

TESIS

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
PEMBINAAN PEDAGANG KAKI LIMA (PKL)
DI KECAMATAN TAMALANREA KOTA MAKASSAR**

**THE POLICY IMPLEMENTATION
OF THE DEVELOPMENT OF THE SIDE WALK VENDOR
IN TAMALANREA SUB-DISTRICT OF MAKASSAR CITY**



CENOANTI HOMANG ROPU

P0800211006

**PROGRAM PASCASARJANA
ADMINISTRASI PEMBANGUNAN
UNIVERSITAS HASANUDDIN
2013**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
PEMBINAAN PEDAGANG KAKI LIMA (PKL)
DI KECAMATAN TAMALANREA KOTA**

Tesis

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi
Administrasi Pembangunan

Disusun dan diajukan oleh

CENOANTI HOMANG ROPU

Kepada

PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR

2013

TESIS

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
PEMBINAAN PEDAGANG KAKI LIMA
DI KECAMATAN TAMALANREA KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh


CENOANTI HOMANG ROPU
Nomor Pokok P0800211006

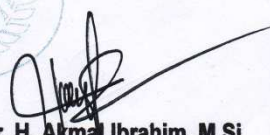
Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis

Pada tanggal **13 Nopember 2013**

dan dinyatakan telah memenuhi syarat

**Menyetujui :
Komisi Penasihat**


Prof. Dr. H. Suratman, M.Si
Ketua


Dr. H. Akmal Ibrahim, M.Si
Anggota

Ketua Program Studi
Administrasi Pembangunan


Dr. Alwi, M.Si

Direktur Program Pascasarjana
Universitas Hasanuddin


Prof. Dr. Ir. Mursalim

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Cenoanti Homang Ropu
Nomor Pokok Mahasiswa : P0800211006
Program Studi : Administrasi Pembangunan
(Kebijakan Publik)

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 dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, November 2013

Yang menyatakan

Cenoanti Homang Ropu

KATA PENGANTAR

Assalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Segala puji dan rasa syukur yang sedalam-dalamnya penulis panjatkan kehadirat ALLAH Subhanallah Wataalah, Dzat yang Maha Agung, Maha Pengasih dan Bijaksana atas segala limpahan Rahmad dan Karunia-Nya, demi ALLAH, kalau bukan karena Rahmad-Mu, Taufiq-Mu, saya tidak akan bisa menuntut ilmu di Pascasarjana Unhas, dan akhirnya dengan segala limpahan karunia-Mu, saya dapat menyelesaikan tesis dengan judul ***“Implementasi Kebijakan Pembinaan Pedagang Kaki Lima di Kecamatan Tamalanrea Kota Makassar”*** sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar magister pada jurusan Administrasi Pembangunan Pascasarjana Unhas. Salam dan salawat tidak lupa penulis kirimkan kepada junjungan kita Nabi Muhammad Sallahu Alaihi Wasallam, yang mana segala tindakannya menjadi tauladan buat kita semua.

Tesis ini berisi hasil penelitian yang dilakukan untuk mengetahui implementasi kebijakan pembinaan pedagang kaki lima di Kecamatan Tamalanrea Kota Makassar. Penulis menyadari banyak masih kekurangan pada tesis ini, sekiranya ada masukan dan kritikan dari pembaca yang bersifat membangun, maka penulis akan menerimanya dengan senang hati.

Dalam menyelesaikan penyusunan skripsi ini banyak pihak yang telah membantu dan memberi dukungan dan motivasi, Oleh karena itu melalui kesempatan ini, penulis menyampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya dan mengucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada Ayahanda **Akp.Homang Dg.Timung**, semoga Allah melapangkan kuburnya dan menjauhkannya dari siksaan kubur, dan semoga kami bisa secepat di surga kelak

bersama dengan orang-orang yang beriman, aamiin. Terima kasih sudah memberikan amanah terakhir pada penulis untuk melanjutkan S2, Alhamdulillah amanahnya bisa jadi pendorong bagi saya untuk berjuang menyelesaikan study.

Terima kasih juga buat seorang wanita yang paling cantik, Ibunda **Suriani Santaliun**, kak **Buby** dan adik-adikku (**Mimi, Aso, Nana, Homsur dan Nunu**) yang sangat kucintai dan kusayangi, yang selalu memberi semangat buatku yang senantiasa memberikan dukungan baik moril maupun material serta senantiasa mengalungkan doa dari dulu hingga saat ini yang tiada hentinya. Cinta kalian telah mengobarkan api semangat di setiap langkahku.

Banyak tantangan yang penulis hadapi dalam pembuatan tesis ini. Namun, berkat bantuan dari berbagai pihak serta arahan oleh Dosen Pembimbing **Prof. Dr. H. Suratman, M.Si** dan **Dr.H. Muhammad Akmal Ibrahim, M.Si** ,akhirnya penulis dapat menyelesaikan penelitian ini, terima kasih buat ilmu yang tak terukur, terima kasih buat perhatian yang selalu tercurah.

Ucapan terimakasih yang sebesar-besarnya saya haturkan. Juga kepada :

1. Bapak **Prof. Dr. dr. A. Idrus Patturusi** selaku Rektor Unhas beserta para pembantu Rektor Universitas Hasanuddin dan staf.
2. Bapak **Prof. Dr. Hamka Naping**, selaku dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dan staf.
3. Bapak **Dr. Alwi, M.Si**, selaku Ketua Program Study Administrasi Pembangunan
4. Bapak **Prof Dr. Sangkala, MA**, selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi FISIP Universitas Hasanuddin.

5. Bapak **Dr. Alwi, M.Si**, Bapak **Dr. H. Muh Yunus. M,Si**, dan Ibu **Dr. Syaribulan, M.Si** selaku dosen penguji yang telah menyempatkan waktu untuk menyimak, memberi arahan, saran, dan kritikan terhadap penyusunan tesis ini.
6. Para dosen pengajar Jurusan Administrasi Pembangunan Pascasarjana Universitas Hasanuddin atas bimbingan, arahan, didikan dan motivasi yang diberikan selama perkuliahan beserta para staf fakultas
7. Seluruh informan di Kantor Kecamatan Tamalanrea, Kantor Kelurahan Tamalanrea, Kantor Kelurahan Tamalanrea Jaya, serta informan lainnya yang bersedia meluangkan waktunya untuk memberikan banyak informasi yang sangat bermanfaat.
8. Saudara terbaikku sekaligus juniorku di APB 2012 **Rini Susanti (Rhinzhoe)** dan **Indah Anugrah Supardi (Mrs.Potter)**, terima kasih telah setia selama ini, bersama, berbagi suka dan duka.
9. Yang sangat kusayangi karena Rabb-ku **Reiza Zulkarnaen (Abu Aisyah)** yang masih setia setiap saat bersedia meminjamkan telinganya untuk mendengarkan keluhan-keluhanku dan memberikan hujan kata-kata semangat. Terima kasih untuk selalu tetap menciptakan langit vanilla dan menghangatkan mentari menjelang senja. Semoga ke depannya kita bisa merangkai lebih banyak cerita yang indah.
10. Saudara-saudara APB 2013 terima kasih untuk persahabatan, kebersamaan, dan semangat yang telah diberikan serta menorehkan kenangan dan kesan yang tak terlupakan bagi penulis. Khusus untuk **Bowo Siswandoyo**, terima kasih banyak yang tak terkira atas kebaikannya selama

ini, anda adalah sahabat terbaik yang pernah kutemui, semoga ALLAH membalas dengan berjuta kebaikan, aamiin.

11. Saudara-saudaraku dan murid-muridku yang di LBB Gajah Mada tempat mangkalnya intelektual muda berprestasi.
12. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang telah memberikan dukungan dan bantuan kepada penulis.

Akhir kata, penulis mengucapkan permohonan maaf atas segala kekurangan dan kekhilafan. Terima Kasih, *Wassalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.*

Makassar, November 2013

Penulis

ABSTRAK

CENOANTI HOMANG ROPU. *Implementasi Kebijakan Pembinaan Pedagang Kaki Lima di Kecamatan Tamalanrea, Kota Makassar* (dibimbing oleh Suratman dan Akmal Ibrahim)

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi kebijakan pembinaan pedagang kaki lima di Kecamatan Tamalanrea, Kota Makassar berkaitan dengan kebijakan pemberian penyuluhan dan pembimbingan, penataan tempat, dan waktu berusaha, serta penataan perizinan, dan mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pembinaan pedagang kaki lima (PKL) di Kecamatan Tamalanrea Kota Makassar.

Penelitian ini dilakukan di Kecamatan Tamalanrea Kota Makassar. Jenis penelitian yang digunakan adalah deskriptif kualitatif dengan menggunakan teknik pengumpulan data melalui observasi, dokumentasi, dan wawancara terhadap informan yang dianggap berpotensi untuk memberikan informasi tentang implementasi pembinaan pedagang kaki lima di Kecamatan Tamalanrea, Kota Makassar.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pembinaan pedagang kaki lima di Kecamatan Tamalanrea, Kota Makassar, belum berhasil dilaksanakan oleh pemerintah kota. Standar dan sasaran kebijakan cukup jelas, namun terlihat implementor tidak sepenuhnya mengerti apa yang menjadi tujuan kebijakan tersebut. Selain itu, ukuran dan sasaran kebijakan terlalu utopis. Sumber daya pun kurang mendukung, baik sumberdaya manusia, informasi, maupun sumber daya pendukung lainnya. Sangat diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasif yang mampu membangun jaringan yang baik dengan para objek kebijakan. Selain itu, proses komunikasi antara para implementor dan pedagang kaki lima belum berjalan dengan baik. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik pada dasarnya sangat mendukung proses implementasi, namun karena tidak mampu bersinergi dengan faktor-faktor lainnya, maka proses implementasi belum berjalan maksimal.



ABSTRACT

CENOANTI HOMANG ROPU. *The Policy Implementation of the Development of the Side Walk Vendors in Tamalanrea Sub-District of Makassar City (supervised by Suratman and Akmal Ibrahim)*

This research aimed to find out : the implementation of the policies to develop the side-walk vendors in Tamalanrea Sub-District, Makassar City, especially those policies related to the provision of extension and guidance, the ordering of the places and time where and when they can do business, as well as how they can obtain their business licenses. Also, it aimed to investigate the factors affecting the policy implementation of the side walk vendors.

The research was conducted in Tamalanrea Sub-District of Makassar City. It was a descriptive qualitative research which used the data collection techniques of observation, documentation, and interviews; the informants were asked to answer questions about the policy implementation of the development of the side walk vendors.

The research results revealed that the implementation of the government policy to develop the side walk vendors had not been successful. Although the standard and the aim of the policy were clear enough, the executors did not seem to understand fully the aims of the policy. Besides, the standard and the goal were so idealistic that various resources, such as the human resources, information, and other resources were incapable to support the program. In addition, the communication process between the implementers and the side walk vendors did not run well due to the lack of democratic and persuasive approach in order to build a good networking with the objects of the policy. Although the social, economic and political environment had supported the process of the implementation, the implementation did not run as expected because other factors had not worked synergically.



DAFTAR ISI

| | |
|---|---------|
| Halaman Judul..... | Hal i |
| Lembar Pengajuan..... | Hal ii |
| Halaman Pengesahan..... | Hal iii |
| Lembar Pernyataan Keaslian..... | Hal iv |
| Kata Pengantar..... | Hal v |
| Abstrak..... | Hal ix |
| Abstract..... | Hal x |
| Daftar Isi..... | Hal xi |
| Daftar Tabel..... | Hal xiv |
| Daftar Gambar..... | Hal xv |
| Daftar Lampiran..... | Hal xvi |
| BAB I PENDAHULUAN | |
| A. Latar Belakang Masalah..... | Hal 1 |
| B. Rumusan Masalah..... | Hal 11 |
| C. Tujuan Penelitian..... | Hal 11 |
| D. Manfaat Penelitian..... | Hal 12 |
| BAB II TINJAUAN PUSTAKA | |
| A. Kebijakan Publik..... | Hal 14 |
| B. Implementasi Kebijakan Publik..... | Hal 23 |
| C. Model Implementasi Van Meter dan Van Horn..... | Hal 29 |
| D. Pedagang Kaki Lima..... | Hal 36 |

| | |
|--|--------|
| E. Kebijakan Pemerintah Kota Makassar tentang PKL..... | Hal 46 |
| F. Penelitian Terdahulu..... | Hal 50 |
| G. Kerangka Pemikiran..... | Hal 53 |

BAB III METODELOGI PENELITIAN

| | |
|---|--------|
| A. Pendekatan dan Jenis Penelitian..... | Hal 54 |
| B. Lokasi dan Waktu Penelitian..... | Hal 56 |
| C. Jenis dan Sumber Data..... | Hal 56 |
| D. Narasumber dan Informan..... | Hal 57 |
| E. Teknik Pengumpulan Data..... | Hal 59 |
| F. Teknik Analisis Data..... | Hal 61 |
| G. Fokus Penelitian..... | Hal 62 |

BAB IV GAMBARAN LOKASI PENELITIAN

| | |
|------------------------------|--------|
| A. Luas Wilayah..... | Hal 64 |
| B. Keadaan Demografis..... | Hal 66 |
| C. Keadaan Pemerintahan..... | Hal 67 |
| D. Struktur Organisasi..... | Hal 70 |

BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN

| | |
|--|---------|
| A. Implementasi Pembinaan Pedagang Kaki Lima..... | Hal 75 |
| A1. Pembinaan Penyuluhan dan Pembimbingan..... | Hal 85 |
| A2. Penataan Tempat dan Waktu Berusaha..... | Hal 97 |
| A3. Penataan Perizinan..... | Hal 113 |
| B. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pembinaan Pedagang Kaki Lima..... | Hal 119 |

| | |
|--|----------------|
| B1. Standar dan Sasaran Kebijakan..... | Hal 120 |
| B2.Sumber Daya..... | Hal 123 |
| B3. Karakteristik Organisasi Pelaksana..... | Hal 129 |
| B4. Komunikasi Antarorganisasi..... | Hal 131 |
| B5.Disposisi..... | Hal 134 |
| B6.Lingkungan Sosial, Ekonomi dan Politik..... | Hal 138 |
| BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN | |
| A. Kesimpulan..... | Hal 144 |
| B. Saran..... | Hal 146 |
| DAFTAR PUSTAKA..... | Hal 148 |

DAFTAR TABEL

| | |
|---|--------|
| Tabel 1 Jumlah Pedagang Kaki Lima per Kecamatan..... | Hal 3 |
| Tabel 2 Luas Wilayah Tiap Kelurahan Kecamatan Tamalanrea..... | Hal 64 |
| Tabel 3 Perincian Jumlah RT dan RW Untuk Setiap Kelurahan..... | Hal 65 |
| Tabel 4 Jumlah Rumah Tangga, Penduduk dan Kepadatan Penduduk..... | Hal 66 |
| Tabel 5 Keadaan Sarana dan Prasarana Pendidikan Masyarakat..... | Hal 68 |
| Tabel 6 Jumlah Sarana Ibadah Setiap Kelurahan Menurut Jenisnya..... | Hal 69 |
| Tabel 7 Jumlah Pedagang Kaki Lima Per Kecamatan di Kota Makassar..... | Hal 77 |
| Tabel 8 Jumlah Pedagang Kaki Lima Per Kelurahan..... | Hal 78 |

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Model Implementasi KebijakanHal 29

Gambar 2. Kerangka Pemikiran.....Hal 53

BAB I

PENDAHULUAN

A.Latar Belakang Masalah

Daerah perkotaan merupakan wadah konsentrasi permukiman penduduk dari berbagai kegiatan ekonomi dan sosial dan mempunyai peran yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat. Perkembangan penduduk kota di negara sedang berkembang tidak saja mencerminkan pertumbuhan alami penduduk kota tetapi juga pertumbuhan arus penduduk dari desa ke kota yang cukup besar. Di satu sisi kegiatan ekonomi dan sosial penduduk yang dibarengi dengan kebutuhan yang tinggi semakin memerlukan ruang untuk meningkatkan kegiatan penduduk sehingga menyebabkan semakin bertambahnya ruang untuk mendukung kegiatan sektor informal. Sejak terjadinya krisis ekonomi di Indonesia pada tahun 1998 banyak sekali kegiatan ekonomi yang cenderung beralih pada sektor informal. Kegiatan ekonomi sektor informal salah satunya pedagang kaki lima (PKL) . Faktor utama adalah sifat dari sektor ini yang tidak memerlukan persyaratan dan tingkat keterampilan, sektor modal kerja, pendidikan ataupun sarana yang dipergunakan semuanya serba sederhana dan mudah dijangkau oleh semua anggota masyarakat atau mereka yang belum memiliki pekerjaan dapat terlibat didalamnya. Salah satu sektor yang kini menjadi perhatian pemerintah Sulawesi Selatan adalah sektor tenaga kerja yang sifatnya informal. Sektor kerja informal ini

beroperasi pada tempat-tempat tertentu di setiap pusat keramaian kota Makassar.

Pedagang kaki lima merupakan satu dari sekian banyak sektor informal yang ada di Kota Makassar. Munculnya pedagang kaki lima ini menimbulkan banyak masalah, tetapi tidak dapat dipungkiri bahwa eksistensi pedagang kaki lima ini merupakan solusi bagi masyarakat pengangguran yang tidak memiliki pekerjaan dan berdasarkan beberapa hasil penelitian, komunitas pedagang kaki lima merupakan tempat berkumpulnya para kaum miskin perkotaan.

Di satu sisi keberadaan pedagang kaki lima cukup membantu mengatasi masalah pengangguran di kota Makassar dan sebagai salah satu sumber pemasukan PAD bagi pemerintah kota Makassar, tetapi di sisi lain keberadaan pedagang kaki lima tersebut menimbulkan sejumlah permasalahan. Perkembangan pedagang kaki lima dari waktu ke waktu sangat pesat jumlahnya, karena pedagang kaki lima dapat lebih mudah untuk dijumpai konsumennya dari pada pedagang resmi yang kebanyakan bertempat tetap. Situasi tempat dan keramaian dapat dimanfaatkan untuk mencari rejeki halal sebagai pedagang kaki lima, misalnya makanan dengan memanfaatkan keterampilan yang dimiliki dapat dipakai sebagai salah satu modal untuk mencari ataupun menambah penghasilan.

Di Kota Makassar banyak terdapat komunitas pedagang kaki lima yang tersebar hampir di setiap pelosok kota, Salah satu tempat berkumpulnya para pedagang kaki Lima yang ada di Kota Makassar

adalah di pinggir-pinggir jalan yang di anggap strategis dan memungkinkan para pengendara dapat menjangkau langsung jualan mereka. Para pedagang Kaki Lima yang ada di sepanjang jalan ini sudah berjualan sekitar 9 - 10 tahun, jenis dagangannya bermacam-macam, mulai dari makanan, minuman, rokok, buah-buahan (buah musiman), pada umumnya mereka berasal dari luar daerah Kota Makassar

Berdasarkan data yang diperoleh mengenai persebaran pedagang kaki lima, jumlah pedagang kaki lima di kota Makassar dari tahun ke tahun mengalami peningkatan. Pada tahun 2007,2008,dan 2008, tercatat jumlah PKL yang mengalami peningkatan yang sangat signifikan. Lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1

Jumlah Pedagang Kaki Lima per Kecamatan

| No | Kecamatan | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------|------------------|---------------|---------------|---------------|
| 1. | Ujung Pandang | 995 | 1.066 | 1.012 |
| 2. | Makassar | 835 | 944 | 875 |
| 3. | Bontoala | 671 | 734 | 722 |
| 4. | Ujung Tanah | 812 | 833 | 797 |
| 5. | Manggala | 738 | 766 | 803 |
| 6. | Panakkukang | 642 | 707 | 794 |
| 7. | Biringkanaya | 853 | 812 | 763 |
| 8. | Tamalanrea | 767 | 838 | 1257 |
| 9. | Tallo | 432 | 618 | 529 |
| 10. | Rappocini | 448 | 644 | 541 |
| 11. | Tamalate | 785 | 814 | 680 |
| 12. | Mamajang | 607 | 587 | 724 |
| 13. | Mariso | 729 | 896 | 847 |
| 14. | Wajo | 1.113 | 1.073 | 1230 |
| | Jumlah | 10.426 | 11.328 | 11.592 |

Sumber : Disperindag Makassar Tahun 2013

Berdasarkan data di atas, maka nampak jelas peningkatan PKL dari tahun ke tahun. Jumlah PKL terbanyak rata-rata setiap tahunnya adalah Kecamatan Wajo, namun data terakhir dapat dilihat bahwa peningkatan signifikan jumlah PKL di Kota Makassar ada pada Kecamatan Tamalanrea, yang merupakan salah satu wilayah yang menjadi kiblat pendidikan di Kota Makassar.

Sama halnya dengan kota-kota besar lainnya yang ada di Indonesia, pedagang kaki lima (PKL) yang ada di Kota Makassar juga menimbulkan banyak permasalahan perkotaan. Karena itu, banyak di antara mereka yang tidak jarang ditertibkan oleh instansi yang terkait dalam hal ini pemerintah Kecamatan bekerjasama dengan Instansi terkait dan satuan polisi Pamong Praja (Satpot-PP), baik itu komunitas pedagang kaki lima yang hanya sekedar relokasi ke tempat lain maupun komunitas pedagang kaki lima yang ditertibkan atau digusur secara paksa tanpa dicarikan tempat sebagai ganti untuk berjualan seperti yang terjadi pada pengusuran komunitas pedagang kaki lima di berbagai titik di Kota Makassar.

Umumnya para pedagang kaki lima yang digusur menempati ruang-ruang publik (*public space*) untuk berjualan menimbulkan banyak permasalahan, diantaranya banyak terjadi kemacetan, lingkungan yang menjadi kumuh dan kotor serta menimbulkan masalah estetika lingkungan kota. Upaya untuk mengatasi Pedagang Kaki Lima tidaklah mudah karena di satu sisi pedagang kaki lima yang merupakan bagian sektor informal ini

cukup membantu pemerintah mengatasi pengangguran di Kota Makassar, namun di sisi lain keberadaan pedagang Kaki Lima tersebut menimbulkan sejumlah permasalahan. Permasalahan yang timbul dengan adanya pedagang kaki lima berupa kesan ketidakteraturan (semrawut), mengurangi keindahan kota, kekumuhan dan menimbulkan kemacetan lalu lintas ini jelas sangat mengganggu aktivitas warga kota yang lain.

Fenomena di atas tentunya sangat bertentangan dengan kebijakan pemerintah Kota Makassar yang diwujudkan dalam bentuk regulasi yaitu Peraturan Daerah Kota Makassar Nomor 10 Tahun 1990 tentang pembinaan pedagang Kaki Lima dalam Kota Makassar dan beberapa regulasi lainnya yang merupakan penjabaran dari perda tersebut, salah satunya keputusan walikota Makassar Nomor 20 Tahun 2004 Tentang Prosedur Tetap (Protap) Penertiban Pedagang Sektor Informal (PKL) dalam Wilayah Kota Makassar.

Pertama, mengatur tentang tempat-tempat umum yang dapat dipergunakan untuk berjualan; Kedua, setiap pedagang kaki lima yang akan menggunakan suatu tempat untuk berjualan harus mendapat izin dari walikota dan yang ketiga, bagi pedagang kaki lima yang telah mendapatkan izin dari walikota, tidak diperbolehkan untuk mendirikan bangunan permanen dan bersedia mendapatkan bimbingan dan penyuluhan dari pemerintah kota. Tujuan dikeluarkannya kebijakan pembinaan tersebut, karena keberadaan Pedagang Kaki Lima sebagai bagian pengusaha ekonomi lemah merupakan salah satu potensi sosial

ekonomi dalam masyarakat dan menunjang pembangunan daerah. Semakin pesatnya perkembangan penduduk perkotaan, maka pedagang kaki lima perlu dibina agar dapat merupakan penyediaan lapangan tenaga kerja yang efektif. Selain itu, kebijakan pembinaan ini bertujuan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat akan pentingnya keamanan dan ketertiban lalu lintas, keindahan dan kebersihan lingkungan sekitarnya.

Adapun pokok-pokok yang diatur dalam peraturan ini adalah sebagai berikut pembinaan, pengawasan dan pengendalian sektor informal (PKL), penetapan lokasi/area yang dapat ditolerir terhadap aktifitas bagi pedagang kaki lima di atas daerah milik jalan, larangan mendirikan bangunan permanen atau semi permanen pada setiap peruntukan bangunan yang telah ditetapkan sebagai tempat beraktifitas PKL, larangan melaksanakan kegiatan di luar jadwal yang telah ditetapkan, penyuluhan kepada PKL yang menempati tempat usaha yang telah ditetapkan, harus menjaga kebersihan, keindahan serta ketertiban umum sebelum dan setelah melaksanakan kegiatan usaha, serta menegur, dan menertibkan PKL yang mengganggu kepentingan umum/tidak sesuai penataan kota.

Berpedoman pada perda Nomor 10 Tahun 1990 inilah maka Pemerintah Kota Makassar dalam hal ini pemerintah Kecamatan dan Satpol PP Kota Makassar melakukan pembinaan terhadap para Pedagang Kaki Lima yang menempati ruang publik (*public space*) untuk berjualan dan hal inilah yang terjadi pada beberapa komunitas pedagang

Kaki Lima digusur dan ditertibkan karena melanggar perda Nomor 10 Tahun 1990.

Muncul permasalahan, antara lain yang diakibatkan oleh sikap Pemerintah Kota Makassar yang terlihat masih mendua, di satu sisi menyatakan pedagang kaki lima sebagai wiraswasta yang perlu dibina, di sisi lain pada saat-saat tertentu menginstruksikan penertiban dengan dalih kebersihan dan keindahan kota tanpa memberikan penyelesaian yang tepat. Kenyataan di lapangan, berbagai kebijakan pemerintah Kota Makassar dalam opini masyarakat luas justru dikenal sebagai langkah penertiban atau penggusuran 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.

Kebijakan pembinaan ini belum dapat dilaksanakan secara optimal, bahkan sering mengalami gangguan. Dapat dilihat dari masih banyaknya PKL yang berjualan di sepanjang jalan (trotoar di sepanjang Jalan), bahkan beberapa PKL yang menetap dan mempunyai meteran listrik tersendiri. Berdasarkan pengamatan sementara, terlihat di beberapa tempat yang menjadi titik larangan mendirikan bangunan permanen, masih banyak yang mendirikan bangunan permanen, misalnya bangunan permanen di jalan Urip Sumiharjo, Jalan A.P. Pettarani, Jalan Masjid Raya, dan berbagai ruas jalan di Kota Makassar, tidak terkecuali di berbagai jalan strategis di Kecamatan Tamalanrea.

Di samping itu, masih banyak PKL yang berjualan tanpa melalui prosedur yang ditetapkan oleh pemerintah. Apa yang telah dijelaskan sebelumnya menggambarkan bahwa kebijakan pembinaan PKL pada prakteknya masih jauh dari harapan kita pada khususnya dan pemerintah sendiri pada umumnya. Dalam hal ini dilihat dari sudut pandang ilmu kebijakan publik bahwa ada ketidak sesuaian antara poin-poin program dengan hasil yang dicapai di lapangan dengan tujuan kebijakan itu sendiri.

Dari pemaparan di atas, maka dapat diketahui bahwa kebijakan yang ada belum berlansung dengan maksimal, atau masih banyak kesalahan yang harus diperbaiki. Adapun penyebab masalah yang dijabarkan adalah sebagai berikut, yang pertama adalah kenyataan adanya tuntutan dari masyarakat yang beragam dan dengan adanya hal tersebut diperlukan suatu kajian berupa *research* dan *development* sebelum kebijakan publik akan diterapkan, yang kedua adalah kemampuan bagi para pengambil keputusan terhadap penerapan kebijakan publik secara mendalam, adanya analisis terhadap kebijakan publik dan adanya penasehat yang memahami mengenai kebijakan publik saat ini, dan yang ketiga adalah dengan adanya perkembangan global saat ini maka diperlukan kebijakan publik yang strategis dalam rangka menghadapi berbagai persoalan baik yang bersifat internal maupun eksternal. Menurut Van Matter dan Van Horn (1975) kinerja implementasi kebijakan di pengaruhi oleh beberapa variabel, antara lain standar dan sasaran kebijakan dan tujuan kebijakan, sumberdaya, karakteristik

organisasi pelaksana, komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, lingkungan sosial, ekonomi, dan politik.

Beberapa kebijakan, baik langsung maupun tidak langsung untuk membantu PKL telah diterapkan, namun ada kecenderungan nasib mereka belum banyak mengalami perubahan. Ada dua alasan, yaitu banyak kebijakan yang diterapkan kurang mencapai hasil yang diharapkan dan ada kecenderungan bahwa pembinaan dan bantuan yang diberikan banyak memunculkan masalah baru, ketimbang memecahkan masalah yang dihadapi, dan kebijakan memacu perkembangan ekonomi yang selama ini diterapkan yang pada kenyataannya lebih sering merugikan dan menyudutkan kegiatan PKL. Kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah maupun oleh pemerintah kota mengenai PKL dirasakan masih belum dapat mencapai seperti yang diharapkan, yaitu penataan dan pembinaan PKL yang diarahkan untuk meningkatkan perekonomian masyarakat, mewujudkan tertib lingkungan yang serasi baik dari segi ketertiban umum, kebersihan lingkungan maupun dalam menunjang kebersihan kota.

Permasalahan PKL selalu saja muncul dari tahun ke tahun walaupun diikuti dengan dikeluarkannya kebijakan baru. Tiap tahun masih saja mendapati mengenai susahny pengimplementasian dari peraturan yang telah ada. Padahal, suatu program kebijakan harus di implementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang di inginkan. Karena, Implementasi kebijakan merupakan salah satu dari tahap

kebijakan publik yang terdiri dari beberapa bahasan. Berawal pada penyusunan agenda, menformulasikan kebijakan, mengadopsi kebijakan, mengimplementasikan kebijakan dan yang terakhir adalah mengevaluasi kebijakan. Dalam proses implementasi, terdapat tiga unsur penting, yaitu adanya program (kebijakan yang dilaksanakan), target group (kelompok yang menjadi sasaran kebijakan) dan unsur pelaksana (Implementor, baik organisasi maupun perorangan)

Dari penjelasan-penjelasan diatas, peneliti tertarik untuk mengangkat tema yang sekaligus menjadi judul karena dengan meneliti implementasi kebijakan, maka akan memperlihatkan proses hubungan langsung dalam mengimplementasikan suatu kebijakan antara individu, kelompok atau organisasi PKL (target groups) sebagai penerima atau sasaran kebijakan dengan pemerintah sebagai *stakeholders*, dengan pengertian kelompok atau pribadi yang memberikan masukan dalam proses pembuatan kebijakan atau yang menjadi sasaran keputusan kebijakan tersebut.

Berdasarkan pemaparan di atas, peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian tentang **“Implementasi Kebijakan Pembinaan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kecamatan Tamalanrea Kota Makassar”**

B. Rumusan Masalah

Masalah yang muncul adalah, walaupun sudah ada regulasi yang mengatur mengenai pembinaan pedagang kaki lima di Kota Makassar, namun masalah-masalah yang muncul berkaitan dengan pedagang kaki lima masih saja bermunculan dan sulit untuk terselesaikan.

Dari uraian mengenai latar belakang masalah, maka pertanyaan penelitian adalah :

1. Bagaimana implementasi kebijakan Pembinaan PKL di Kecamatan Tamalanrea Kota Makassar?
2. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi implementasi kebijakan pembinaan pedagang kaki lima (PKL) di Kecamatan Tamalanrea Kota Makassar?

C. Tujuan Penelitian

Bedasarkan rumusan masalah yang ada, maka tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui implementasi kebijakan Pembinaan PKL di Kota Makassar.
2. Untuk mengetahui Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pembinaan pedagang kaki lima (PKL) di Kecamatan Tamalanrea Kota Makassar.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini antara lain dijabarkan sebagai berikut:

D.1. Manfaat akademis

1. Secara teoritis melalui penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan Ilmu Administrasi Negara khususnya dalam bidang studi kebijakan publik dengan pokok kajian tentang implementasi kebijakan.
2. Menambah pemahaman peneliti dan sebagai bahan pustaka ilmu administrasi Negara khususnya bagi hasil-hasil penelitian implementasi kebijakan

D.2. Manfaat Praktis

1. Menambah wawasan peneliti dalam bidang Ilmu Administrasi Negara khususnya tentang analisis implementasi kebijakan pembinaan Pedagang Kaki Lima (PKL)
2. Dapat menambah bahan informasi bagi aparat pemerintah dan dinas terkait di Kota Makassar.
3. Dapat menjadi bahan penelitian bagi peneliti lain seputar kebijakan PKL

D.3. Manfaat bagi Pemerintah Kota Makassar

Sebagai rekomendasi bagi pembuat kebijakan dalam rangka pemecahan masalah sosial, khususnya masalah-masalah yang berkaitan dengan PKL

D.4. Manfaat Teknis

1. Dapat menjadi bahan penelitian bagi peneliti lain seputar implementasi kebijakan Pembinaan PKL.
2. Sebagai masukan untuk penelitian selanjutnya yang lebih valid dan atau reliable.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik

Harold D Laswell dan Abraham Kaplan dalam Islamy (2004) mengatakan bahwa kebijakan publik sebagai “*a projected program of goals, values and practices*” (suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah) . Kebijakan sebuah rencana tindakan yang sengaja dibuat untuk memandu keputusan dan mencapai tujuan-tujuan tertentu. Kebijakan dapat diaplikasikan pada pemerintahan dan organisasi pada sektor swasta. Study kebijakan biasanya mengacu pada proses pembuatan keputusan-keputusan penting dalam organisasi, termasuk memilih beragam alternatif dan pemilihan salah satu diantaranya berdasarkan dampak positif dan dampak negatif yang dihasilkan. Kebijakan dapat dipahami sebagai mekanisme politik, manajemen, keuangan, dan administrasi untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu.

Definisi kebijakan yang telah diungkapkan oleh pakar begitu beraneka ragam, namun demikian banyak ilmuawan yang merasakan kesulitan untuk mendapatkan definisi kebijakan secara komprehensif dan benar-benar memuaskan. Hal ini dikarenakan sifat kebijakan yang sangat luas dan tidak spesifik.

Menurut Chiff J.O Udaji dalam Abdul Wahab (1991) mendefinisikan kebijakan publik atau kebijakan Negara sebagai:

“An sanctioned course of action addressed to particular problem or group of related problems that affect society at large” (Suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat).

Sedangkan menurut Thomas R Day dalam Soebarsono (2008) mengatakan :

“Public policy is whatever governments choose to do or not to do (Kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan)”

Dalam definisi ini jelas sekali bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan tindakan yang mempunyai tujuan tertentu termasuk kebijakan publik dan sebaliknya jika pemerintah tidak melakukan sesuatu juga termasuk kebijakan publik, karena pembiaran tersebut mempunyai pengaruh (dampak) yang relatif sama besarnya bila pemerintah melakukan tindakan. Dari definisi ini Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai pilihan pengambilan keputusan pemerintah.

Meskipun memberikan definisi kebijakan publik hanya memandang dari sudut pemerintah, namun apa yang diungkapkan oleh Thomas Dye telah memerupakan memberikan nuansa terhadap definisi kebijakan publik. Definisi kebijakan publik dari Thomas Dye tersebut mengandung makna bahwa kebijakan publik tersebut dibuat oleh pemerintah, bukan organisasi swasta dan kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan pemerintah

untuk tidak membuat program baru atau tetap pada status quo, yang merupakan pilihan dari berbagai alternatif dan penetapan alternatif terbaik.

Barangkali semua memahami bahwa kebijakan bukan semata-mata merupakan keinginan pemerintah, akan tetapi masyarakat pun juga memiliki tuntutan-tuntutan (keinginan), sebab pada prinsipnya kebijakan publik itu adalah mencakup apa yang dilakukan, mengapa mereka melakukan, dan bagaimana akibatnya.

William Jenkins (dalam Patton, 1978) menyatakan :

“Publik policy is a set of interrelated decision taken by a political aktor or group of aktor concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of these aktor to achieve” (kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang saling terkait yang diambil oleh aktor politik atau sekelompok aktor berkenaan dengan pemilihan tujuan dan cara mencapainya dalam situasi tertentu di mana keputusan sebaiknya berada dalam kekuasaan aktor tersebut untuk mencapai tujuan)

Menurut Jenkins kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang saling berkaitan antara satu keputusan dengan keputusan lainnya yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan pemilihan tujuan dan sarana-sarana untuk mencapai tujuan tersebut dalam situasi yang khusus dimana keputusan tersebut menjadi wewenang. Perbedaan definisi dengan Dye hanya mendefinisikan pengambilan keputusan tersebut adalah pemerintah, sementara Jenkins dimaksud government adalah *political aktor or group of aktor*/aktor politik atau sekelompok aktor, namun konteksnya tidak jauh berbeda, yaitu pencapaian tujuan.

Definisi lain dikemukakan oleh James Anderson (1979) :

“ Public policy are those policies devoleped by governmental bodies and officials (kebijakan publik adalah kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah)”

Berdasarkan pengertian yang diungkapkan oleh James Anderson, dapat ditarik benang merah bahwa walaupun kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh para aktor dan faktor dari luar pemerintah, namun kebijakan publik dipahami sebagai pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintah dalam bidang tertentu, misalnya bidang pendidikan, politik, ekonomi, pertanian, industri, pertahanan, dan sebagainya.

Pakar lain Nakamura dan Smallwood (1980) mengatakan bahwa:

“Kebijakan publik berarti serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana untuk mencapai tujuan tersebut”

Berdasarkan pandangan Nakamura dan Smallwood tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa makna kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan pemerintah guna melaksanakan suatu kegiatan yang diawali dari pembuatan atau perumusan, pelaksanaan dan penilaian atau evaluasi kebijakan. Namun dalam konteks kebijakan publik ini, seperti dirangkum Bambang Sunggono (1994) menyatakan, bahwa kedua ahli tersebut menyatakan sebagai semua pilihan atau tindakan dan melihat kebijakan publik dalam tiga lingkungan kebijakan, yaitu :

- 1) perumusan kebijakan,
- 2) pelaksanaan kebijakan
- 3) penilaian kebijakan atau evaluasi.

Implikasi dari definisi-definisi yang dikemukakan oleh para ahli di atas adalah : Pertama, bahwa kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kedua, bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah. Ketiga, bahwa kebijakan itu adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah. Keempat, bahwa kebijakan publik itu bias bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu. Kelima, bahwa kebijakan pemerintah selalu dilandaskan pada peraturan perundang undangan yang bersifat memaksa (otoritatif).

Dengan demikian, pengertian-pengertian kebijakan publik di atas menegaskan bahwa pemerintah yang secara sah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu tersebut diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai nilai yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk kedalam apa yang oleh David Easton dalam Miriam Budiardjo (2003) tersebut sebagai *“authorities in a political system”* yaitu penguasa dalam suatu sistem politik yang terlibat dalam masalah-masalah sehari-hari yang telah menjadi tanggung jawab atau perannya. Dalam pandangan David Easton, ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah

mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung perangkat nilai di dalamnya.

Dalam matakuliah Analisis Kebijakan Publik Pascasarjana Unhas 2011, Suratman menjabarkan karakteristik definisi kebijakan publik sebagai berikut:

1. Adanya tujuan tertentu yang ingin dicapai, yaitu pemecahan masalah publik (public problem solving);
2. Adanya tindakan-tindakan tertentu yang dilakukan;
3. Merupakan fungsi pemerintah sebagai pelayanan publik;

Adapun Implikasi definisi kebijakan publik :

1. Berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
2. Tidak cukup hanya dinyatakan, tetapi harus dilaksanakan;
3. Mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan;
4. Ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Berdasarkan beberapa definisi di atas, maka dapat dirumuskan makna kebijakan publik adalah :

1. Segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh Pemerintah.
2. Kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan kehidupan perorangan atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua yang ada di domain lembaga administrator publik.

3. Kebijakan publik merupakan kebijakan yang nilai manfaatnya harus senantiasa ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

Kebijakan dan Pembangunan adalah dua konsep yang terkait. Sebagai sebuah proses peningkatan kualitas hidup manusia, pembangunan adalah konteks di mana kebijakan beroperasi. Sementara itu kebijakan yang menunjuk pada kerangka kerja pembangunan memberikan pedoman bagi pengimplementasian tujuan-tujuan pembangunan ke dalam beragam program dan proyek. Sebagai suatu perubahan terencana dan berkesinambungan, pembangunan pada hakikatnya bertujuan untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas kehidupan manusia. Untuk mencapai tujuan tersebut maka pembangunan perlu diimplementasikan ke dalam berbagai program pembangunan yang dapat secara langsung menyentuh masyarakat. Pembangunan memerlukan cara atau pedoman tindakan yang terarah mengenai bagaimana meningkatkan kualitas hidup manusia tersebut. Suatu perangkat pedoman yang memberikan arah terhadap pelaksanaan strategi-strategi pembangunan dapat kita sebut sebagai kebijakan. Fungsi kebijakan disini adalah untuk memberikan rumusan mengenai berbagai pilihan tindakan dan prioritas yang diwujudkan dalam program-program pelayanan sosial yang efektif untuk mencapai tujuan pembangunan (Edi Suharto, 2006)

Menurut Edi Suharto dalam bukunya Analisis Kebijakan Publik (2006), Pembangunan Sosial adalah strategi yang bertujuan

meningkatkan kualitas kehidupan manusia secara paripurna. Visi pembangunan sosial dikemas dalam tiga agenda besar yaitu:

1. Pengentasan kemiskinan
2. Perluasan kerja produktif
3. Peningkatan integrasi sosial

Untuk memahami Kebijakan Publik menurut Young dan Quin dalam Edi Soeharto (2006) dapat dimaknai dalam beberapa konsep kunci sebagai berikut:

1. Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis, dan finansial untuk melakukannya.
2. Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan konkrit yang berkembang di masyarakat.
3. Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
4. Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun kebijakan publik bisa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan

dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu.

5. Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seseorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan Publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan. Keputusan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik bisa dibuat oleh sebuah badan pemerintah maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah.

Dari beberapa definisi kebijakan publik diatas menunjukkan kebijakan publik dapat diartikan sebagai *decision making*. Oleh karena itu suatu kebijaksanaan memuat 3 elemen yaitu :

- a. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai;
- b. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan;
- c. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi

B. Implementasi Kebijakan Publik

Secara garis besar, implementasi merupakan setiap kegiatan yang dilakukan menurut rencana untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Upaya untuk memahami adanya perbedaan antara yang diharapkan dengan fakta yang telah terjadi telah menimbulkan kesadaran mengenai pentingnya suatu pelaksanaan.

Studi implementasi adalah studi perubahan bagaimana perubahan terjadi, bagaimana kemungkinan perubahan bisa dimunculkan. Ia juga merupakan studi tentang mikrostruktur dari kehidupan politik, bagaimana organisasi di luar dan di dalam sistem politik menjalankan urusan mereka dan berinteraksi satu sama lain, apa motivasi mereka bertindak seperti itu, dan apa motivasi lain yang mungkin membuat mereka bertindak secara berbeda. Untuk lebih jelas mengenai arti implementasi, berikut beberapa pendapat para ahli.

Jenkins (dalam Hill, 1978) mendefinisikan implementasi sebagai berikut:

“Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan proses kebijakan pemerintah setelah perumusan dan penetapan kebijakan”

Dari definisi di atas, dapat ditarik benang merah bahwa implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam sebuah proses kebijakan, yang mana implementasi berlangsung setelah pemerintah membuat perumusan dan penetapan kebijakan.

Adapun Implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn (1975) adalah sebagai berikut:

“Those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decision”, yang artinya tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu maupun pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

Van Meter dan Van Horn dalam teorinya ini beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijaksanaan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijaksanaan dengan prestasi kerja (performance). Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi. Problem implementasi diasumsikan sebagai sebuah deretan keputusan dan interaksi sehari-hari yang tidak terlalu perlu mendapat perhatian dari para sarjana yang mempelajari politik. Implementasi itu dianggap sederhana, meski anggapan ini dianggap menyesatkan. Dengan kata lain, kelihatannya tidak mengandung isu-isu besar.

Definisi konsep implementasi yang dikemukakan Mazmanian dan Sabatier (1983) yaitu:

“implementasi adalah melaksanakan sebuah keputusan kebijakan, biasanya dikaitkan dengan sebuah perundang-undangan, disusun oleh pemerintahan baik eksekutif maupun keputusan peradilan”

Insekipedia administrasi (Drs Pariata Westra, SH 1989) :

“Implementasi adalah aktivitas atau usaha-usaha yang dilakukan untuk melaksanakan semua rencana dan kebijaksanaan yang telah dirumuskan dan ditetapkan dengan melengkapi segala kebutuhan alat-alat yang diperlukan. Siapa yang akan melakukan, dimana tempat dilaksanakan, kapan waktu dan berakhirnya, dan bagaimana cara yang harus dilaksanakan”

Ripley dan Franklin (1986) menjelaskan implementasi kebijakan sebagai berikut :

“Implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*)”

Menurut Ripley dan Franklin, kompleksitas implementasi bukan saja ditunjukkan oleh banyaknya aktor atau unit organisasi yang terlibat, tetapi juga dikarenakan proses implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel yang kompleks.

Syukur Abdullah (1987) menjelaskan implementasi sebagai berikut:

“Kegiatan tindak lanjut (setelah program atau kebijaksanaan ditetapkan) yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah-langkah yang strategis maupun operasional yang ditempuh guna mewujudkan satu program atau kebijaksanaan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program kebijaksanaan yang telah ditetapkan semula”

Sedangkan dalam Kamus Webster, Implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses pelaksanaan keputusan kebijaksanaan yang biasanya dalam bentuk UU, Peraturan Pemerintah, Keputusan Peradulan , Kepmen dan lain-lain.

Dwijowijoto (2004) menjelaskan implementasi sebagai berikut:

“Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Dimana dalam mengimplementasikan kebijakan publik, maka dapat berupa langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivate atau turunan dari kebijakan tersebut”

Sedangkan implementasi menurut Salusu (2003) sebagai berikut:

“Implementasi adalah seperangkat kegiatan yang dilakukan menyusul suatu keputusan, di mana suatu keputusan selalu dimaksudkan untuk mencapai sasaran tertentu, guna merealisasikan gagasan itu, maka diperlukan serangkaian aktivitas”

Konsep implementasi yang dikemukakan para pakar, tak jauh beda dengan apa yang dikemukakan oleh Budi Winarno (2008):

“Implementasi mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan, tindakan ini berusaha untuk mengubah keputusan-keputusan tersebut menjadi pola-pola operasional serta berusaha mencapai perubahan-perubahan besar atau kecil sebagaimana yang telah diputuskan sebelumnya”

Charles O. Jones (1996) Implementasi diartikan sebagai *"getting the job done" dan "doing it"*. Tetapi di balik kesederhanaan rumusan yang demikian berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah.

Berdasarkan penjelasan para pakar di atas, maka dapat ditarik kesimpulan mengenai makna implementasi sebagai berikut :

1. pelaksanaan undang-undang/ regulasi lainnya
2. berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknis bekerja bersama-sama
3. menjalankan kebijakan

4. meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyaknya variabel atau faktor, dan masing-masing variabel saling berhubungan satu sama lain.

1. Model George C. Edwards III

Dalam pandangan Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni : 1) Komunikasi, 2) Sumberdaya, 3) Disposisi, dan 4) struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain.

2. Model Merilee S. Grindle

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (1980) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan kebijakan (*context of implementation*). Variabel isi kebijakan mencakup : 1) Kepentingan kelompok sasaran, 2) tipe manfaat, 3) Derajat perubahan yang diinginkan, 4) Letak pengambilan keputusan, 5) Pelaksanaan program, dan 6) Sumberdaya yang dilibatkan. Sedangkan variabel lingkungan kebijakn mencakup : 1) Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat, 2) Karakteristik lembaga dan penguasa, 3) Kepatuhan dan daya tanggap

3. Model Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sebatier

Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983), ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni :

1) Karakteristik dari masalah (*tractability of the problem*), 2) Karakteristik kebijakan/ Undang-undang (*Ability of stute to structure implementation*), dan 3) Variabel Lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*)

4. Model G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli

G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (1983) menyatakan bahwa ada empat kelompok variabel yang dapat mempengaruhi kinerja dan dampak suatu program, yakni : 1) kondisi lingkungan, 2) hubungan antar organisasi, 3) sumberdaya organisasi untuk implementasi program, dan 4) karakteristik dan kemampuan agen pelaksana

5. Model Van Meter dan Van Horn

Menurut Meter dan Horn (1975) , ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni 1) Standar dan sasaran kebijakan, 2) sumberdaya, 3) komunikasi antarorganisasi dan penguatan aktivitas, 4) karakteristik agen pelaksana, 5) Kondisi sosial, ekonomi, dan politik, dan 6) Disposisi implementor

6. Model David L. Weimer dan Aidan R. Vining

Dalam pandangan Weimer dan Vining (1999) ada tiga kelompok variabel besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan

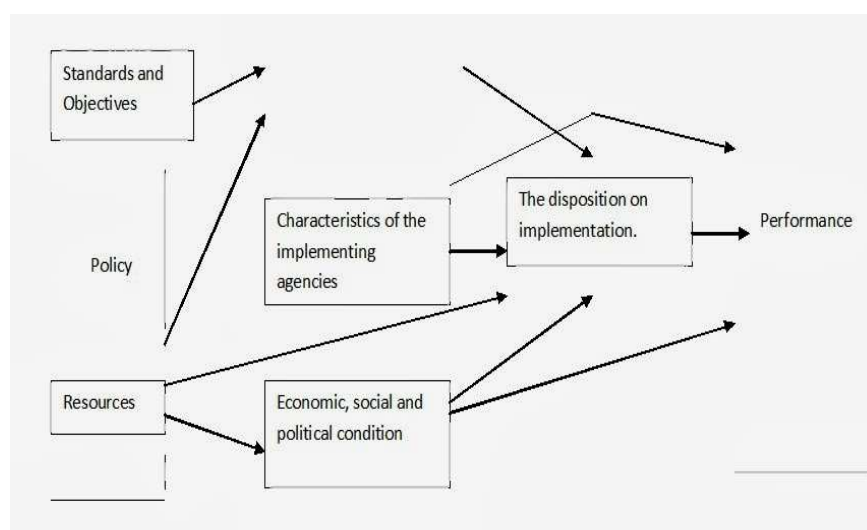
implementasi suatu program, yakni : 1) logika kebijakan, 2) lingkungan tempat

C. Model Implementasi Donal S Van Meter dan Carl E. Van Horn

Model pendekatan implementasi kebijakan yang dirumuskan Van Meter dan Van Horn disebut dengan *A Model of the Policy Implementation* (1975). Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu pengejawantahan kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik, pelaksana dan kinerja kebijakan publik.

Secara skematis, model implementasi kebijakan publik Van Meter dan Van Horn dapat dijelaskan dalam gambar berikut ini:

Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn



Gambar 1

Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh beberapa variabel yang saling berkaitan, variable-variabel tersebut yaitu:

1. Standar dan sasaran kebijakan/ukuran dan tujuan kebijakan
2. Sumber daya
3. Karakteristik organisasi pelaksana
4. Sikap para pelaksana
5. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
6. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik

Secara rinci variabel-variabel implementasi kebijakan publik model Van Meter dan Van Horn dijelaskan sebagai berikut:

1. Standar dan sasaran kebijakan / ukuran dan tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya dari ukuran dan tujuan kebijakan yang bersifat realistis dengan sosio-kultur yang ada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran dan dan sasaran kebijakan terlalu ideal (utopis), maka akan sulit direalisasikan. Van Meter dan Van Horn mengemukakan untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan tentunya menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan, kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut.

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi

gagal (*frustrated*) ketika para pelaksana (*officials*), tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan memiliki hubungan erat dengan disposisi para pelaksana (*implementors*). Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang "*crucial*". *Implementors* mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak atau tidak mengerti apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan.

2. Sumber daya

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Setiap tahap implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Selain sumber daya manusia, sumber daya finansial dan waktu menjadi perhitungan penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Derthicks (dalam Van Mater dan Van Horn, 1974) bahwa: "*New town study suggest that the limited supply of federal incentives was a major contributor to the failure of the program*".

Van Mater dan Van Horn menegaskan bahwa: "Sumber daya kebijakan (*policy resources*) tidak kalah pentingnya dengan komunikasi. Sumber daya kebijakan ini harus juga tersedia dalam rangka untuk

memperlancar administrasi implementasi suatu kebijakan. Sumber daya ini terdiri atas dana atau insentif lain yang dapat memperlancar pelaksanaan (implementasi) suatu kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya dana atau insentif lain dalam implementasi kebijakan, adalah merupakan sumbangan besar terhadap gagalnya implementasi kebijakan.”

3. Karakteristik organisasi pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan. Hal ini penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Hal ini berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan dilaksanakan pada beberapa kebijakan dituntut pelaksana kebijakan yang ketat dan disiplin. Pada konteks lain diperlukan agen pelaksana yang demokratis dan persuasif. Selain itu, cakupan atau luas wilayah menjadi pertimbangan penting dalam menentukan agen pelaksana kebijakan.

4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan pelaksanaan

Agar kebijakan publik bisa dilaksanakan dengan efektif, menurut Van Horn dan Van Mater apa yang menjadi standar tujuan harus dipahami oleh para individu (implementors). Yang bertanggung jawab atas pencapaian standar dan tujuan kebijakan, karena itu standar dan tujuan harus dikomunikasikan kepada para pelaksana. Komunikasi dalam kerangka penyampaian informasi kepada para pelaksana kebijakan

tentang apa menjadi standar dan tujuan harus konsisten dan seragam (*consistency and uniformity*) dari berbagai sumber informasi.

Jika tidak ada kejelasan dan konsistensi serta keseragaman terhadap suatu standar dan tujuan kebijakan, maka yang menjadi standar dan tujuan kebijakan sulit untuk bisa dicapai. Dengan kejelasan itu, para pelaksana kebijakan dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya dan tahu apa yang harus dilakukan. Dalam suatu organisasi publik, pemerintah daerah misalnya, komunikasi sering merupakan proses yang sulit dan kompleks. Proses pentransferan berita ke bawah di dalam organisasi atau dari suatu organisasi ke organisasi lain, dan ke komunikator lain, sering mengalami gangguan (*distortion*) baik yang disengaja maupun tidak. Jika sumber komunikasi berbeda memberikan interpretasi yang tidak sama (*inconsistent*) terhadap suatu standar dan tujuan, atau sumber informasi sama memberikan interpretasi yang penuh dengan pertentangan (*conflicting*), maka pada suatu saat pelaksana kebijakan akan menemukan suatu kejadian yang lebih sulit untuk melaksanakan suatu kebijakan secara intensif.

Dengan demikian, prospek implementasi kebijakan yang efektif, sangat ditentukan oleh komunikasi kepada para pelaksana kebijakan secara akurat dan konsisten (*accuracy and consistency*). Disamping itu, koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan. Semakin baik koordinasi komunikasi di antara pihak-pihak yang

terlibat dalam implementasi kebijakan, maka kesalahan akan semakin kecil, demikian sebaliknya.

5. Disposisi atau sikap para pelaksana

Menurut pendapat Van Metter dan Van Horn (1975) sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana kebijakan sangat mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul permasalahan dan persoalan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan publik biasanya bersifat top down yang sangat mungkin para pengambil keputusan tidak mengetahui bahkan tak mampu menyentuh kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang harus diselesaikan”.

Sikap mereka itu dipengaruhi oleh pandangannya terhadap suatu kebijakan dan cara melihat pengaruh kebijakan itu terhadap kepentingan-kepentingan organisasinya dan kepentingan-kepentingan pribadinya. Van Mater dan Van Horn (1975) menjelaskan disposisi bahwa implementasi kebijakan diawali penyaringan (*befiltered*) lebih dahulu melalui persepsi dari pelaksana (*implementors*) dalam batas mana kebijakan itu dilaksanakan. Terdapat tiga macam elemen respon yang dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauannya untuk melaksanakan suatu kebijakan, antara lain terdiri dari pertama, pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan, kedua, arah respon mereka apakah menerima, netral

atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*), dan ketiga, intensitas terhadap kebijakan.

Pemahaman tentang maksud umum dari suatu standar dan tujuan kebijakan adalah penting. Karena, bagaimanapun juga implementasi kebijakan yang berhasil, bisa jadi gagal (*frustrated*) ketika para pelaksana (*officials*), tidak sepenuhnya menyadari terhadap standar dan tujuan kebijakan. Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan. Arah disposisi para pelaksana (*implementors*) terhadap standar dan tujuan kebijakan juga merupakan hal yang “*crucial*”. Implementors mungkin bisa jadi gagal dalam melaksanakan kebijakan, dikarenakan mereka menolak apa yang menjadi tujuan suatu kebijakan (Van Mater dan Van Horn, 1975).

Sebaliknya, penerimaan yang menyebar dan mendalam terhadap standar dan tujuan kebijakan diantara mereka yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut, adalah merupakan suatu potensi yang besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan (Kaufman dalam Van Mater dan Van Horn, 1974). Pada akhirnya, intensitas disposisi para pelaksana (*implementors*) dapat mempengaruhi pelaksana (*performance*) kebijakan. Kurangnya atau terbatasnya intensitas disposisi ini, akan bisa menyebabkan gagalnya implementasi kebijakan.

6. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik

Hal terakhir yang perlu diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut

mendorong keberhasilan kebijakan publik. Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi sumber masalah dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya implementasi kebijakan mensyaratkan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.

D. Pedagang Kaki Lima (PKL)

Istilah sektor formal dan informal diperkenalkan oleh Keith Hart dari University of Manchester pada tahun 1973 (Sardjito,1989) Konsep sektor informal sendiri pertama dipopulerkan dalam suatu laporan ILO, dari hasil penelitian di Kenya (Urip Soewarno,1978). Penelitian tentang pedagang kaki lima (termasuk sektor informal), sudah dimulai sejak tahun 1970. Penelitian ini dirintis oleh Terry Mc Gee di Hongkong (Soetjipto Wirosardjo 1985) dan atas pimpinan Hans Dieter Evers di Singapore.

Konsep penentuan ciri yang dikemukakan oleh Soetjipto Wirosarjono, ialah “ciri-ciri itu diturunkan dari kondisi riil kegiatan sejumlah tenaga kerja yang umumnya kurang berpendidikan dan tidak punya ketrampilan dan bekerja di sektor Ekonomi Marginal.”. Dari pengertian di atas disimpulkan, menurut Soetjipto Wirosardjono ada delapan ciri sektor informal yaitu :

1. Pola kegiatannya tidak teratur baik dalam arti waktu, permodalan maupun penerimaannya.
2. Mereka tidak tersentuh oleh peraturan-peraturan atau ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah.

3. Modal, peralatan dan perlengkapan maupun omzetnya biasanya kecil dan diusahakan atas dasar hitungan harian.
4. Tidak mempunyai tempat yang tetap dan atau keterikatan dengan usaha lain.
5. Umumnya dilakukan oleh dan melayani golongan masyarakat yang berpendapatan rendah.
6. Tidak membutuhkan keahlian dan ketrampilan khusus sehingga secara luas dapat menyerap bermacam – macam tingkatan tenaga kerja.
7. Umumnya tiap-tiap satuan usaha memperkerjakan tenaga sedikit dan dari lingkungan hubungan keluarga, kenalan atau yang berasal dari daerah yang sama.
8. Tidak mengenal sistim perbankan, pembukuan, perkreditan dan sebagainya.

Menurut Fu-chen Ho (dalam Samman Yuyun, 2009) membedakan antara sektor formal dan informal di perkotaan. Urban Formal Sector adalah sektor formal di daerah perkotaan yang terdiri dari sektor bisnis, modern, dan industri. Sedangkan Urban-Informal Sector adalah sektor informal kota yang terdiri dari pedagang kaki lima, buruh kota, pekerja harian, dan sejenisnya

Secara umum pedagang kaki lima dapat diartikan sebagai pedagang kecil yang pada permulaannya mempunyai peranan sebagai penyalur barang-barang dan jasa ekonomi perkotaan atau dengan kata

lain, pedagang kaki lima termasuk pedagang eceran yang bermodal kecil yang berpendapatan rendah dan berjualan di tempat-tempat umum, seperti emper-emper toko, di tepi jalan raya, taman-taman dan pasar-pasar tanpa izin usaha dari pemerintah.

Khusus bagi pedagang kecil/pengecer ini ada beberapa karakteristik, antara lain:

- 1) Ada yang mempunyai ijin usaha dan ada yang tidak.
- 2) Ada yang menetap dan ada yang berpindah-pindah dan bahkan ada yang berkeliling.
- 3) Ada yang berkesinambungan, terputus-putus dan ada yang musiman.
- 4) Ada yang menempati lokasi permanen, sementara dan ada pula yang menempati fasilitas lain di luar fasilitas perdagangan yang telah ditentukan.
- 5) Berjualan secara sendiri, berkelompok bahkan ada yang secara masal.

Di sisi lain, Kartono dkk (1990) menjelaskan pengertian PKL melalui pemaparan ciri-cirinya sebagai berikut :

1. Merupakan pedagang yang kadang-kadang juga sekaligus berarti produsen
2. Ada yang menetap pada lokasi tertentu, ada yang bergerak dari satu tempat ke tempat yang lain (menggunakan pikulan, kereta dorong, tempat atau stand yang tidak permanen serta bongkar pasang)

3. Menjajakan bahan makanan, minuman atau barang-barang konsumsi lainnya yang tahan lama secara eceran
4. Umumnya bermodal kecil, kadang hanya merupakan alat bagi pemilik modal dengan mendapatkan sekedar komisi sebagai imbalan atas jerih payahnya
5. Kualitas barang-barang yang diperdagangkan relatif rendah dan biasanya tidak memiliki standar yang jelas
6. Volume peredaran uang tidak seberapa besar, para pembeli umumnya merupakan pembeli yang berdaya beli rendah

Menurut Mc Gee dan Yeung (dalam Zulkarnaen 2010) , bahwa pedagang kaki lima mempunyai pengertian yang sama dengan “*hawkers*” yang di definisikan sebagai orang yang menawarkan barang dan jasa untuk dijual di tempat umum, terutama di pinggir jalan dan trotoar.

Dari hasil penelitian Soedjana (1989) yang secara spesifik di kemukakan pengertian tentang pedagang kaki lima adalah sekelompok orang yang menawarkan barang dan jasa untuk dijual diatas 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.

Pengertian pedagang secara etimologi adalah orang yang berdagang atau bisa juga disebut saudagar. Jadi pedagang adalah orang-

orang yang melakukan kegiatan- kegiatan perdagangan sehari-hari sebagai mata pencaharian mereka.

Damsar (dalam Zulkarnaen 2010) mendefinisikan pedagang sebagai berikut:

“Pedagang adalah orang atau instansi yang memperjual belikan produk atau barang kepada konsumen baik secara langsung maupun tidak langsung”

PKL pada umumnya adalah *self-employed*, artinya mayoritas PKL hanya terdiri dari satu tenaga kerja. Modal yang dimiliki relatif tidak terlalu besar, dan terbagi atas modal tetap, berupa peralatan, dan modal kerja. Dana tersebut jarang sekali dipenuhi dari lembaga keuangan resmi, tetapi biasanya berasal dari sumber dana ilegal atau dari supplier yang memasok barang dagangan. Sedangkan sumber dana yang berasal dari tabungan sendiri sangat sedikit. Hal ini berarti hanya sedikit dari mereka yang dapat menyisihkan hasil usahanya, disebabkan rendahnya tingkat keuntungan dan cara pengelolaan uang. Sehingga kemungkinan untuk mengadakan investasi modal maupun ekspansi usaha sangat kecil.

Manning dan Effendi (1991) menggolongkan para pedagang dalam tiga kategori, yaitu:

1. Penjual Borongan (Punggawa)

Penjual borongan (punggawa) adalah istilah umum yang digunakan diseluruh Sulawesi Selatan untuk menggambarkan perihal yang mempunyai cadangan penguasaan modal lebih besar dalam hubungan perekonomian. Istilah ini digunakan untuk menggambarkan para

wiraswasta yang memodali dan mengorganisir sendiri distribusi barang-barang dagangannya.

2. Pengecer Besar

Pengecer besar dibedakan dalam dua kelompok, yaitu pedagang besar yang termasuk pengusaha warung di tepi jalan atau pojok depan sebuah halaman rumah, dan pedagang pasar yaitu mereka yang memiliki hak atas tempat yang tetap dalam jaringan pasar resmi.

3. Pengecer Kecil

Pengecer kecil termasuk kategori pedagang kecil sektor informal mencakup pedagang pasar yang berjualan dipasar, ditepi jalan, maupun mereka yang menempati kios-kios dipinggiran pasar yang besar. Adapun yang dikemukakan Damsar (dalam Zulkarnaen 2010) membedakan pedagang menurut jalur distribusi barang yang dilakukan, yaitu:

1. Pedagang distributor (tunggal), yaitu pedagang yang memegang hak distribusi satu produk dari perusahaan tertentu.
2. Pedagang partai (besar), yaitu pedagang yang membeli produk dalam jumlah besar yang dimaksudkan untuk dijual kepada pedagang lainnya seperti grosir.
3. Pedagang eceran, yaitu pedagang yang menjual produk langsung kepada konsumen.

Pedagang kaki lima adalah suatu usaha yang memerlukan modal relatif sedikit, berusaha dalam bidang produksi dan penjualan untuk memenuhi kebutuhan kelompok konsumen tertentu. Usahanya

dilaksanakan pada tempat-tempat yang dianggap strategis dalam lingkungan yang informal.

Pedagang kaki lima menurut An-nat (dalam Zulkarnaen 2010) bahwa istilah pedagang kaki lima merupakan peninggalan dari zaman penjajahan Inggris. Istilah ini diambil dari ukuran lebar trotoar yang waktu dihitung dengan feet (kaki) yaitu kurang lebih 31 cm lebih sedikit, sedang lebar trotoar pada waktu itu adalah lima kaki atau sekitar 1,5 meter lebih sedikit. Jadi orang berjualan di atas trotoar kemudian disebut pedagang kaki lima (PKL). Sedangkan Karafir (1977) mengemukakan bahwa pedagang kaki lima adalah pedagang yang berjualan di suatu tempat umum seperti tepi jalan, taman-taman, emper-emper toko dan pasar-pasar tanpa atau adanya izin usaha dari pemerintah. Dari kedua pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa pedagang kaki lima adalah mereka yang berusaha di tempat-tempat umum tanpa atau adanya izin dari pemerintah.

Bromley (Manning dkk., 1991) menyatakan bahwa pedagang kaki lima adalah suatu pekerjaan yang paling nyata dan penting di kebanyakan kota di Afrika, Asia, Timur Tengah, atau Amerika Latin. Namun meskipun penting, pedagang-pedagang kaki lima hanya sedikit saja memperoleh perhatian akademik dibandingkan dengan kelompok pekerjaan utama lain

Demikianlah beberapa pengertian tentang Pedagang kaki lima, yang di mana pedagang kaki lima adalah salah satu jenis pekerjaan di

sektor informal yang mempunyai tempat kerja yang tidak menetap di jalan. Mereka berpindah dari satu tempat ke tempat yang lain sepanjang hari. Pedagang kaki lima banyak dijumpai di semua sektor kota, terutama di tempat-tempat pemberhentian sepanjang jalur bus, sekitar stadion dan pusat-pusat hiburan lainnya yang dapat menarik sejumlah besar penduduk untuk membeli.

Kegiatan pedagang kaki lima selalu memilih tempat yang strategis untuk mengejar calon pembeli. Hal yang demikian beresiko dikenai tindakan penertiban oleh para petugas. Untuk menghindari terjadinya konflik sosial dan lebih menjamin ketenangan dalam bekerja, pemerintah daerah kemudian menerapkan pola pengaturan lokasi bagi kegiatan usaha PKL ini. Sesuai pendapat di atas bahwa salah satu prinsip mengelola jualan PKL selalu memilih tempat keramaian untuk menawarkan berbagai barang dagangannya dan dari situlah tercipta relasi antar PKL dan masyarakat, karena kedekatan aksesibilitas dengan masyarakat serta berbagai daya tarik yang sengaja ditampilkan oleh PKL maka masyarakat terdorong untuk berbelanja walaupun di lain sisi keadaan tersebut tidak sejalan peruntukannya pada lahan perkotaan.

Di dalam kegiatannya, PKL sangat merupakan suatu kondisi yang aman, tidak terancam oleh gangguan keamanan, gangguan sosial bahkan ancaman pengusuran oleh kebijakan pemerintah Kota. Walaupun berbagai upaya yang dilakukan oleh PKL untuk mempertahankan kelangsungan usahanya, di lain sisi banyak juga

dampak yang ditimbulkan oleh kegiatan PKL seperti kebersihan lingkungan, ketertiban umum, dan lain-lain. Terhadap situasi ini keinginan memerihara kebersihan, menata diri dan lingkungannya masih belum timbul secara sadar dari diri para PKL dengan demikian sangat perlu melibatkan stakeholder kota untuk berperan bersama menata dan menertibkan aktifitasnya.

Menyelesaikan masalah marjinalitas kota termasuk PKL sangatlah sulit, hal ini dibabkan oleh banyaknya masalah baru yang bermunculan dengan adanya penggusuran atau penertiban PKL, salah satu dampak terbesarnya adalah masalah pengangguran. Namun justru karena itulah maka masalah tersebut selalu muncul, hilang dan kemudian muncul kembali, begitu seterusnya tanpa ada habisnya. Itulah kesulitannya yang selalu dihadapi oleh pemerintah, berbagai strategi dan pendekatan mulai diperbaiki dengan mengutamakan perencanaan kota yang dapat mengakomodir kepentingan PKL yaitu dengan penyediaan lahan bagi aktifitas PKL namun belum memberi hasir yang optimal, masih terjadi ketidakseimbangan antara ketersediaan prasarana berjualan berbanding perkembangan jumlah PKL yang relatif cepat dari waktu ke waktu. Dalam melakukan aktifitas atau peran dagang yang dijalankan, PKL memiliki keunikan dalam strategi pemasaran yaitu metode jemput calon konsumen dengan berbagai tawaran barang dagangan yang menarik.

Menurut Supertono dan Rusdianto dari Universitas Terbuka (dalam Zulkarnaen 2010) bahwa PKL ini digolongkan menjadi 16 kelompok, antara lain :

- 1) buah-buahan,
- 2) makanan pokok,
- 3) makanan suplemen,
- 4) minuman dan jamu,
- 5) tanaman hias,
- 6) burung,
- 7) rokok,
- 8) surat kabar dan majalah,
- 9) mainan anak-anak,
- 10) bensin,
- 11) makanan hewan,
- 12) peralatan kendaraan bermotor,
- 13) bambu,
- 14) makanan ikan dan alat-alat pancing,
- 15) tambal ban,
- 16) reparasi kunci dan jam.

Lebih lanjut dari keenam belas kelompok ini, kemudian dijadikan dua kelompok besar, antara lain :

1. Makanan dan minuman (makanan pokok, makanan suplemen, minuman dan jamu serta buah-buahan);

2. Non makanan (tanaman hias, burung, rokok, surat kabar dan majalah, mainan anak-anak, bensin, makanan hewan, peralatan kendaraan bermotor, makanan ikan/alat pancing, tambal ban, reparasi kunci serta jam).

Berbagai jenis jualan seperti ini akan membantu para calon pembeli untuk tidak perlu menempuh perjalanan lebih jauh karena telah tersedia secara mudah serta dijamin harga dan kualitasnya tidak berbeda dengan yang ada di kios atau toko. Kelebihan lain dari PKL juga adalah dapat menyediakan jenis barang yang berbeda, dengan tersedia toko dan kios serta hanya pada PKL barang dan jasa tersebut dapat dipenuhi misalnya jasa reparasi kunci, jasa jahit sepatu, kebutuhan bambu, tambal ban expres dan lain-lain.

E. Kebijakan Pemerintah tentang PKL di Kota Makassar.

Kebijakan pemerintah terhadap pedagang kaki lima di Kota Makassar didasarkan pada peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 1990 tentang Pembinaan pedagang kaki lima dalam Kotamadya Daerah Tingkat II Ujung Pandang. Selain perda tersebut juga didukung oleh Keputusan walikota Makassar Nomor 20 Tahun 2004 Tentang Prosedur Tetap (Protap) Penertiban Pedagang Sektor Informat (PKL) dalam Wilayah Kota Makassar.

Dalam Keputusan walikota tersebut, camat bertanggung jawab atas pembinaan pedagang sektor informal (PKL) di setiap wilayah kerjanya. Untuk kepentingan pengawasan dan pengendalian, maka lurah melalui

camat harus mengajukan usul penetapan lokasi-area yang dapat ditolerir terhadap aktivitas bagi pedagang sektor informal di atas daerah milik jalan (DAMIJA) dan atau daerah pengawasan jalan (DAWASJA). Penetapan lokasi tersebut harus diajukan kepada walikota melalui sekretaris daerah setelah mendapat pertimbangan teknis dan Dinas Perhubungan, Dinas Bina Marga, Dinas Tata Bangunan dan Bagian Pemerintahan untuk selanjutnya diproses dengan ketentuan yang ada.

Adapun pokok-pokok yang diatur dalam peraturan ini adalah sebagai berikut:

1. Pembinaan, pengawasan dan pengendalian sektor informal (PKL)
2. Penetapan lokasi/area yang dapat ditolerir terhadap aktifitas bagi pedagang kaki lima di atas daerah milik jalan.
3. Larangan mendirikan bangunan permanen atau semi permanen pada setiap peruntukan bangunan yang telah ditetapkan sebagai tempat beraktifitas PKL
4. Larangan melaksanakan kegiatan di luar jadwal yang telah ditetapkan
5. Penyuluhan kepada PKL yang menempati tempat usaha yang telah ditetapkan, harus menjaga kebersihan, keindahan serta ketertiban umum sebelum dan setelah melaksanakan kegiatan usaha
6. Menegur, dan menertibkan PKL yang mengganggu kepentingan umum/tidak sesuai penataan kota.

Penggunaan lokasi berjualan pedagang kaki lima diatur dalam Keputusan walikota Makassar Nomor 44 Tahun 2002 tentang penunjukan beberapa tempat perataran yang dapat dan tidak dapat dipergunakan oleh pedagang kaki lima dalam wilayah Kota Makassar.

Dalam Keputusan walikota tersebut pengaturan tempat berjualan sebagai berikut:

1. Beberapa tempat pelataran yang tidak dapat dipergunakan oleh pebagang kaki lima sebagai berikut:
 - a. Sepanjang jalan G. Bawakaraeng;
 - b. Sepanjang jalan R.A.Kartini;
 - c. Sepanjang jalan Jend. Sudirman;
 - d. Sepanjang jalan Ratulangi;
 - e. Sepanjang jalan H.Bau;
 - f. Sepanjang jalan Penghibur;
 - g. Sepanjang jalan Pasar Ikan;
 - h. Sepanjang jalan Hertasning;
 - i. Sepanjang jalan A.P.Pettarani;
 - j. Sepanjang jalan Urip Sumoharjo.
 - k. Sepanjang jalan Perintis Kemerdekaan
2. Beberapa tempat perataran yang tidak dipergunakan,pada waktu antara pukul 05.00 sampai pukul 17.00 sebagai berikut:
 - a. Sepanjang jalan Riburane
 - b. Sepanjang jalan Nusantara

- c. Sepanjang jalan Ujung pandang
- d. Sepanjang jalan A.Yani
- e. Sepanjang jalan G.Bulusaraung
- f. Sepanjang jalan Masjid Raya _ Bagian barat
- g. Sepanjang jalan Wahidin Sudirohusodo
- h. Sepanjang jalan Sulawesi.

Pelarangan yang dilakukan pemerintah Kota Makassar khususnya yang berada pada jantung kota atau jalan protokol diharapkan agar menjaga kebersihan dan keindahan kota. Untuk memberi kesempatan para PKL tetap berjualan, maka pemerintah Kota Makassar memberikan peluang di tempat-tempat tertentu dengan beberapa ketentuan di antaranya :

- a. Tidak mengganggu arus lalu lintas, kendaraan, dan pemilik persil/bangunan di sekitarnya.
- b. Tempat berjualan sifatnya sementara berupa bangunan darurat/ tidak permanen.
- c. Menjaga kebersihan, keindahan dan ketertiban tempat pelataran sekitarnya.
- d. Wajib meninggalkan pelataran setelah digunakan dalam keadaan kosong

F. Penelitian Terdahulu

Dengan pertimbangan kebaruan dalam penelitian yang akan dilakukan, maka dari hasil pencarian pustaka penulis mengenai analisis kebijakan khususnya yang berkaitan dalam analisis kebijakan secara umum, kebijakan pembinaan PKL di Kota Makassar, sampai pada analisis kebijakan pembinaan pedagang kaki lima (PKL) itu sendiri, maka penulis akan menyajikan tiga penelitian terdahulu sehingga akan diketahui hal-hal apa saja yang dapat dilihat dalam penelitian yang telah dilaksanakan terlebih sebelumnya sehingga penulis akan mempertimbangkan dalam pengambilan teori ataupun metode dalam penelitian nantinya, adapun penelitian terdahulu yang dimaksud :

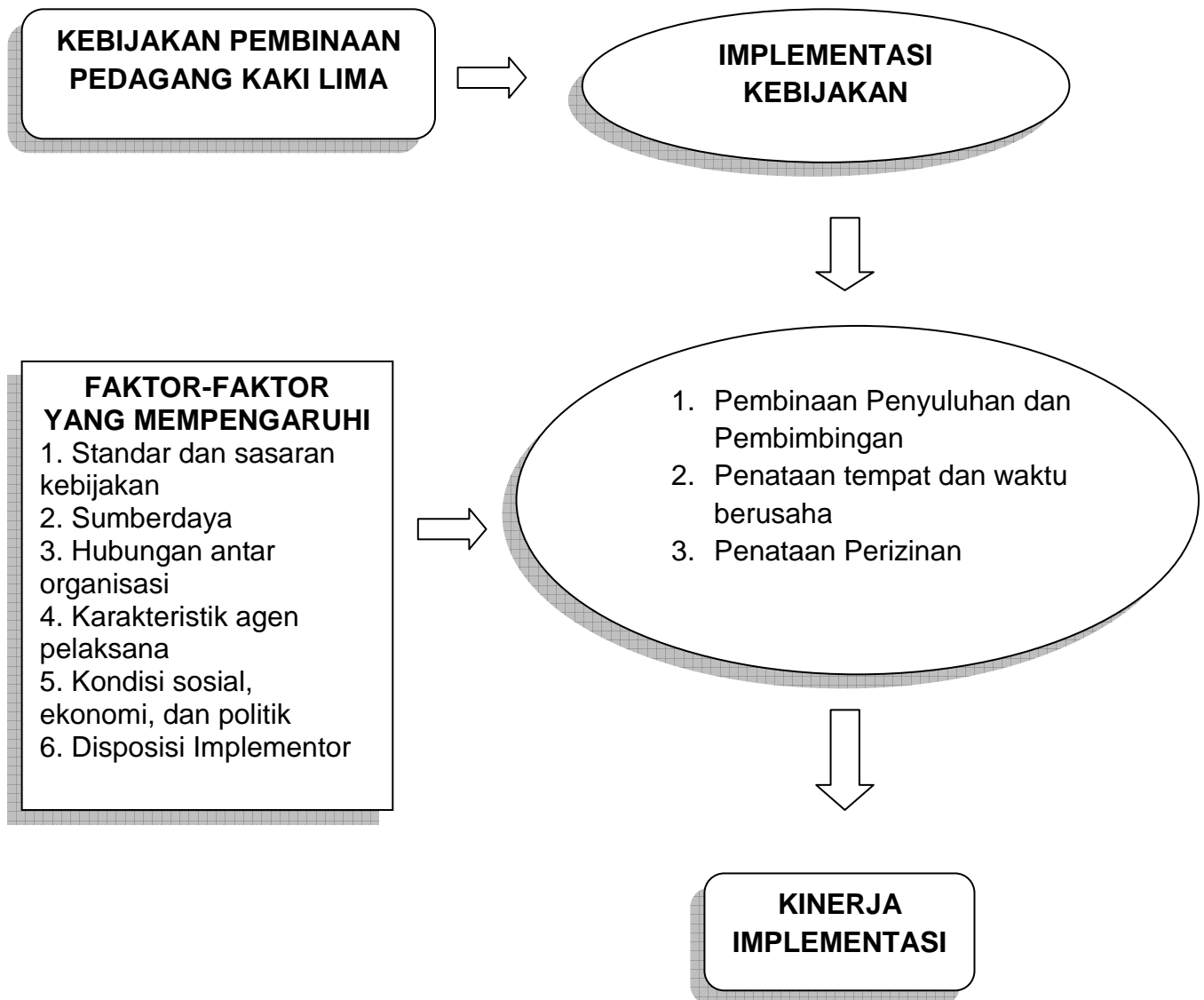
1. Samman, Yuyun (2010), Implementasi Kebijakan Pembinaan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kecamatan Rappocini Kota Makassar. Pendekatan penelitian yang dipergunakan adalah kualitatif dengan didukung data kuantitatif. Dengan metode pencarian data secara dokumentasi dan wawancara.
2. Winarti, (2008), Analisis Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima dari Perspektif Kebijakan Liberatif. Penelitian tentang kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima Kota Surakarta, terinspirasi dari kesuksesan Kota Surakarta dalam menangani Pedagang Kaki Lima, secara persuasif dan humanis. Dengan melakukan observasi, wawancara mendalam dengan beberapa orang yang dijadikan informan, yaitu pedagang kaki lima, Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah (DPRD) Kota Surakarta, dan dari birokrasi sebagai pihak yang memiliki inisiatif untuk membuat kebijakan penataan PKL, dan sekaligus sebagai Implementor dari kebijakan tersebut. Sehingga peneliti ini dapat memberi gambaran/mendeskripsikan, penjelasan, dan menganalisis serta menginterpretasikan, peran pemerintah Kota Surakarta dalam proses pembuatan kebijakan penataan Pedagang Kaki Lima sesuai dengan tujuan penelitian. Partisipasi berarti bahwa kaum miskin diberi status sebagai stakeholders utama. Partisipasi berarti bahwa mereka aktif, ada keterlibatan dan harus transformatif. Partisipasi pada tataran perumusan kebijakan, implementasi, pengawasan dan evaluasi kebijakan. Dari hasil analisa, penelitian ini menggambarkan bahwa, proses pengambilan kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima, secara partisipatif dengan melibatkan masyarakat (paguyuban Pedagang Kaki Lima) Kota Surakarta. Namun dalam pelaksanaannya masih kurang di sosialisasikan. Sedangkan implikasi teoritisnya adalah mengembangkan ilmu Administrasi Negara, konsentrasi kebijakan publik. Dan bagi peneliti-peneliti lainnya dapat mengembangkan penelitian ini pada, apa yang telah ditawarkan Winarti (Desertasi) pemanfaatan pimpinan Organisasi dalam pelaksanaan kebijakan. Penelitian ini adalah pendekatan kualitatif, yang pada hakekatnya adalah melakukan pengamatan kepada orang dalam lingkungan hidupnya, berinteraksi dengan

mereka, berusaha memahami bahasa dan tafsiran mereka tentang dunia di sekitarnya. Penelitian ini berfokus pada studi peran pemerintah dan partisipan lain dalam proses pembuatan kebijakan penataan Pedagang Kaki Lima di Kota Surakarta. Pengumpulan Data dilakukan melalui wawancara, observasi terhadap para partisipan yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan.

3. Zulkarnaen, Hidayatullah (2010), melakukan penelitian tentang Implementasi Program Pembinaan PKL di Kabupaten Bengkalis. Adapun dalam penelitiannya memfokuskan masalahnya padasejauh mana pelaksanaan Program Pembinaan PKL di Kabupaten Bengkalis dengan menggunakan Teori Edward II. Dalam penelitiannya Zulkarnaen menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif

G. Kerangka Pemikiran



Gambar 2