuai dengan karakter kebijakan.

Kedua, tepat dalam pelaksanaannya. Aktor implementasi kebijakan bukan hanya pemerintah. Ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerja sama antara pemerintah – masyarakat/swasta atau implementasi kebijakan yang diswastakan. Kebijakan yang bersifat monopoli, seperti Kartu Identitas Penduduk atau yang mempunyai derajat politik keamanan yang tinggi, seperti pertahanan dan keamanan, sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah. Kebijakan yang bersifat memberdayakan pedagang kaki lima (PKL), sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah dan masyarakat, kebijakan

yang bertujuan mengarahkan masyarakat seperti bagaimana perusahaan harus dikelola maka sebaiknya diserahkan kepada masyarakat/swasta.

Ketiga, tepat target. Dalam hal ini memenuhi perlu diperhatikan tiga syarat, yaitu: 1) apakah target yang diintervensi sesuai yang direncanakan, 2) apakah targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi, misalnya sosialisasi kebijakan pertanian di daerah konflik tidaklah salah namun tidak efektif karena prioritas utamanya keselamatan, penertiban PKL di saat krisis ekonomi tidaklah tepat karena akan terjadi penolakan dan perlawanan laten. 3) apakah intervensi kebijakan bersifat baru atau memperbaharui implementasi sebelumnya.

Keempat, tepat lingkungan. Ada dua lingkungan yang paling menentukan yaitu lingkungan kebijakan; interaksi antara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan atau disebut dengan lingkungan endogen dan kedua adalah lingkungan eksternal atau lingkungan eksogen yang terdiri dari opini publik yaitu persepsi publik terhadap kebijakan dan implementasi kebijakan”.

Keempat hal tersebut di atas masih memerlukan dukungan politik, strategis dan teknis, serta akan memberikan pengaruh yang signifikan terhadap kelangsungan implementasi kebijakan.

C. Konsep Kewenangan

Pada umumnya kewenangan bersifat formal agar pemerintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan. Bentuk-bentuk kewenangan dapat berupa mengeluarkan perintah kepada pejabat lain, menarik/menghentikan dana dari suatu program, memberikan sanksi, menyediakan dana, staf dan bantuan teknis kepada pemerintah daerah, membeli barang dan jasa dan memungut pajak. Wewenang memberikan sanksi diperlukan dalam meningkatkan kinerja implementasi kebijakan

dan dapat memberikan perlindungan politis terhadap penolakan-penolakan suatu kebijakan (Edward III, 1980).

Menurut Ensiklopedia Administrasi dalam Sadu Wasistiono (2003), yang dimaksud dengan kewenangan adalah hak seorang pejabat untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas serta tanggung jawabnya dapat dilaksanakan dengan berhasil baik. Lebih lanjut hal tersebut didefinisikan oleh Sadu Wasistiono (2003) bahwa, "Kewenangan (*authority*) sebagai kekuasaan yang sah didasarkan pada pemilihan, peraturan perundang-undangan dengan terlembaga secara sah (*instituzionalized power*) yang merupakan kemampuan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu baik langsung maupun melalui orang lain guna mencapai suatu tujuan".

Sedangkan kewenangan menurut Suryaningrat (1997) adalah, "Suatu proses pengalihan kekuasaan kepada orang lain untuk melaksanakan tanggung jawab yang diembankan kepadanya". Sementara itu Robbins dalam Udaya (1994:275), mengemukakan bahwa :

"Wewenang sebagai hak untuk bertindak atau untuk memerintahkan orang lain untuk bertindak, ke arah pencapaian tujuan... Kewenangan sejalan dengan pekerjaan.... Kekuasaan adalah kapasitas seseorang untuk mempengaruhi keputusan. Dengan demikian kewenangan sebetulnya adalah bagian dari konsep yang lebih luas dari kekuasaan; artinya kemampuan untuk mempengaruhi yang didasarkan atas kedudukan yang sah, dapat mempengaruhi keputusan. Tetapi orang tidak membutuhkan kewenangan untuk pengaruh itu".

Dari pengertian di atas terlihat bahwa wewenang mempunyai hubungan erat dengan kekuasaan. Salah satu sumber kekuasaan adalah

kewenangan. Di samping itu pula pengertian kewenangan sangat erat dengan urusan, tugas, kewajiban dan tanggung jawab. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Sadu Wasistiono (2003), bahwa “Antara tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung jawab mempunyai kaitan sangat erat. Dalam kenyataannya, keempat hal tersebut dapat dibedakan tetapi sulit dipisahkan”.

Lebih lanjut Sadu Wasistiono (2003), mengemukakan bahwa :

“Urusan adalah sekumpulan aktivitas sejenis himpunan dalam satu rumpun nama, yang di dalamnya terkandung adanya rangkaian kegiatan, kewenangan serta tanggung jawab. Tugas adalah suatu pekerjaan yang berkaitan dengan status yang harus ditunaikan. Dan tanggung jawab adalah keharusan pada seseorang pejabat untuk melaksanakan secara layaknya segala sesuatu yang telah dibebankan kepadanya. Sementara kewajiban adalah tanggung jawab yang harus dilaksanakan”.

Sedangkan menurut Ratminto dan Atik (2005:126) menyatakan:

“Kewenangan diperlukan agar dalam melaksanakan suatu kegiatan mempunyai dasar hukum, sehingga legalitas kegiatan tersebut tidak dipertanyakan/diragukan. Kewenangan yang diberikan harus disertai dengan tanggung jawab apabila ada penyimpangan dalam kewenangan tersebut”.

Berdasarkan berbagai pengertian-pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kewenangan merupakan usaha yang dilakukan untuk memberikan kekuasaan berupa tanggung jawab untuk melaksanakan suatu kegiatan dalam mencapai tujuan dan melalui pendelegasian kewenangan seorang bawahan memiliki wewenang yang bersumber dari pimpinannya.

Dengan adanya pemberian kewenangan yang diberikan tersebut, maka fungsional organisasi dapat dilaksanakan dengan baik sesuai

tanggung jawab yang diemban. Selain itu pula pemberian kewenangan akan memberikan kesempatan untuk meningkatkan daya dan kekuatannya yang dimiliki sehingga mampu melaksanakan tugas, kewajiban, profesionalisme, efektif dan modern.

Dikaitkan dengan organisasi publik dalam hal ini pemerintah daerah dapat dinyatakan bahwa kewenangan dilaksanakan pemerintah daerah berdasarkan kebutuhan masyarakat. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Suwandi (2005) bahwa filosofi kewenangan pada pemerintah daerah sebagai berikut :

- a. Pemerintah ada karena rakyat.
- b. Tugas pemerintah daerah adalah mensejahterakan rakyat.
- c. Kesejahteraan rakyat diukur dengan *Human Development Indeks (HDI)*.
- d. HDI dicapai melalui pelayanan publik.
- e. Pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
- f. Kebutuhan masyarakat terkait dengan pelayanan dasar dan pengembangan sektor unggulan.
- g. Kewenangan daerah harus mengacu pada kebutuhan rakyat daerah.

Lebih lanjut beliau membagi kewenangan pada organisasi pemerintah dalam dua bagian :

- a. Kewenangan diklasifikasikan atas kewenangan absolute (sempurnya kewenangan pusat) dan kewenangan konkuren (kewenangan bersama pusat dan daerah).
- b. Kewenangan konkuren dibagi atas kewenangan wajib (terkait pelayanan dasar) dan kewenangan pilihan (terkait pengembangan sektor unggulan).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 bahwa kewenangan yang dimiliki oleh Satuan Polisi Pamong Praja adalah :

- a. Menertibkan dan menindak warga masyarakat atau badan yang mengganggu ketentraman dan ketertiban umum;

- b. Melakukan pemeriksaan terhadap warga masyarakat atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah;
- c. Melakukan tindakan represif non yustisial terhadap warga atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.

D. Satuan Polisi Pamong Praja

Satuan Polisi Pamong Praja, atau disingkat Satpol PP, adalah perangkat [Pemerintah Daerah](#) dalam memelihara ketentraman dan ketertiban umum serta menegakkan [Peraturan Daerah](#). Satpol PP merupakan perangkat daerah yang dapat berbentuk [Dinas Daerah](#) atau [Lembaga Teknis Daerah](#), tapi di Kota Makassar Satpol PP merupakan perangkat daerah yang berbentuk Satuan.

Satpol PP dapat berkedudukan di Daerah [Provinsi](#) dan Daerah [Kabupaten/Kota](#). Di Daerah Provinsi, Satuan Polisi Pamong Praja dipimpin oleh Kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada [Gubernur](#) melalui [Sekretaris Daerah](#). Sedangkan di daerah Kabupaten/Kota, Satuan Polisi Pamong Praja dipimpin oleh Kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada [Bupati/Walikota](#) melalui Sekretaris Daerah. Organisasi dan tata kerja Satuan Polisi Pamong Praja ditetapkan dengan Peraturan Daerah, sehingga antar daerah bisa saja memiliki nama, organisasi, dan tata kerja yang berbeda-beda.

Ketentraman dan ketertiban umum menurut Peraturan Pemerintah Nomor 32 tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi

Pamong Praja adalah, “Suatu keadaan dinamis yang memungkinkan Pemerintah, Pemerintah Daerah dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan tenteram, tertib dan teratur”.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 148 mengamanatkan bahwa untuk membantu Kepala Daerah dalam menegakkan Perda dan penyelenggaraan Ketentraman umum dan ketertiban masyarakat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja. Implementasi kebijakan otonomi daerah yang merupakan amanat konstitusi, menempatkan Polisi Pamong Praja pada posisi yang strategis terutama dalam menegakkan peraturan daerah, serta membantu tugas-tugas ketentraman dan ketertiban masyarakat dan pengawasan pelaksanaan Keputusan Kepala Daerah. Hal ini jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 14 Ayat (1) huruf c Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 bahwa penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat menjadi urusan wajib kewenangan Pemerintahan Daerah.

Dengan demikian tugas pokok dan fungsi Satuan Polisi Pamong Praja sangat penting dan strategis yaitu membantu Kepala Daerah menegakkan Peraturan Daerah dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat, termasuk di dalamnya penyelenggaraan perlindungan masyarakat. Untuk itu, Satuan Polisi Pamong Praja harus memantapkan posisinya sebagai salah satu unit kerja di dalam struktur pemerintah daerah yang strategis. Pada Pasal 1 Ayat (5) pada Peraturan

Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 dikemukakan bahwa “Polisi Pamong Praja adalah aparaturnya Pemerintahan Daerah yang melaksanakan tugas Kepala Daerah dalam memelihara dan menyelenggarakan ketentraman dan ketertiban umum, menegakkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah”. Hal ini dikemukakan juga pada Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 3 bahwa “Satuan Polisi Pamong Praja mempunyai tugas memelihara dan menyelenggarakan ketentraman dan ketertiban umum, menegakkan perda dan Keputusan Kepala Daerah”.

Lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah tersebut tercantum fungsi Satpol PP, yaitu :

- a. Penyusunan program dan pelaksanaan ketentraman dan ketertiban umum, penegakan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.
- b. Pelaksanaan kebijakan pemeliharaan dan penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum di daerah.
- c. Pelaksanaan kebijakan penegakan, Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.
- d. Pelaksanaan koordinasi pemeliharaan dan penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum serta penegakan Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dengan aparat Kepolisian Negara, Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dan atau aparaturnya lainnya.
- e. Pengawasan terhadap masyarakat agar mematuhi dan menaati Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.

Dalam melaksanakan tugasnya, Satpol PP mempunyai kewajiban:

- a. Menjunjung tinggi norma hukum, norma agama, hak asasi manusia dan norma-norma lainnya yang hidup dan berkembang di masyarakat.
- b. Membantu menyelesaikan perselisihan warga masyarakat yang dapat mengganggu ketentraman dan ketertiban umum.
- c. Melaporkan kepada Kepolisian Negara atas ditemukannya atau patut diduga adanya tindak pidana.

- d. Menyerahkan kepada PPNS atas ditemukannya atau patut diduga adanya pelanggaran terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.

E. Konsep Pembinaan dan Penertiban

1. Konsep Pembinaan

Berdasarkan Pedoman Prosedur Tetap Penyelenggaraan Ketenteraman dan Ketertiban Umum serta Penegakan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, maka ditarik beberapa pengertian pembinaan, antara lain segala usaha dan kegiatan membimbing, mendorong, mengarahkan, menggerakkan, termasuk kegiatan koordinasi dan bimbingan teknis untuk pelaksanaan sesuatu dengan baik, teratur, rapi dan seksama menurut rencana/program pelaksanaan dengan ketentuan, petunjuk, norma, sistem dan metode secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan dengan hasil yang diharapkan secara maksimal.

Pembinaan ketenteraman dan ketertiban umum adalah segala usaha, tindakan dan kegiatan yang berhubungan dengan perencanaan, penyusunan, pengembangan, pengarahan, pemeliharaan serta pengendalian di bidang ketenteraman dan ketertiban umum secara berdaya guna dan berhasil guna.

Tujuan dari pembinaan adalah untuk menghilangkan atau mengurangi segala bentuk ancaman dan gangguan terhadap ketenteraman dan ketertiban umum di dalam masyarakat, serta menjaga agar roda pemerintahan dan peraturan perundang-undangan dapat berjalan lancar, sehingga pemerintah dan masyarakat dapat melakukan

kegiatan secara aman, tertib dan teratur dalam rangka memantapkan Ketahanan Nasional.

Sasaran perseorangan, pembinaan dilakukan dengan cara, *Pertama*: Mengunjungi anggota masyarakat yang telah ditetapkan sebagai sasaran untuk memberikan arahan dan himbauan akan arti pentingnya ketaatan terhadap Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan produk hukum lainnya. *Kedua*: Mengundang/memanggil anggota masyarakat yang perbuatannya telah melanggar dari ketentuan Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan produk hukum lainnya untuk memberikan arahan dan pembinaan bahwa perbuatan yang telah dilakukannya mengganggu ketenteraman dan ketertiban umum masyarakat. Sedangkan sasaran kelompok, pembinaan dilakukan dengan dukungan fasilitas dari Pemerintah Daerah dengan menghadirkan masyarakat di suatu gedung pertemuan yang ditetapkan sebagai sasaran serta narasumber membahas arti pentingnya peningkatan ketaatan dan kepatuhan terhadap perda, Keputusan Kepala Daerah dan produk hukum lainnya guna memelihara ketenteraman dan ketertiban umum.

Berdasarkan Pedoman Prosedur Tetap Penyelenggaraan Ketenteraman dan Ketertiban Umum serta Penegakan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah, maka pembinaan yang dilakukan untuk menjaga kondisi Ketenteraman dan Ketertiban Umum adalah :

- a. Pembinaan Tertib Pemerintahan;
- b. Pembinaan Tertib Lingkungan;

c. Pembinaan Tertib Sosial.

2. Konsep Penertiban

Penertiban dilakukan dalam rangka peningkatan ketaatan masyarakat terhadap peraturan, tetapi tindakan tersebut hanya terbatas pada tindakan peringatan dan larangan, penghentian sementara, bimbingan dan pengarahan serta pengawasan kegiatan yang melanggar Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan produk hukum lainnya. Sedangkan putusan final atau pelanggaran tersebut dapat merupakan kewenangan instansi atau pejabat yang berwenang. Oleh karena itu, penertiban di sini tidak dapat diartikan sebagai tindakan, tetapi penertiban yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja adalah tindakan Justicial.

F. Konsep Pedagang Sektor Informal, Pedagang Kaki Lima dan Masyarakat

1. Konsep Pedagang Sektor Informal

Keith Hart dalam Chris Manning (1985:79) mengemukakan cakupan dari sektor informal :

“Adalah perumahan (sewa menyewa kamar/kost), transparansi (ojek, becak, dll), pedagang kelontong, pedagang kaki lima, pengusaha makanan jadi, pelayan bar/toko, pengusaha binatu/cuci pakaian, penyemir sepatu, tukang cukur, pembuang sampah, juru potret, pekerja reparasi kendaraan maupun reparasi lainnya, makelar atau perantara, transaksi pribadi (pinjam-meminjam uang/rentenir, pengemis, pengkreditan barang, dll)”.

Dalam perkembangannya, istilah sektor informal dipakai sebagai konsep penelaahan struktur dualisme ekonomi perkotaan. Hal ini dikarenakan keluwesan dan belum adanya definisi kerja yang baku. Selain itu pula istilah sektor informal yang diberikan oleh Keith Hart juga menunjuk kepada kegiatan ekonomi dan pembendaan, kegiatan ini dari sektor informal yang didasarkan pada cara-cara berproduksi.

Menurut Sethuraman dalam Manning (1985:139) diungkapkan bahwa "Istilah informal biasanya digunakan untuk menunjukkan sejumlah kegiatan ekonomi yang berskala kecil dengan bercirikan yang terlibat dalam sektor ini pada umumnya miskin, berpendidikan sangat rendah, tidak terampil, dan kebanyakan para migran". Sedangkan oleh Tajuddin Noer Effendi (2000:5) sektor informal didefinisikan sebagai "Kegiatan usaha masyarakat (rakyat) yang dilakukan, baik di desa maupun di kota, tidak termasuk sektor pertanian".

Sampai saat ini, pengertian sektor informal sering dikaitkan dengan ciri-ciri utama pengusaha dan pelaku sektor informal yang antara lain kegiatan usaha dengan modal utama pada kemandirian rakyat, memanfaatkan teknologi tepat guna, pekerja terutama berasal dari tenaga kerja keluarga tanpa upah, bahan baku usaha kebanyakan memanfaatkan sumber daya lokal dan daerah, sebagian besar kegiatan melayani kebutuhan rakyat kelas menengah ke bawah, pendidikan dan kualitas sumber daya manusia pelaku tergolong rendah.

Ditambahkan pula oleh Michele Hansene (1976:4) Direktur Jenderal ILO dalam ceramahnya mengenai karakteristik sektor informal diulas sebagai berikut :

- a. Sektor informal merupakan suatu kegiatan berskala kecil dari unit produksi dan distribusi barang dan servis. Ukuran minimal dari skala kecil tersebut berbeda menurut opini satu dengan yang lainnya. Skala kecil tersebut dapat berupa letaknya, modalnya, jumlah pegawainya, dll.
- b. Sektor informal mempunyai kebebasan yang luas, mengerjakan produksi sendiri (kebanyakan di daerah perkotaan dalam negara yang berkembang). Beberapa pendapat menyebutkan karakteristik tersebut sebagai bisnis kecil yang tidak terorganisasi.
- c. Tenga kerja sektor informal adalah seorang dan beberapa orang pekerja atau orang yang bekerja sambil belajar. Dinyatakan bahwa wanita dalam keluarga memiliki peranan yang penting dalam aktivitas sektor informal.
- d. Sektor ini dioperasikan dengan modal sangat kecil atau tidak memiliki modal sama sekali. Adapun batas minimal dari modal tersebut tidak pasti, karena tiap negara mempunyai keadaan ekonomi sendiri-sendiri.
- e. Sektor informal memiliki tingkat pendapatan yang rendah dan tidak pasti, serta tingkat ketidakstabilan tenaga kerja yang tinggi.

Simanjuntak (1985:15) mengemukakan ciri-ciri sektor informal adalah sebagai berikut :

- a. Kegiatan usaha umumnya sederhana, tidak sangat tergantung pada kerjasama banyak orang dan sistem pembagian kerja yang ketat. Dengan demikian dapat dilakukan oleh perorangan atau keluarga, atau usaha bersama antara beberapa orang atas kepercayaan tanpa perjanjian tertulis.
- b. Skala usaha relatif kecil, modal usaha, modal kerja dan omset penjualan umumnya kecil, serta dapat dilakukan secara bertahap.
- c. Usaha sektor informal pada umumnya tidak mempunyai izin usaha seperti halnya perseroan terbatas.
- d. Untuk bekerja di sektor informal lebih mudah daripada bekerja di perusahaan formal. Seseorang dapat memulai dan melakukan sendiri usaha di sektor informal asal dia ada keinginan dan kesediaan untuk itu. Seseorang relatif lebih

mudah bergabung bekerja dengan orang lain di sektor informal, misalnya karena persahabatan atau hubungan keluarga, walaupun keikutsertaan seseorang tersebut mungkin tidak lagi menambah hasil keseluruhan.

- e. Tingkat penghasilan di sektor informal umumnya rendah walaupun keuntungan kadang-kadang cukup tinggi, akan tetapi karena omset penjualan relatif kecil, keuntungan absolute umumnya menjadi kecil.
- f. Keterkaitan sektor informal dengan usaha-usaha lain sangat kecil. Kebanyakan usaha-usaha sektor informal berfungsi sebagai produsen atau penyalur kecil yang langsung pada konsumen. Pendeknya jalur tersebut justru membuat resiko usaha menjadi relatif besar dan sangat berpengaruh pada perubahan-perubahan yang terjadi pada konsumen.

Selain ciri sektor informal yang telah Kami kemukakan, sektor informal juga mempunyai lingkup bidangnya, menurut Simanjuntak (1985:23) bahwa "Usaha sektor informal sangat beragam yang meliputi :

- a. Pedagang kaki lima;
- b. Pedagang keliling;
- c. Tukang warung;
- d. Tukang cukur;
- e. Tukang becak;
- f. Tukang sepatu;
- g. Tukang loak;
- h. Usaha-usaha rumah tangga dalam pembuatan tempe, kue, es mambo, barang-barang anyaman, tukang jahit, tukang tenun dan lain-lain".

Hal yang berbeda dikemukakan oleh Hidayat (1982:31) membagi ruang lingkup bidang sektor informal ke dalam 5 (lima) sub sektor yaitu:

- a. Industri pengolahan, pembuat makanan jadi seperti kerupuk, bumbu pecel dan lain-lain;
- b. Angkutan, menjadi penarik becak, ojek dan lain-lain;
- c. Bangunan, menjadi tukang/buruh bangunan;
- d. Jasa, tukang sepatu, tukang cukur dan sebagainya;
- e. Perdagangan, pedagang kaki lima yang menjual makanan seperti gado-gado, nasi goreng, pangsit, mie.

Dari ruang lingkup bidang usaha sektor informal yang telah diuraikan di atas dan untuk mempertajam arahan teori dari bahasan ini, maka Kami arahkan pada lingkup usaha sebagai Pedagang Kaki Lima.

2. Konsep Pedagang Kaki Lima

Ardiyanto, dkk, (1998:131) mengemukakan bahwa istilah pedagang kaki lima berasal dari zaman Gubernur Rafles (awal abad XIX) yang dikonotasikan sebagai 5 feet yang berarti jalur bagi pejalan kaki di pinggir jalan yang selebar lima kaki (1,5 meter) atau sebutan sekarang trotoar. Area tersebut lama kelamaan dipakai untuk area berjualan pedagang kecil, karena untuk memanfaatkan kesempatan bagi pejalan kaki yang kebetulan lewat. Sehingga pedagang yang menggunakan disebut sebagai pedagang kaki lima, baik secara menetap atau setengah menetap berstatus tidak resmi atau setengah resmi yang dilakukan pagi, siang, sore dan malam hari. Salah satu bentuk sektor ekonomi informal yang dikenal di kalangan masyarakat adalah kegiatan pedagang kaki lima. Hal ini disebabkan kebanyakan para pekerja sektor informal sebagian besar terjun dan menekuni bidang usaha.

Dari hasil penelitian Soedjana dalam Ardiyanto (1998:132) yang secara spesifik mengemukakan bahwa :

“Pengertian tentang Pedagang Kaki Lima adalah sekelompok orang yang menawarkan barang dan jasa untuk dijual di atas trotoar atau di tepi jalan, di sekitar pusat perbelanjaan/pertokoan, pasar, pusat rekreasi/hiburan, pusat perkantoran dan pusat

pendidikan baik secara menetap atau setengah menetap, berstatus tidak resmi atau setengah resmi dan dilakukan baik pagi, siang, sore maupun malam hari”.

Pedagang Kaki Lima (PKL) ialah mereka yang dalam usahanya termasuk pengusaha golongan ekonomi lemah dan dalam kegiatan usahanya menggunakan pelataran. Pelataran yang dimaksudkan adalah bidang tanah, lapangan, taman, jalanan, jalur hijau, trotoar, atau lain-lain bidang tanah yang dimiliki, dikuasai, ataupun di bawah pengawasan pemerintah daerah.

Dari berbagai pendapat para ahli tersebut dapat diungkapkan bahwa pedagang kaki lima atau sektor informal merupakan kegiatan berdagang yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok dengan ciri-ciri tertentu seperti yang telah dikemukakan sebelumnya. Profesi pedagang kaki lima merupakan bagian dari ekonomi sektor informal karena ciri-ciri yang dimunculkan oleh beberapa ahli cenderung sama dengan aktivitas pedagang kaki lima. Pedagang kaki lima muncul karena dipengaruhi oleh dua faktor utama, yaitu :

a. Sumber Daya Manusia

Sumber Daya Manusia merupakan suatu topik yang tak pernah habis dibicarakan. Secanggih apapun teknologi yang dihasilkan, sumber daya manusia lah yang memegang peranan penting. Oleh sebab itu, peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia merupakan suatu kebutuhan yang mendesak, baik dalam menuju era globalisasi maupun era otonomi daerah dan berlangsung terus-menerus.

Menurut Henry Simamora dalam Giroth (2004:39) menyatakan bahwa “Sumber daya manusia merupakan sumber daya yang paling

penting bagi organisasi”. Dari sisi lain Martoyo (1994:26) mengemukakan pengertian sumber daya manusia adalah “Sumber daya yang berasal dari manusia yang dapat didayagunakan dalam suatu proses pembangunan yang berupa pengetahuan, keahlian, keterampilan dan tenaga”. Manusia merupakan pelaku dan penggerak proses mekanisme dalam sistem, untuk itu pelakunya harus baik karena esensial dalam penyelenggaraan kegiatan dan manusia dikatakan penting karena selalu menjadi subyek di setiap aktivitas. Menurut Tulus (1993:26) bahwa “Manusia merupakan sumber daya yang paling penting dalam organisasi mencapai keberhasilan, sumber daya manusia ini ditunjang dengan harga, karya, dan bakat, kreativitas dan dorongan”.

b. Konsep Sarana dan Prasarana

Sarana dan prasarana merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam mendukung kegiatan organisasi, baik organisasi swasta maupun organisasi pemerintah. Pemanfaatan sarana dan prasarana di lingkungan instansi pemerintah daerah menjadi salah satu syarat terselenggaranya pemerintahan yang baik dalam pemerintahan yang bersih, dalam rangka meningkatkan transparansi dan akuntabilitas.

Moenir (1998:123) memberikan pengertian sarana yaitu :

“Segala sesuatu yang dapat dipakai sebagai alat atau media untuk mencapai tujuan. Lebih lanjut dijelaskan Moenir bahwa sarana pelayanan adalah segala jenis peralatan, perlengkapan kerja dan fasilitas lain yang berfungsi sebagai alat utama/pembantu dalam proses pekerjaan dan juga berfungsi sosial dalam rangka kepentingan orang-orang yang sedang berhubungan dengan organisasi kerja itu”.

Jadi kesimpulannya, sarana merupakan segala sesuatu yang dapat dipakai sebagai alat atau media untuk mencapai tujuan. Sedangkan prasarana merupakan seperangkat peralatan atau barang-barang penunjang pelaksanaan tugas-tugas atau pekerjaan, sebagaimana yang dikemukakan oleh Kaho (1998:184) bahwa “Peralatan adalah setiap benda atau alat yang dipergunakan untuk mempercepat atau mempermudah pekerjaan atau gerak aktivitas pemerintah”.

Sarana pendukung merupakan alat baik secara bentuk fisik maupun non fisik yang memberikan dukungan bagi produktivitas kerja. Sarana ini secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhinya, sarana tersebut antara lain : lingkungan kerja yang sehat, keselamatan kerja, sarana produksi, teknologi, jamsostek dan sebagainya.

Menurut Moenir (1998:119) bahwa fungsi sarana yaitu :

- a. Mempercepat proses pelaksanaan pekerjaan sehingga menghemat waktu.
- b. Meningkatkan produktivitas baik barang maupun jasa.
- c. Memungkinkan kualitas produk yang lebih baik/terjamin.
- d. Ketepatan susunan dan stabilitas ukuran terjamin.
- e. Lebih mudah/sederhana dalam gerak para pelakunya.
- f. Menimbulkan rasa kenyamanan bagi orang-orang yang berkepentingan.
- g. Menimbulkan rasa puas pada orang-orang yang berkepentingan sehingga dapat mengurangi sifat emosional mereka.

Misalnya, dalam konteks produktivitas kerja pegawai negeri sipil maka dukungan sarana diartikan sebagai berikut : “Fasilitas kerja yang memadai, fasilitas kantor yang lengkap, tempat yang representatif serta lingkungan yang nyaman. Pengaruh pertumbuhan produktivitas dari

peralatan yang dipilih secara baik maupun pemuatan optimal adalah benar-benar penting” (Sinungan, 1987:40).

Menurut Kaho (2003:208) fasilitas/peralatan adalah setiap benda atau alat yang dipergunakan untuk memperlancar atau mempermudah pekerjaan atau gerak aktivitas pemerintah daerah. Benda atau alat yang dimaksud adalah peralatan yang terbuat dari mesin, kayu ataupun bahan alam lain yang dikategorikan sebagai *hard component*. Sejalan dengan pendapat tersebut, Nawawi dalam Kaho (2003:210) menegaskan bahwa “Alat pada dasarnya merupakan sumber kerja materialnya patut dipergunakan apabila mampu meningkatkan hasil yang dicapai dibandingkan dengan cara kerja tanpa mempergunakan alat lain”.

Untuk mencapai kesesuaian antara fasilitas yang dimiliki dengan kemampuan personil dan metode yang dipergunakan, maka menurut Kaho (2003:213) dapat ditempuh dengan 2 (dua) cara yaitu :

“Pertama, pengadaan alat-alatlah yang harus disesuaikan dengan kemampuan personil yang akan menggunakannya. Ini berarti, kemampuan personil yang dimilikilah yang harus pertamanya diidentifikasi sebelum pengadaan alat dilakukan dan pengadaan dan pemilihan disesuaikan dengan persediaan tenaga personil yang ada kemampuannya berada di bawah standar yang dituntut dalam penyelenggaraan aktivitas pemerintah daerah.

Kedua, untuk mencegah kelemahan di atas perlu dipersiapkan personil sedemikian rupa, sehingga dapat memiliki kemampuan yang setara dengan tuntutan peralatan. Dalam hal ini pengadaan peralatan disesuaikan dengan volume kerja dan metode yang dipergunakan dalam pelaksanaan aktivitas, sedangkan organisasi-organisasi yang akan mempergunakan alat tersebut dibuat mampu mempergunakannya. Hal ini dapat saja dilakukan melalui latihan atau pendidikan khusus yang dibutuhkan untuk itu”.

Perubahan globalisasi modernisasi yang semakin cepat menuntut perlunya metode pemberian pelayanan dan penyelesaian tugas-tugas pemerintah secara cepat dan tepat. Kehadiran fasilitas

tersebut akan membantu menyempurnakan sistem kerja organisasi. Hasibuan (1990:167) menyatakan bahwa, “Manajer penting untuk memberikan bantuan fasilitas kepada organisasi dan individu karyawan yang akan mendukung kelancaran pelaksanaan tugas”.

Sarana pendukung ataupun fasilitas kerja yang diberikan organisasi tidak serta merta akan memberikan pengaruh terhadap produktivitas pegawai. Fasilitas yang tersedia akan dapat dimanfaatkan dengan baik apabila ditunjang oleh lingkungan kerja yang baik. Lingkungan kerja ini dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu :

- a. Faktor internal organisasi, meliputi kenyamanan dan keamanan tempat bekerja, kesesuaian antara ruang dan jumlah pegawai dalam organisasi, kondisi psikis dan psikologi pegawai, gaya kepemimpinan untuk mengarahkan bawahan dan yang lainnya.
- b. Faktor eksternal organisasi, meliputi lokasi tempat kerja, kondisi demografi dan geografi di sekitar kantor, kehidupan sosial politik masyarakat, kebiasaan masyarakat dan budaya masyarakat dan tingkat kemajuan daerah itu.

3. Konsep Masyarakat

Masyarakat adalah seluruh manusia Indonesia khususnya, baik sebagai individu/perorangan maupun sebagai kelompok di wilayah hukum Indonesia yang hidup dan berkembang dalam hubungan sosial dan mempunyai keinginan serta kepentingan yang berbeda – beda, tempat tinggal dan situasi yang berbeda, akan tetapi mempunyai hakekat tujuan nasional yang sama.

G. Konsep Konflik

Dalam pandangan masyarakat awam, konflik sering diidentikkan dengan sesuatu yang mengarah kepada hal-hal yang negatif (mengganggu jalannya organisasi) bahkan cenderung anarkis. Dalam teori-teori organisasi, pandangan tersebut merupakan pandangan lama atau tradisional mengenai konflik, sedangkan pandangan modern mengenai konflik dapat menimbulkan hal-hal yang bermanfaat bagi individu, kelompok maupun organisasi, sehingga kondisi konflik harus dikendalikan dalam kondisi yang optimal. Seperti yang digambarkan pada tabel 3, tentang pandangan lama dan baru tentang konflik berikut ini :

Tabel 3
Pandangan Lama dan Baru Tentang Konflik

No.	Pandangan Lama (Tradisional)	Pandangan Baru (Interaksionis)
1.	Konflik dapat dihindarkan	Konflik tidak dapat dihindarkan
2.	Konflik disebabkan oleh kesalahan manajemen dalam perancangan dan pengelolaan organisasi atau oleh pengacau	Konflik timbul karena banyak sebab, termasuk struktur organisasi, perbedaan tujuan organisasi, perbedaan tujuan yang tidak dapat dihindarkan, perbedaan dalam persepsi dan nilai-nilai pribadi serta lainnya
3.	Konflik mengganggu organisasi dan menghalangi pelaksanaan kegiatan organisasi secara optimal.	Konflik dapat membantu atau menghambat pelaksanaan kegiatan organisasi dalam berbagai derajat.
4.	Tugas manajemen adalah menghilangkan konflik	Tugas manajemen adalah mengelola tingkat konflik dan menyelesaikannya

5.	Pelaksanaan kegiatan organisasi yang optimal membutuhkan penghapusan konflik	Pelaksanaan kegiatan organisasi yang optimal membutuhkan tingkat konflik yang moderat
----	--	---

Sumber : Sedarmayanti (2000:138)

Tabel tersebut menunjukkan bahwa konflik dapat menghambat atau sebaliknya membantu pelaksanaan kegiatan organisasi tergantung pada bagaimana konflik tersebut dikendalikan. Sejalan dengan pandangan tersebut, Gibson, dkk (1985:269), membagi konflik menjadi konflik fungsional dan konflik yang tidak fungsional.

“Konflik fungsional adalah pertentangan antara kelompok yang mempertinggi atau menguntungkan prestasi organisasi..... tanpa jenis konflik ini dalam organisasi, akan sedikit keikatan terhadap perubahan dan sebagian besar kelompok mungkin akan mandul. Jadi konflik fungsional dapat dianggap sebagai suatu jenis “ketegangan yang kreatif”. Konflik yang tidak fungsional adalah setiap pertentangan atau interaksi antara kelompok yang mengganggu organisasi atau merintangai upaya pencapaian tujuan organisasi. Manajemen harus berupaya menghilangkan konflik yang tidak fungsional. Konflik yang bermanfaat dapat berubah menjadi konflik yang merugikan”.

Sadu Wasistiono (2003:52) mengemukakan, salah satu aspek dalam menata ulang manajemen pemerintahan daerah adalah mempelajari manajemen konflik. Manajemen konflik dan kolaborasi diperlukan oleh organisasi pemerintah daerah untuk menghilangkan ketidakpercayaan (*low trust*) masyarakat terhadap pemerintah. Lebih lanjut dikemukakan oleh Sadu Wasistiono (2003:52) bahwa :

“Kunci utama untuk membangun kolaborasi dan meminimalkan konflik adalah adanya kemauan dari para pemegang saham untuk duduk bersama memikirkan kepentingan masyarakat, daerah dan negara tanpa terjebak egoisme individu, kelompok, primordial maupun kedaerahan yang sempit”.

Menurut Winardi (1994:79), untuk dapat mengendalikan konflik, maka dapat dilakukan tiga macam bentuk manajemen konflik yaitu :

- a. Menstimulasi konflik pada unit-unit organisasi atau organisasi-organisasi yang hasil pekerjaan mereka tertinggal, dibandingkan dengan standar, disebabkan oleh karena tingkat konflik yang terjadi di sana terlampaui rendah.
- b. Mengurangi atau menekan konflik sewaktu tingkat konflik tersebut terlampaui tinggi, atau tidak produktif.
- c. Menyelesaikan konflik.

Bentuk manajemen konflik yaitu penyelesaian konflik, Robbins (2003:144) mengemukakan lima macam cara dalam pemecahan konflik :

- a. Bersaing (kompetisi) yaitu berusaha memenuhi kepentingan sendiri, tanpa memperdulikan dampaknya terhadap pihak-pihak lain pada konflik itu, dan meyakinkan pihak lain bahwa pendapatnya benar dan pihak lain berpendapat salah.
- b. Kolaborasi yaitu situasi dimana masing-masing pihak dalam konflik ingin memenuhi sepenuhnya kepentingan dari semua pihak dengan memperjelas perbedaan (bukan mengakomodir) berbagai sudut pandang berdasarkan keinginan untuk menyelesaikan masalah.
- c. Menghindar yaitu keinginan untuk menarik diri dengan berusaha mengabaikan konflik.
- d. Akomodasi yaitu kesediaan salah satu pihak untuk memanfaatkan kepentingan lawan di atas kepentingan sendiri, misalnya mendukung pendapat lawan.
- e. Kompromi yaitu situasi dimana masing-masing pihak berusaha mengorbankan sesuatu (tidak ada yang menang atau yang kalah), sehingga terjadi pembagian (*sharing*) beban dan manfaat.

Dalam pelaksanaan kegiatan organisasi, tidak terlepas dari adanya konflik, pengelolaan konflik oleh manajemen organisasi secara optimal dapat meningkatkan prestasi organisasi, tetapi apabila konflik tidak dikelola secara baik, berdampak pada kurangnya perkembangan organisasi bahkan kekacauan dalam organisasi.

H. Kerangka Pikir

Kerangka pikir ini mendeskripsikan tentang pelaksanaan penertiban pedagang kaki lima oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar. Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja memberi penguatan terhadap kebijakan mengenai penertiban pedagang kaki lima secara lebih efektif yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja.

Pelaksanaan penertiban PKL oleh Satpol PP Kota Makassar tetap berpedoman pada tugas pokok dan fungsi Satpol PP Kota Makassar itu sendiri, sehingga menghasilkan tindakan justicial yang efektif. Tugas pokok dan fungsi Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar, yaitu :

- a. Penyusunan program dan pelaksanaan ketentraman dan ketertiban umum, penegakan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.
- b. Pelaksanaan kebijakan pemeliharaan dan penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum di daerah.
- c. Pelaksanaan kebijakan penegakan, Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.
- d. Pelaksanaan koordinasi pemeliharaan dan penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum serta penegakan Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dengan aparat Kepolisian Negara, Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) dan atau aparatur lainnya.
- e. Pengawasan terhadap masyarakat agar mematuhi dan menaati Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.

Berdasarkan tugas pokok dan fungsi Satpol PP di atas, maka Peneliti hanya meneliti tupoksi Satpol PP yang pertama saja, yaitu tentang pelaksanaan ketentraman dan ketertiban umum, dalam hal ini pelaksanaan penertiban terhadap pedagang kaki lima (PKL).

Sampai saat ini, pengertian pedagang kaki lima atau sektor informal sering dikaitkan dengan ciri-ciri utama pengusaha dan pelaku sektor informal yang antara lain melakukan kegiatan usaha dengan modal utama pada kemandirian rakyat, memanfaatkan teknologi tepat guna, pekerja terutama berasal dari tenaga kerja keluarga tanpa upah, bahan baku usaha kebanyakan memanfaatkan sumber daya lokal dan daerah, sebagian besar kegiatan melayani kebutuhan rakyat kelas menengah ke bawah, pendidikan dan kualitas sumber daya manusia pelaku tergolong rendah. Oleh karena itu, pedagang kaki lima sering dikaitkan dengan orang-orang yang memiliki kualitas sumber daya manusia yang tergolong rendah, dan muncul karena memanfaatkan sarana dan prasarana umum untuk memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari.

Untuk menangani pedagang kaki lima yang kian hari bertambah banyak jumlahnya, maka melalui Satuan Polisi Pamong Praja, Pemerintah Kota Makassar mengadakan penertiban. Penertiban ini dilakukan dalam rangka peningkatan ketaatan masyarakat terhadap peraturan, tindakan tersebut hanya sebatas tindakan peringatan dan larangan, penghentian sementara, bimbingan dan pengarahan serta pengawasan kegiatan yang melanggar Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan produk hukum lainnya. Sedangkan putusan final atas pelanggaran tersebut merupakan kewenangan instansi atau pejabat yang berwenang. Oleh karena itu, penertiban pedagang kaki lima tidak dapat diartikan sebagai

tindakan pengurusan, melainkan penertiban yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja adalah tindakan justicial.

Tujuan dari kegiatan penertiban pedagang kaki lima ini adalah semata-mata hanya untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat, tanpa menghentikan aktivitas ekonomi mereka, karena para pedagang kaki lima ini ditertibkan dengan memindahkan mereka ke tempat yang telah disediakan oleh pemerintah, agar mudah diawasi oleh pemerintah, tapi penanganannya secara bertahap, sehingga dapat terlihat pedagang kaki lima yang berjualan secara tertib dan teratur dengan menempati lokasi yang telah disediakan oleh pemerintah.

Lebih jelasnya dapat dilihat pada kerangka pikir berikut ini :

Gambar 1
Kerangka Pikir

