

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA MEDAN
TERHADAP PEDAGANG KAKI LIMA DI KOTA MEDAN
(Studi Kasus Relokasi Pedagang Kaki Lima Pusat Pasar Medan dan Sekitarnya)**

TESIS

OLEH

**MUHAMMAD SOFYAN
151801051**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2017**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 15/1/20

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)15/1/20

UNIVERSITAS MEDAN AREA
PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

HALAMAN PERSETUJUAN

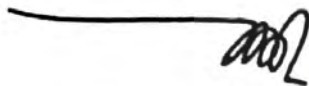
Judul : Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Medan Terhadap Pedagang Kaki Lima Di Kota Medan (Studi Kasus Relokasi Pedagang Kaki Lima Pusat Pasar Medan Dan Sekitarnya)

N a m a : Muhammad Sofyan

N P M : 151801051

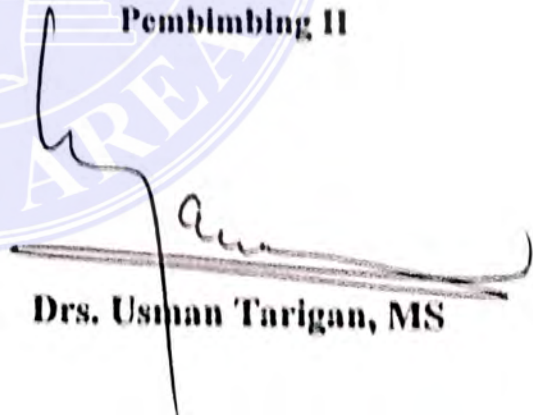
Menyetujui

Pembimbing I



Dr. Muryanto Amin, M.Si

Pembimbing II



Drs. Usman Tarigan, MS

Ketua Program Studi
Magister Administrasi Publik



UNIVERSITAS MEDAN AREA
Dr. Warjo, MA

Direktur



Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS

Telah diuji pada Tanggal 2 September 2017

N a m a : Muhammad Sofyan

N P M : 151801051



Panitia Penguji Tesis

Ketua Sidang : Dr. Isnaini, SH, M.Hum
Sekretaris : Ir. Erwin Pane, MS
Pembimbing I : Dr. Muryanto Amin, M.Si
Pembimbing II : Drs. Usman Tarigan, MS
Penguji Tamu : Dr. Heri Kusmanto, MA

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 15/1/20

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)15/1/20

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Medan, Nopember 2017

Yang menyatakan,



Muhammad Sofyan

A B S T R A K

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA MEDAN TERHADAP PEDAGANG KAKI LIMA DI KOTA MEDAN (Studi Kasus Relokasi Pedagang Kaki Lima Pusat Pasar Medan dan Sekitarnya)

N a m a : Muhammad Sofyan
N P M : 151801051
Program Studi : Magister Administrasi Publik
Pembimbing I : Dr. Muryanto Amin, M.Si
Pembimbing II : Drs. Usman Tarigan, MS

Penelitian ini dilakukan di Pusat Pasar Medan yang meliputi tiga Kecamatan yaitu Medan Perjuangan, Medan Timur dan Medan Kota dan sekitarnya. Penelitian ini dilakukan dengan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif yang memusatkan pada masalah yang bersifat aktual dengan permasalahan interpretasi rasional yang menggabungkan dua pendekatan positivistik dan kualitatif. Tujuan dari penelitian ini adalah mendeskripsikan tentang evaluasi kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Kota Medan dalam menangani Pedagang Kaki Lima (PKL) serta faktor-faktor tidak terlaksananya relokasi terhadap Pedagang Kaki Lima (PKL). Data yang diperoleh dari sumber dilakukan melalui wawancara, dokumentasi dan observasi. Sementara hasil dari penelitian ini adanya implementasi kebijakan relokasi PKL melalui empat tahap yaitu, tahap kebijakan, tahap penataan dan tahap penertiban. Pada tahap sosialisasi kebijakan dilakukan kebijakan dengan memperjelas pemahaman tentang pelaksanaan peraturan tersebut sebagaimana tertuang dalam Perda yang mengatur Pedagang Kaki Lima (PKL). Tahap penataan dengan pendataan PKL untuk menempati kios baru sedangkan pada tahap penertiban dengan menertibkan PKL yang melanggar dan tidak memenuhi ketentuan dalam Peraturan Daerah.

Kata Kunci : Pusat Pasar, Pedagang Kaki Lima, Relokasi

ABSTRACT

MEDAN CITY GOVERNMENT POLICY IMPLEMENTATION ON FIVE FOOTWEARS IN MEDAN CITY

(Case Study of Merchant's Legacy of Central Market of Medan Area and Surrounding Area)

Name : **Muhammad Sofyan**
NPM : **151801051**
Study Program : **Master of Public Administration**
Supervisor I : **Dr. Muryanto Amin, M.Si**
Supervisor II : **Dr. Usman Tarigan, MS**

This study was conducted at Central Market (Pusat Pasar) of Medan that represents three surroundings sub-districts namely Medan Perjuangan, Medan Timur and Medan Kota. This study was performed by descriptive method with qualitative approach. It focused on actual problem with rational interpretation problem that combine both positivist and qualitative approach. The aim of this study is to describe the policies evaluation conducted by the government of Kota Medan in handling the street vendors (Pedagang Kaki Lima) and prohibitive factors of street vendors relocation. Data was collected through interviews, documentation and observation. The results of this study was identification of three stages of relocation acts for street vendor (PKL) namely the policy socialization, the structuring and the arrangement stage. In the policy socialization, the policy is announced to public by clarifying the understanding on regulation implementation as set forth in governing regulation related to street vendors (PKL). The structuring and arrangement stages were done by registration of the prospective tenants who will occupy new outlets, while the control stage was done by disciplining the street vendors who were misconduct or unmet the provisions of local regulations.

Keywords: *central market, street vendor, relocation*

KATA PENGANTAR

Puji syukur Penulis sanjungkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karuniaNya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul ” **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA MEDAN TERHADAP PEDAGANG KAKI LIMA DI KOTA MEDAN (Studi Kasus Relokasi Pedagang Kaki Lima Pusat Pasar Medan dan Sekitarnya)**”. Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Program Studi Magister Administrasi Publik, Program Pascasarjana Universitas Sumatera Medan Area.

Pada kesempatan ini penulis telah banyak mendapatkan bantuan materil maupun dukungan moril dan membimbing (penulisan) dari berbagai pihak. Untuk itu penghargaan dan ucapan terima kasih disampaikan kepada :

1. Rektor Universitas Medan Area, Prof. Dr. H. A. Ya' kub Matondang, MA.
2. Direktur Pascasarjana Universitas Medan Area, Prof. Dr. Ir. Hj. Retna Astuti Kuswardani, MS
3. Ketua Program Studi Magister Adminstrasi Publik, Dr. Warjio, MA.
4. Komisi Pembimbing yaitu Bapak Dr. Muryanto Amin, M.Si selaku Pembimbing I, dan Bapak Drs. Usman Tarigan, MS selaku Pembimbing II yang telah banyak membantu penulis dalam menyelesaikan Tesis ini.
5. Isteriku tercinta Hasriani Meuraksa dan ananda terkasih Ahmad Nurhafidzh, Suey Hasfya, Trya Fitri Ayuni serta semua saudara/keluarga.

6. Rekan-rekan mahasiswa Pascasarjana Universitas Medan Area seangkatan 2015.
7. Seluruh staff/pegawai Pascasarjana Universitas Medan Area.
8. Walikota Medan Bapak Drs. H. Dzulmi Eldin S, MSi.
9. Wakil Walikota Medan Bapak Ir. Akhyar Nasution, MSi.
10. Sekretaris Daerah Kota Medan Bapak Ir. H. Syaiful Bahri
11. Direktur Utama PD Pasar Kota Medan
12. Dinas Koperasi dan Usaha Kecil Menengah Kota Medan
13. Satuan Pamong Praja Kota Medan
14. Camat Medan Kota
15. Camat Medan Timur
16. Camat Medan Perjuangan
17. Camat Medan Tuntungan

Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih banyak kekurangannya, oleh karena itu dengan segala kerendahan hati penulis membuka diri untuk menerima saran maupun kritikan yang konstruktif, dari para pembaca demi penyempurnaannya dalam upaya menambah khasanah pengetahuan dan bobot dari Tesis ini. Semoga Tesis ini dapat bermanfaat, baik bagi perkembangan ilmu pengetahuan maupun bagi pemerintah.

Medan, Oktober 2017

P e n u l i s,

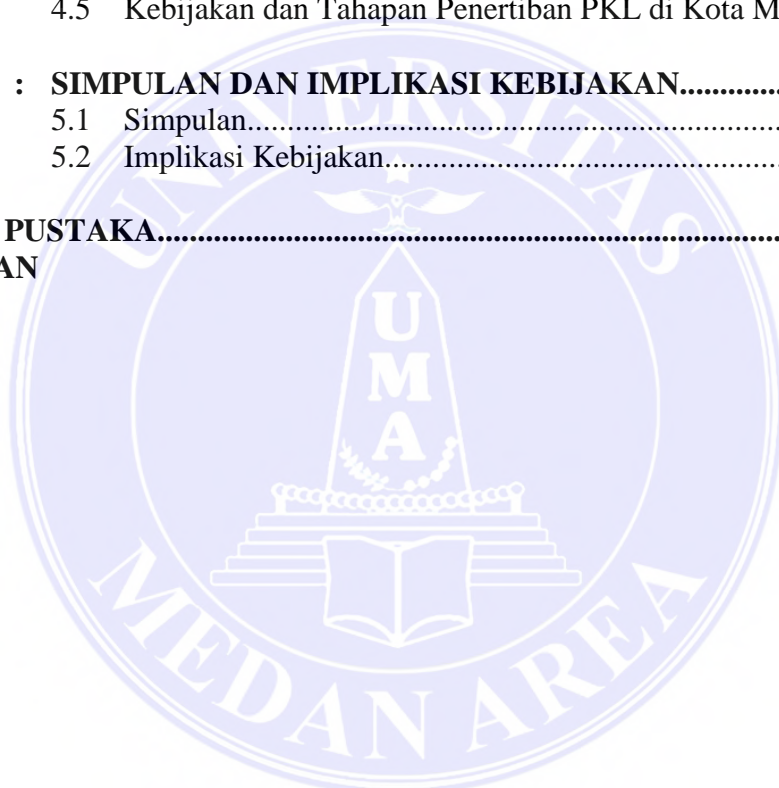
Muhammad Sofyan

DAFTAR ISI

	<i>Hal</i>
HALAMAN PERSETUJUAN	
ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
DAFTAR TABEL	viii
DAFTAR GAMBAR	ix
DAFTAR LAMPIRAN	x
BAB I : PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Perumusan Masalah.....	7
1.3 Tujuan Penelitian.....	8
1.4 Manfaat Hasil Penelitian.....	8
1.5 Kerangka Penelitian.....	8
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	14
2.1 Kebijakan Publik.....	14
2.2 Implementasi Kebijakan Publik.....	15
2.3 Syarat Keberhasilan Implementasi Kebijakan Publik.....	17
2.3.1 Komunikasi (<i>Communication</i>).....	18
2.3.2 Sumber-sumber (<i>Resources</i>).....	22
2.3.3 Kecenderungan/Perilaku (<i>Disposition/Attitudes</i>).....	25
2.3.4 Struktur Birokrasi (<i>Bureaucratic Structure</i>).....	27
2.4 Kebijakan Yang Cenderung Menghadapi Masalah.....	31
2.5 Faktor Eksternal.....	33
2.5.1 Model Implementasi Kebijakan Marilee S. Grindle..	34
2.5.2 Model Implementasi Kebijakan Donalds Van Meter dan Carl E. Van Horn.....	35
2.6 Pemerintahan Kota.....	37
2.7 Pedagang Kaki Lima.....	37
2.8 Pengelolaan Pedagang Kaki Lima.....	41
2.9 Kebijakan Pemerintah Kota Medan dalam Mengelola Pedagang Kaki Lima.....	48
BAB III : METODE PENELITIAN	53
3.1 Tempat Dan Waktu Penelitian.....	53
3.2 Bentuk Penelitian.....	53
3.3 Informan.....	54
3.4 Teknik Pengumpulan Data.....	56
3.4.1 Pengumpulan Data Primer.....	56
3.4.2 Pengumpulan Data Sekunder.....	57
3.5 Defenisi Konsep dan Defenisi Operasional.....	57

3.6	Teknik Analisa Data.....	60
BAB IV	: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	62
4.1	Hasil Penelitian.....	62
4.1.1	Deskripsi Objek Penelitian.....	62
4.1.1.1	Gambaran Umum Kota Medan.....	62
4.1.1.1.1	Kondisi Sosial Kota Medan...	64
4.1.1.1.2	Tata Ruang Kota Medan.....	65
4.1.1.1.3	Kondisi Perdagangan Kota Medan.....	67
4.1.1.1.4	Kondisi Infrastruktur Kota Medan.....	69
4.1.1.2	Dinas Koperasi dan UKM Kota Medan....	70
4.1.1.2.1	Kedudukan, Tugas dan Fungsi.....	70
4.1.1.2.2	Susunan Organisasi.....	71
4.1.1.3	Satuan Pamong Praja Kota Medan.....	72
4.1.1.3.1	Tugas dan Fungsi Polisi Pamong Praja Di Kota Medan	74
4.1.1.3.2	Posisi Struktural Organisasi Polisi Pamong Praja Kota Medan.....	75
4.1.1.4	Perusahaan Daerah Pasar Kota Medan....	87
4.1.1.4.1	Nilai Historis Pusat Pasar Medan.....	88
4.1.1.4.2	Kondisi Pedagang Kaki Lima di Pusat Pasar Medan.....	90
4.2	Pembahasan.....	91
4.2.1	Kebijakan Yang Cenderung Menghadapi Masalah...	91
4.2.2	Perubahan Yang Diinginkan Melalui Kebijakan Penanganan PKL.....	93
4.2.2.1	Perubahan Yang Diinginkan Pelaksana Kebijakan.....	93
4.2.2.2	Perubahan Yang Diinginkan PKL.....	94
4.3	Analisis Pembahasan.....	95
4.3.1	Komunikasi.....	95
4.3.1.1	Komunikasi antar Pelaksana Kebijakan....	95
4.3.1.2	Komunikasi antara Pelaksana Kebijakan dan PKL.....	99
4.3.2	Sumber Daya.....	100
4.3.2.1	Sumber Daya Manusia Pelaksana Kebijakan (<i>Staf</i>).....	101
4.3.2.2	Informasi (<i>Information</i>).....	104
4.3.2.3	Wewenang dalam Pelaksanaan Kebijakan (<i>Authority</i>).....	107
4.3.2.4	Fasilitas Pendukung Pelaksanaan	

	Kebijakan.....	114
4.3.3	Disposisi/Kecenderungan/Perilaku.....	116
4.3.3.1	Kecenderungan Pelaksana Kebijakan.....	116
4.3.3.2	Dampak dari Kencenderungan.....	118
4.3.4	Struktu Birokrasi.....	118
4.3.4.1	Prosedur Operasional Standar (SOP: <i>Standard Operating Procedures</i>).....	119
4.3.4.2	Pemisahan dalam Pelaksanaan Kebijakan (<i>Fragmentasi</i>).....	120
4.4	Kebijakan Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima di Medan.....	122
4.5	Kebijakan dan Tahapan Penertiban PKL di Kota Medan.....	125
BAB V	: SIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN.....	136
5.1	Simpulan.....	136
5.2	Implikasi Kebijakan.....	137
DAFTAR PUSTAKA.....		141
LAMPIRAN		



DAFTAR TABEL

	<i>Halaman</i>
Tabel 3.1 Rencana Waktu Penelitian.....	53
Tabel 3.2 Operasionalisasi Konsep Penelitian.....	59
Tabel 4.1 Jumlah dan Jenis Dagangan PKL Pusat Pasar Medan dan Sekitarnya.....	123



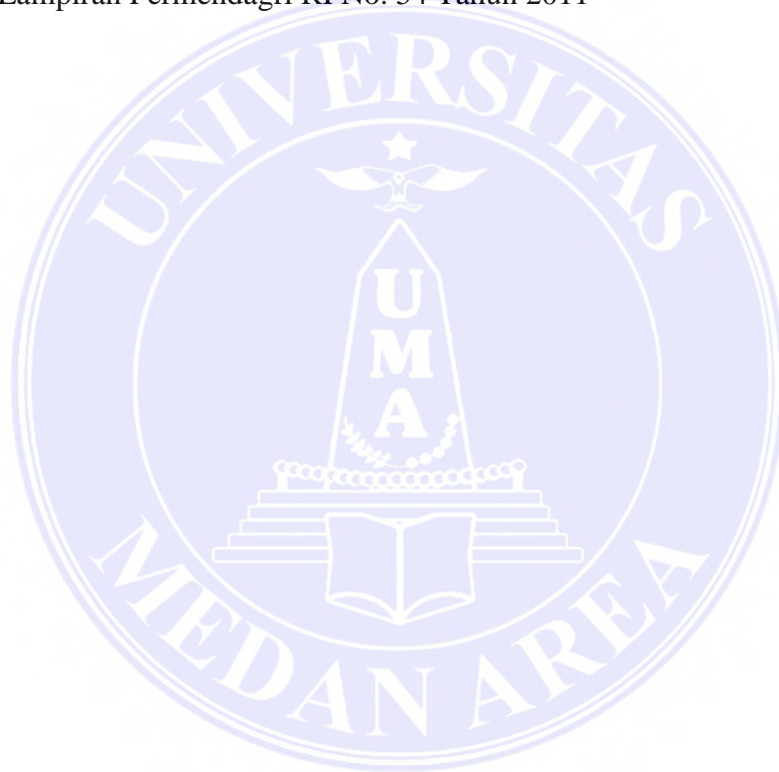
DAFTAR GAMBAR

	<i>Halaman</i>
Gambar 2.1 Dampak Langsung dan Tidak Langsung pada Implementasi.....	30
Gambar 4.1 Alur Komunikasi Pelaksanaan Kebijakan Penanganan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kota Medan.....	98
Gambar 4.2 Alur Koordinasi penertiban PKL.....	109
Gambar 4.3 Alur Pembinaan PKL Resmi dan Ilegal.....	110
Gambar 4.4 Alur Proses Perijinan Usaha Dagang PKL Resmi.....	113
Gambar 4.5 Alur Proses Perijinan Usaha Dagang PKL Ilegal.....	114



DAFTAR LAMPIRAN

No.	Lampiran
1	Surat Permohonan Izin Penelitian
2	Surat Keterangan Selesai Penelitian
3	Daftar Pertanyaan / Kuesioner
4	SK Walikota Medan No. 54/SK/1983
5	Perda Kota Medan No.31 Tahun 1993
6	SK Walikota Medan No. 188.342/834/SK/1994
7	Peraturan Walikota Medan No. 9 Tahun 2009
8	Peraturan Walikota Medan No. 48 Tahun 2010
9	Lampiran Permendagri RI No. 54 Tahun 2011



BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Berkembangnya suatu kota maka permasalahan yang dihadapinya pun menjadi semakin kompleks. Masalah yang paling jelas adalah masalah kemiskinan, pengangguran dan keterbatasan pekerjaan disektor formal maka sektor informal menjadi pilihan utama. Sektor formal bidang perdagangan banyak dipilih oleh masyarakat perkotaan karena dalam dalam bidang ini mereka langsung dapat menikmati hasil kerjanya serta tidak membutuhkan modal yang terlalu tinggi, sehingga banyak dari mereka yang berprofesi sebagai pedagang di pinggir jalan atau trotoar sebagai Pedagang Kaki Lima (PKL). Profesi ini tidak memerlukan banyak modal yang besar dan tanpa memerlukan keterampilan serta pengetahuan yang tinggi. Hanya dengan modal dan keterampilan yang rendah mereka dapat terus bekerja untuk mempertahankan hidup.

Pesatnya perkembangan sektor informal sekarang ini sebagai penopang kehidupan ekonomi, tidak sedikit dari mereka yang berprofesi sebagai PKL mengembangkan usahanya di daerah yang dianggap startegis/ dekat pusat keramaian. Hal ini memungkinkan usahanya menjadi alternatif dalam membuka lapangan kerja dengan skala besar serta dengan omzet penjualan yang relatif besar pula. Namun, hal ini akan berdampak pada tata kelola pembangunan di perkotaan.

Pembangunan merupakan suatu proses perubahan yang berlangsung secara terencana sadar dan berkelanjutan dengan sasaran utamanya ialah peningkatan

kesejahteraan hidup manusia atau masyarakat suatu bangsa. Artinya bahwa pembangunan senantiasa beranjak dari suatu kondisi kehidupan yang kurang baik menuju suatu kehidupan yang lebih baik dalam rangka mencapai tujuan nasional suatu bangsa.

Pembangunan kota adalah suatu sarana yang bertujuan untuk memperbaiki kualitas kehidupan bangsa secara bertahap. Pembangunan mempunyai tujuan untuk meningkatkan kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Perancangan serta perencanaan kota harus dapat berbuat banyak bagi kepentingan masyarakat luas. Permasalahan yang ada dalam perkembangan kehidupan kota harus menjadi sesuatu yang mendesak untuk ditemukan jalan keluarnya.

Saat ini pengelolaan tata ruang di kawasan perkotaan cenderung mengalami tantangan yang cukup berat akibat tingginya arus urbanisasi. Sementara disisi lain, daya dukung lingkungan dan sosial yang ada juga menurun, sehingga tidak dapat mengimbangi kebutuhan akibat tekanan kependudukan.

Salah satu problematika dalam penggunaan tata ruang perkotaan di Indonesia adalah sektor informal yang sering disebut dengan Pedagang Kaki Lima. Pedagang kaki lima (PKL) merupakan suatu kegiatan urban yang perkembangannya sangat pesat karena keberadaannya semakin mendominasi tata ruang kota, selain itu juga adanya pedagang kaki lima dapat mengurangi tingkat pengangguran. Dalam keadaan tersebut, ruang publik menjadi aspek yang sangat menentukan karena kehidupan keseharian dan kehidupan sosial terjadi di ruang publik. Kurangnya ruang yang mewadahi kegiatan pedagang kaki lima di perkotaan dikarenakan cenderung mengabaikan tuntutan ruang untuk sektor

informal. Sehingga kondisi tersebut menyebabkan permasalahan yang berkaitan dengan pedagang informal di perkotaan seperti mereka berjualan di ruang publik, pemanfaatan ruang jalan yaitu trotoar jalan, bahu jalan, badan jalan dan median jalan, di taman-taman kota, di jembatan penyeberangan dan lain-lain.

Keadaan ini menyebabkan kemacetan lalu lintas, berkurangnya daerah untuk pelestarian dan merusak keindahan kota. Akibat kegiatan Pedagang Kaki Lima yang tidak teratur, ruang dan tempat aktivitasnya dengan tampilan bentuk wadah fisik yang beragam sering dianggap merusak kawasan dan wajah fisik suatu lingkungan kota yang sudah dibangun dengan rapi, penampilan kota menjadi tidak teratur dan kumuh sehingga menurunkan nilai estetika kota. Terganggunya sendi-sendi kegiatan kota akibat berkembangnya kegiatan PKL yang tidak tertata menyebabkan menurunnya kualitas lingkungan kota dan juga dapat mengakibatkan terjadinya penurunan fungsi kawasan tersebut. Penggunaan ruang aktivitas PKL yang tidak sebagaimana mestinya, seperti di trotoar mengakibatkan terganggunya sirkulasi pejalan kaki, pemanfaatan badan jalan menimbulkan kemacetan lalulintas, pemanfaatan di tepi sungai atau ruang di atas saluran drainase oleh PKL dapat mengakibatkan terganggunya aliran air. Untuk mengatasi hal tersebut, pemerintah sering melakukan penertiban dan penggusuran, namun kembali beraktivitas di lokasi yang semula.

Kebijakan pemerintah dalam melaksanakan penertiban pedagang kaki lima banyak menjadi permasalahan di Indonesia terutama di kota-kota besar yang padat penduduknya. Karena kebijakan tersebut dapat merugikan usaha masyarakat kecil dalam mencari rezekinya. Kebijakan pemerintah daerah dalam melakukan

penertiban pedagang kaki lima terutama pedagang sayur-sayuran, buah-buahan dan penjual makanan selalu melibatkan Satuan Polisi Pamong Praja karena mereka bertugas untuk melaksanakan penertiban dan peraturan daerah.

Keberadaan PKL yang sering diidentikkan dengan masalah publik dapat disebabkan oleh masalah yang muncul dalam kebijakan penanganannya. Berikut empat ciri pokok masalah kebijakan penanganan PKL berdasarkan teori William Dunn (dalam Winarno, 2007:74) antara lain: (1) Saling Ketergantungan. Kebijakan penanganan PKL tentu memiliki ketergantungan dengan kebijakan yang lain; tentang penataan ruang PKL misalnya, dinas Koperasi dan Usaha Kecil Menengah harus berkoordinasi, antara lain dengan Dinas Tata Kota yang bertanggung jawab pada tata ruang dan tata kota, Dinas Pertamanan, Dinas Pekerjaan Umum, atau dengan Dinas Kebersihan. Kebijakan penangan PKL oleh KUKM harus bersinergi dengan kebijakan dinas-dinas yang lain; (2) Subyektifitas. Kendati diperuntukkan bagi kepentingan publik, kebijakan publik tidak terlepas dari subyektifitas pembuat maupun pelaksanaannya, dengan demikian kebijakan ini tentu tidak dapat memuaskan kepentingan maupun keinginan semua pihak. Subyektifitas kebijakan penanganan PKL oleh masyarakat dilihat dari sisi pemilihan lokasi yang tidak merata; (3) Sifat buatan. Meskipun subyektifitas suatu kebijakan tidak dapat dipungkiri, kebijakan merupakan rekayasa manusia, oleh karenanya harus dibuat seobyektif mungkin. Objektivitas tersebut dapat diterapkan, misalnya dalam hal penertiban. Penertiban haruslah objektif tanpa memandang apakah suatu lokasi PKL ilegal dinilai 'lebih menghasilkan' dibanding PKL ilegal di lokasi yang lain. (4) Dinamika masalah kebijakan.

Masalah kebijakan mengalami mempunyai dinamika baik dari sisi pembuatannya maupun pelaksanaannya. Masalah baru yang berkembang, sebagai bagian dari dinamika tersebut, sebaiknya dijadikan acuan untuk memperbaiki suatu kebijakan. Dengan demikian jangan sampai suatu dinilai *out of date* sehingga tidak mampu mengatur dan mengakomodasi permasalahan baru.

Di Kotamadya Medan kebijakan pemerintah dalam melakukan penertiban sering berupa pengusuran pedagang kaki lima selalu melibatkan satuan polisi pamong praja kota Medan. Untuk melaksanakan tugasnya, polisi pamong praja sudah dibekali peraturan daerah yang selalu melibatkan satuan polisi pamong praja dalam melaksanakan penertiban pedagang kaki lima. Upaya penertiban dan pengusuran juga telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Medan dengan menyediakan lokasi tempat beraktivitas yang telah ditentukan (relokasi) namun upaya tersebut tidak membuahkan hasil karena PKL tumbuh beraktivitas kembali di lokasi semula. Hal tersebut dikarenakan para PKL beranggapan bahwa relokasi selalu bersifat represif bukan bersifat memfasilitasi ataupun melindungi keberadaan mereka. Dengan adanya relokasi ini mereka berharap mendapatkan tempat usaha yang strategis dan membuat kehidupan mereka lebih terjamin, namun pada kenyataannya dengan relokasi ini mereka lebih sengsara dan dagangannya tidak laku karena keberadaannya di lokasi yang baru hanya menjadi jauh dengan konsumennya (Alisyahbana, 2005:8). Bagi PKL strategi yang tepat digunakan untuk menata sektor informal adalah membuat konsep yang jelas, terarah, dan terukur.

Contohnya Pemerintah kota Medan telah mengeluarkan Keputusan Walikota Medan Nomor: 300/474.K/IV/2015 Perubahan atas keputusan Walikota Medan Nomor:300/077.K/I/2015 Tim Pengamanan, penertiban, dan pemindahan Pedagang Pusat Pasar Medan Ke Pasar Induk. Namun kebijakan pemerintah Kota Medan tidak sesuai dengan yang diharapkan, karena masih banyak PKL Pusat Pasar Medan berjualan di tempat semula.

Ketetapan yang telah dituangkan dalam suatu kebijakan publik harus diimplementasikan. Ripley dan Franklin (1982:4) berpendapat bahwa implementasi adalah hal-hal yang terjadi setelah (produk) hukum dikeluarkan untuk mengesahkan suatu program, kebijakan, keuntungan, atau output yang nyata/jelas; istilah implementasi mengacu pada serangkaian aktifitas yang mengikuti sebuah pernyataan resmi tentang tujuan program dan hasil yang diinginkan oleh pejabat pemerintah Implementasi mencakup aksi (dan non aksi) oleh pemain yang beragam, terutama para birokrat; implementasi dirancang untuk merealisasikan program sedemikian rupa untuk mencapai tujuan.

Menurut George C. Edwards III (1980:9-10), untuk mengetahui sejauh mana suatu kebijakan diimplementasikan, harus dimulai dengan menjawab pertanyaan: Apakah pre-kondisi (syarat) keberhasilan implementasi kebijakan? Apakah kendala utama (*primary obstacles*) bagi sebuah kesuksesan implementasi kebijakan? Jawaban dari pertanyaan tersebut adalah dengan mempertimbangkan empat faktor atau variabel penting dalam kebijakan publik, yaitu: komunikasi (*communication*), sumber-sumber (*resources*), kecondongan (*dispositions*), atau perilaku (*attitudes*), dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*). Empat faktor

tersebut bertindak dan berinteraksi satu sama lain secara bersamaan dalam membantu maupun menghalangi suatu implementasi kebijakan, oleh karenanya pemahamannya tidak boleh terpisah antara satu sama lain. Empat faktor tersebut merupakan faktor internal. Implementasi kebijakan juga akan diteliti dengan melihat beberapa faktor eksternal, sebagaimana dikemukakan oleh Grindle (1980) bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel besar yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). (Wibawa, 1994:22 dalam Hariyono, 2005:51)

Kondisi PKL yang sangat tidak tertata menimbulkan pertanyaan, adakah kebijakan untuk mengatur dan menata PKL dan bagaimanakah kebijakan tersebut diimplementasikan. Situasi ini ternyata merupakan refleksi adanya masalah yang muncul dalam pelaksanaan kebijakan. Bertolak dari masalah tersebut, perlu dilakukan penelitian untuk mengetahui dan menganalisis implementasi kebijakan pemerintah Kota Medan Terhadap Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kota Medan (Studi Kasus Relokasi PKL Pusat Pasar Medan dan sekitarnya)

1.2. Perumusan Masalah

Menurut Arikunto (2005:14), perumusan masalah sangat penting agar diketahui arah jalannya suatu penelitian. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: Bagaimanakah Implementasi kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Medan dalam menangani PKL saat ini?

1.3. Tujuan Penelitian

Setiap penelitian yang dilakukan tentu mempunyai sasaran yang hendak dicapai atau apa yang menjadi tujuan penelitian tentunya jelas diketahui sebelumnya. Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini yaitu menjelaskan tentang Implementasi kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Medan dalam menangani PKL saat ini.

1.4. Manfaat Hasil Penelitian

Adapun manfaat penelitian adalah:

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

1.5. Kerangka Pemikiran

Kebijakan publik secara garis besar mencakup tahap-tahap perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan (Winarno, 2002: 27). Setelah sebuah kebijakan publik dibuat atau dirumuskan, baik menyangkut program maupun kegiatan-kegiatan, maka tahapan selanjutnya adalah tindakan pelaksanaan atau implementasi. Sebab kebijakan publik yang

tidak diimplementasikan hanya menjadi sebatas kumpulan aturan-aturan pemerintah yang tidak berfungsi sama sekali. Oleh karena itu, (Wahab, 1990:51) mengemukakan bahwa pelaksanaan atau implementasi kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Menurut Cheema dan Rondinelli (Wibawa, 1994:15) menyatakan bahwa dalam pengertian yang luas, implementasi maksudnya adalah pelaksanaan dan melakukan suatu program kebijaksanaan dan dijelaskan bahwa satu proses interaksi di antara dan menentukan seseorang yang diinginkan.

Perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan merupakan tahap-tahap yang saling berkaitan. Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah (Winarno, 2002:29). Jadi, tahapan implementasi merupakan peristiwa yang berhubungan dengan apa yang terjadi setelah suatu perundang-undangan ditetapkan dengan memberikan otoritas pada suatu kebijakan dengan membentuk *output* yang jelas yang dapat diukur. Dengan demikian, tugas implementasi kebijakan sebagai suatu penghubung yang memungkinkan tujuan-tujuan kebijakan mencapai hasil melalui aktivitas atau kegiatan program dari pemerintah (Tangkilisan, 2003:9).

Berkaitan dengan tahap implementasi kebijakan ini, Tangkilisan (2003: 18) mengemukakan tiga kegiatan utama yang paling penting dalam implementasi,

yaitu (1) penafsiran, yaitu merupakan kegiatan yang menterjemahkan makna program ke dalam pengaturan yang dapat diterima dan dapat dijalankan; (2) organisasi, yaitu unit atau wadah untuk menempatkan program ke dalam tujuan kebijakan; dan (3) penerapan, yang berhubungan dengan perlengkapan rutin bagi pelayanan, upah, dan lain-lain. Untuk menjalankan kegiatan dalam tahap implementasi tersebut, dalam penelitian ini menggunakan model George Edwards III. Dalam pandangan Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni (Subarsono, 2005: 90):

1) Komunikasi

Secara umum Edwards membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yakni (Winarno, 2002: 126):

a) Transmisi

Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Hal ini tidak selalu merupakan proses yang langsung sebagaimana tampaknya. Banyak sekali ditemukan keputusan-keputusan yang diabaikan atau sering kali terjadi kesalahpahaman terhadap keputusan yang dikeluarkan.

Ada beberapa hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi. *Pertama*, pertentangan pendapat antara pelaksana dengan pemerintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. Hal ini terjadi karena para pelaksana menggunakan keleluasaannya yang tidak dapat mereka elakkan dalam melaksanakan keputusan-keputusan dan

perintah-perintah umum. *Kedua*, informasi melewati berlapis-lapis hierarki. *Ketiga*, persepsi yang efektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan.

b) Konsistensi

Jika implementasi ingin berlangsung efektif, maka perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah tersebut mempunyai unsur kejelasan, tetapi bila perintah tersebut bertentangan, maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik.

c) Kejelasan

Edwards mengidentifikasi enam faktor terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut adalah kompleksitas kebijakan, keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat, kurangnya konsensus mengenai tujuan kebijakan, masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru, menghindari pertanggungjawaban kebijakan, dan sifat pembuatan kebijakan pengadilan.

2) Sumber Daya

Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif, tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementator, informasi, fasilitas dan sumber daya finansial.

3) Disposisi (Kecenderungan atau Tingkah Laku)

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator, seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis. Apabila implementator memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementator memiliki sifat atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

4) Struktur Organisasi

Struktur organisasi yang mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*Standard Operating Procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementasi dalam bertindak.

Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.

Suatu kesimpulan bahwa implementasi kebijakan dapat berhasil dan dapat juga gagal. Rippley dan Franklin (Tangkilisan, 2003: 21) menyatakan keberhasilan implementasi kebijakan dapat ditinjau dari tiga faktor, yakni: *Pertama*, perspektif kepatuhan (*compliance*) yang mengukur implementasi dari kepatuhan *street level bureaucrats* terhadap mereka. *Kedua*, keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran rutinitas dan tiadanya persoalan. *Ketiga*,

implementasi yang berhasil; mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan. Sementara itu, Peters (Tangkilisan, 2003: 22) mengatakan bahwa implementasi kebijakan yang gagal disebabkan oleh beberapa faktor, yakni:

1) Informasi

Kekurangan informasi dengan mudah mengakibatkan adanya gambaran yang kurang tepat, baik kepada objek kebijakan maupun kepada para pelaksana dari isi kebijakan yang akan dilaksanakan dan hasil-hasil dari kebijakan itu.

2) Isi Kebijakan

Implementasi kebijakan dapat gagal karena masih samarnya isi atau tujuan kebijakan atau ketidaktepatan atau ketidaktegasan intern ataupun ekstern dari kebijakan itu sendiri, menunjukkan adanya kekurangan yang sangat berarti atau adanya kekurangan yang menyangkut sumber daya pembantu.

3) Dukungan

Implementasi kebijakan publik akan sangat sulit bila pelaksanaannya tidak mendapatkan cukup dukungan terhadap kebijakan tersebut.

4) Pembagian potensi

Hal ini terkait dengan pembagian potensi di antara para aktor implementasi dan juga mengenai organisasi pelaksana dalam kaitannya dengan diferensiasi tugas dan wewenang

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kebijakan Publik

Thomas R. Dye (2005:1) mengemukakan kebijakan publik sejatinya dibuat untuk memberikan solusi atas masalah publik yang muncul. Dye berpendapat kebijakan publik adalah hal-hal yang dilakukan pemerintah maupun tidak (*Public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa menurut Dye tidak adanya tindakan dari pemerintah (*the absence of government action*) atas suatu masalah publik dapat dikatakan sebagai suatu kebijakan, terlepas dari keuntungan maupun kerugian yang diperoleh. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan. (Budiharjo, 2008:20)

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

Amir Santoso (Winarno, 2002:19) yang membagi pengertian kebijakan publik dalam dua wilayah kategori. Pertama, pendapat ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah; pandangan kedua berangkat dari para ahli yang memberi perhatian khusus kepada pelaksanaan kebijakan: yaitu kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu, dan kebijakan publik sebagai akibat-akibat yang dapat diramalkan. Berdasarkan pengertian tersebut di atas, kebijakan publik adalah tindakan pemerintah untuk mengatur (*taking action to rule*) yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan untuk memenuhi suatu tujuan tertentu yang diharapkan dapat tercapai.

Kebijakan publik bisa disebut sebagai kebijakan substantif. Disebut demikian apabila tindakan pemerintah dalam menangani masalah substantif dan kebijakan prosedural berkaitan dengan bagaimana sesuatu akan diselesaikan atau siapa yang akan melakukan. (Lester & Steward, 2000:8-9)

2.2. Implementasi Kebijakan Publik

Secara harfiah, kata implementasi berasal dari bahasa Inggris *implementation* yang berasal dari kata kerja (*to implement*), yang bermakna membuat apa yang sudah diputuskan secara resmi terjadi atau digunakan. Ketetapan yang telah dituangkan dalam suatu kebijakan publik harus diimplementasikan. Ripley dan Franklin (1982:4) berpendapat bahwa implementasi adalah hal-hal yang terjadi setelah (produk) hukum dikeluarkan untuk mengesahkan suatu program, kebijakan, keuntungan, atau output yang

nyata/jelas; istilah implementasi mengacu pada serangkaian aktifitas yang mengikuti sebuah pernyataan resmi tentang tujuan program dan hasil yang diinginkan oleh pejabat pemerintah. Implementasi mencakup aksi (dan non aksi) oleh pemain yang beragam, terutama para birokrat; implementasi dirancang untuk merealisasikan program sedemikian rupa untuk mencapai tujuan.

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

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

kebijakan, karena sangat berpotensi menjadi masalah yang besar apabila diabaikan.

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

Implementasi mencakup berbagai aspek yang harus dilakukan oleh badan pelaksana (*agencies*) yang telah diamanati oleh Undang-undang untuk: yang pertama adalah memiliki sumber-sumber berupa personel, peralatan dan perlengkapan, lahan, bahan mentah, dan yang paling penting adalah dana; aspek yang kedua adalah melakukan interpretasi dan perencanaan dengan mengembangkan apa yang tertuang dalam kebijakan menjadi perintah, peraturan, rancangan, dan program yang konkrit; mengkoordinasikan kegiatannya dengan membentuk unit-unit dan petunjuk birokratis menjadi aspek yang ketiga; dan aspek terakhir adalah memberikan kemanfaatan maupun batasan-batasan kepada kelompok-kelompok sasaran (*stakeholders*). Aspek-aspek ini sejalan dengan presyarat yang diajukan oleh Edward III.

2.3. Syarat Keberhasilan Implementasi Kebijakan

Menurut George C. Edwards III, dalam melakukan studi implementasi, haruslah dimulai dengan menjawab pertanyaan: Apakah pre-kondisi (syarat) akan

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

2.3.1. Komunikasi (*Communication*)

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

Petunjuk yang tidak jelas akan menimbulkan kebingungan sekaligus keleluasaan bagi pelaksana kebijakan untuk menjalankan tugas dengan pandangan yang mungkin berbeda dengan pandangan pimpinan atau dengan perspektif yang seharusnya dijadikan acuan. Beberapa hal yang mendorong terjadinya komunikasi yang tidak konsisten dan menimbulkan dampak-dampak buruk bagi implementasi

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

a. Transmisi (Transmission)

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

Lebih lanjut Edward III berpendapat bahwa semakin terdesentralisasi implementasi suatu kebijakan publik, semakin tidak akurat kebijakan tersebut disampaikan kepada para pelaksananya. Terdesentralisasi biasanya berarti bahwa keputusan harus dikomunikasikan melalui beberapa tingkat kewenangan sebelum

sampai kepada pelaksananya. Lebih banyak langkah yang harus dilalui, semakin lemah sinyal yang akan diterima.

Teknik mengkomunikasikan kebijakan secara langsung melalui pers biasa dilakukan oleh semua tingkat pemerintahan. Namun teknik ini berpotensi memberikan informasi yang tidak utuh akibatnya distorsi pesan menjadi lebih luas, sementara pers tidak mempunyai kewajiban untuk menyampaikan yang sebenarnya. Bahkan pesannya bisa jadi dimanfaatkan untuk kepentingan pers itu sendiri.

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

b. Kejelasan (*Clarity*)

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

menghalangi implementasi karena para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan.

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

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

c. Konsistensi (*Consistency*)

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

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

2.3.2. Sumber-Sumber (*Resources*)

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

Islamy (2002) dalam Gani (Jurnal 2006:382) juga menyatakan pendapat serupa bahwa keterbatasan akan sumber-sumber yang tersedia, baik tenaga, biaya, dan waktu, serta perumusan kebijakan yang hanya berdasarkan salah satu dari sejumlah kecil sumber-sumber tersebut dan membiarkan masyarakat merespon dengan caranya sendiri-sendiri, maka kebijakan publik yang dibuat tidak memperoleh dampak sebagaimana yang diharapkan.

d. Staf

Walaupun staf merupakan sumber yang paling penting dalam melaksanakan kebijakan, jumlahnya tidak selalu mempunyai efek positif bagi implementasi kebijakan. Hal ini berarti bahwa jumlah staf yang banyak tidak secara otomatis mendorong keberhasilan suatu implementasi. Hal ini disebabkan antara lain oleh kurangnya kecakapan yang dimiliki oleh para pegawai pemerintah maupun staf. Kasus rendahnya kualitas pelayanan birokrasi di Indonesia bukan disebabkan kurangnya jumlah staf tetapi kurangnya kualitas sumber daya manusia dan rendahnya motivasi para pegawai. (Winarno, 2003:181-182) Kondisi ini disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain minimnya: (i) personil yang terlatih dengan baik; (ii) pejabat yang memiliki keterampilan pengelolaan, karena para pejabat biasanya dipilih berdasarkan politik dan masa jabatannya relatif singkat; (iii) sumber yang dapat digunakan untuk pelatihan secara profesional; (iv) kesulitan dalam merekrut dan mempertahankan administrator yang kompeten karena pada umumnya gaji, prestise, dan jaminan kerja yang rendah; dan (v) pemrakarsa dan pembiayaan program kebijakan. Eko Prasajo (2006:296) juga menegaskan bahwa faktor yang menjadi situasi problematik pelayanan publik di Indonesia adalah masalah kualitas dan kompetensi aparat birokrasi (*lack of competence*).

e. Informasi (*Information*)

Informasi mempunyai dua bentuk, yaitu tentang (i) bagaimana melaksanakan suatu kebijakan (*knowing what to do*); dan (ii) data ketaatan

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

f. Wewenang (*Authority*)

Pelaksana implementasi harus memiliki wewenang dalam menjalankan tugasnya. Bentuk wewenang berbeda-beda sesuai dengan program yang harus dijalankan. Wewenang yang dimiliki harus efektif oleh karenanya dibutuhkan kerjasama dengan pelaksana-pelaksana yang lain.

Lindblom (Winarno, 2003:187) menyatakan kewenangan dapat dilakukan dengan menggunakan metode kontrol (antara lain persuasi, ancaman, dan tawaran keuntungan) terhadap orang-orang yang akan dikontrol. Cara ini terkadang dilakukan pula untuk membujuk orang-orang yang dikontrol agar taat dan tunduk pada peraturan. Selain itu Lindblom⁸⁸ juga menyebutkan ciri-ciri kewenangan, yaitu selalu bersifat khusus; konsesi dari orang yang bersedia tunduk; dan rapuh karena merasa lebih baik jika ada seseorang yang memerintahkan sesuatu; dan muncul dengan ancaman, teror, bujukan, dan lain sebagainya.

g. Fasilitas

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

Dalam kondisi tersebut, Edward III mengajukan pertanyaan bagaimana para fasilitas dan perlengkapan yang dibutuhkan dapat diperoleh? Hal ini tentu tidak mudah karena masyarakat (*tax payers*/pembayar pajak) pada umumnya tidak ingin pajaknya dinaikkan untuk membayar fasilitas baru. Selain itu mereka kerap kali menentang penempatan fasilitas tersebut di lingkungan sekitar mereka.

2.3.3. Kecendrungan/Perilaku (*Disposition/Attitudes*)

Sikap yang baik atau positif para pelaksana terhadap suatu kebijakan menandakan suatu dukungan yang mendorong mereka menunaikan kewajiban sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat kebijakan. Demikian pula sebaliknya, bila tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi sulit. Hal penting yang perlu dibahas dalam membicarakan kecenderungan para pelaksana kebijakan adalah dampak dari kecenderungan tersebut dan pengangkatan birokrat.

a. Dampak dari Kecenderungan/Perilaku

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

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

1. Badan-badan birokrasi pemerintah lebih bersifat homogen. Dalam proses perekrutan badan-badan ini lebih suka mempekerjakan orang-orang yang mempunyai pikiran sama sehingga mendorong timbulnya suatu lingkungan yang relatif seragam dalam pembuatan kebijakan;
2. Berkembangnya pandangan-pandangan parokial (*parochial*: berpikir sempit/ tentang hal-hal kecil) yang disebabkan oleh jumlah pembuat keputusan

keputusan tingkat tinggi yang sedikit dan pengaruh-pengaruh yang datang dari luar.

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

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

2.3.4. Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)

Birokrasi biasanya menjadi pelaksana kebijaksanaan secara keseluruhan. Birokrasi tidak hanya berada dalam struktur pemerintah, tetapi juga berada dalam organisasi-organisasi swasta yang lain bahkan di institusi-institusi pendidikan dan kadangkala suatu sistem birokrasi sengaja diciptakan untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu. (Winarno, 2003:202) Ripley dan Franklin, mengidentifikasi

enam karakteristik birokrasi: (i) sebagai instrumen sosial yang ditunjukkan untuk menangani masalah yang didefinisikan sebagai urusan publik; (ii) institusi yang dominan dalam pelaksanaan program kebijakan, yang tingkat kepentingannya berbeda-beda untuk masing-masing tahap; (iii) mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda; (iv) fungsinya berada dalam lingkungan yang luas dan kompleks; (v) jarang mati karena memiliki naluri yang kuat untuk bertahan hidup; (vi) tidak berada pada posisi netral dalam pilihan kebijakan, karena secara penuh dikontrol oleh kekuatan dari luar. Otonomi yang dimiliki membuat dapat memberikan kesempatan untuk melakukan tawar-menawar guna meraih pembagian yang dapat diukur dari pilihan yang ditetapkan.

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

berjalan dengan tujuan-tujuan yang berlawanan, dan menyebabkan beberapa kebijakan menepati antara keretakan batas-batas organisasi.

a. Prosedur Operasional Standar (SOP: *Standard Operating Procedures*)

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

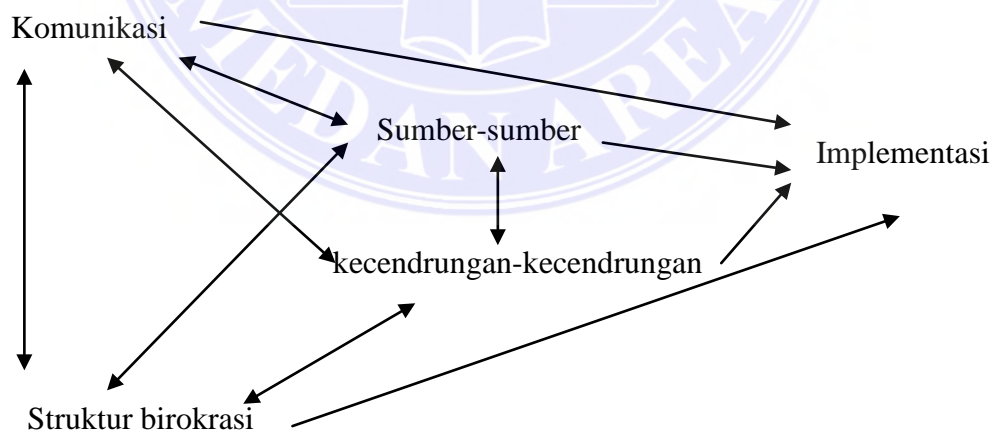
b. Fragmentasi

Konsekuensi yang paling buruk dari fragmentasi birokrasi adalah usaha untuk menghambat koordinasi. Para birokrat, dengan alasan prioritas, mendorong para birokrat ini untuk menghindari koordinasi dengan badan-badan lain. Padahal penyebaran wewenang dan sumber-sumber untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang kompleks membutuhkan koordinasi. Fragmentasi mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi. Hal ini akan menimbulkan dua konsekuensi pokok yang merugikan bagi implementasi yang berhasil: (i) tidak ada orang yang akan mengakhiri implementasi kebijakan dengan melaksanakan fungsi-fungsi tertentu karena tanggung jawab bagi suatu bidang kebijakan terpecah-pecah. Disamping itu karena masing-masing mempunyai yurisdiksi yang terbatas atas suatu bidang, maka tugas-tugas yang

penting mungkin akan terdampar diantara retakan struktur organisasi; (ii) pandangan-pandangan yang sempit dari badan-badan mungkin juga akan menghambat perubahan. Jika suatu badan mempunyai fleksibilitas yang rendah dalam misimisinya, maka badan itu akan berusaha mempertahankan eksistensinya dan besar kemungkinan akan menentang kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan perubahan.

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

Gambar 2.1. Dampak Langsung dan Tidak langsung pada Implementasi



Sumber: Edward III, 1980:148

2.4. Kebijakan Yang Cenderung Menghadapai Masalah

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

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

melewati beberapa lapisan maka bisa akan ada kendala dalam transmisi dan kejelasan perintah, sekaligus pengawasannya;

- c. Kebijakan Kontroversial (*Controversial Policies*). Suatu kebijakan yang berasal dari hasil perdebatan seringkali membutuhkan klausul yang kabur untuk mengkompromikan banyak kepentingan yang saling berseberangan. Petunjuk kebijakan yang kabur memberikan keleluasaan kepada para pelaksana untuk bertindak dengan kecenderungan mereka. Tujuan-tujuan kebijakan yang ingin diraih harus mencerminkan tujuan dari para koalisi pendukungnya;
- d. Kebijakan yang Kompleks (*Complex Policies*). Kebijakan yang kompleks mempunyai unsur-unsur yang sama dengan kebijakan-kebijakan yang kontroversial. Kebijakan yang kompleks biasanya mempunyai banyak tujuan dan karena kebijakan tersebut rumit, para pembuat kebijakan seringkali tidak tahu bagaimana menetapkannya secara khusus. Akibatnya, kebijakan tersebut menjadi kabur dan memberikan keleluasaan kepada para pelaksana kebijakan dalam melakukan interpretasi. Selain itu kebijakan yang kompleks seringkali mencakup persoalan-persoalan yang sangat teknis dan implementasi mungkin terhambat dengan kurang tersedianya personil yang terampil;
- e. Kebijakan yang Berkaitan dengan Krisis (*Crisis Policies*). Krisis, terutama yang melibatkan negara-negara lain, menimbulkan beban khusus dalam pelaksanaan kebijakan. Tidaklah mungkin untuk berkomunikasi dengan lawan-lawannya, khususnya jika suatu rezim baru berkuasa. Dalam suatu krisis mungkin tidak ada waktu untuk membuat saluran-saluran komunikasi

baru. Pesan-pesan diplomatik yang dikirimkan antara negara-negara yang bermusuhan seringkali tidak jelas dan sulit untuk menjelaskannya, paling tidak dalam waktu yang pendek. Sumber-sumber mungkin merupakan masalah pula, baik karena tidak tersedia ataupun karena kegagalan perlengkapan. Keadaan krisis seringkali meminta tindakan yang cepat dan luwes, sedangkan pembatasan tindakan-tindakan tidak diinginkan. Sementara di sisi yang lain, kebiasaan-kebiasaan yang telah lazim dilakukan tidak mudah untuk diubah. Hal-hal inilah yang akan mendorong terjadinya banyak kesulitan dalam mengimplementasikan kebijakan;

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

2.5. Faktor Eksternal

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

2.5.1. Model Implementasi Kebijakan Marilee S. Grindle

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

Content of Policy mencakup:

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

Context of Implementation mencakup:

1. Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan;
2. Karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa;
3. Tingkat kapatuhan dan responsifitas kelompok sasaran.

2.5.2. Model Implementasi Kebijakan Donalds Van Meter dan Carl E. Van Horn

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

1. Standar dan Sasaran Kebijakan

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

2. Sumber Daya

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

3. Komunikasi antar Organisasi dan Penguatan Aktifitas

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

4. Karakteristik Agen Pelaksana

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

5. Kondisi Sosial, Ekonomi, dan Politik

Variabel ini mencakup 5 faktor. Lima faktor tersebut adalah sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan, dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

6. Disposisi Implementor

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

Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh para ahli, terdapat banyak faktor yang mempengaruhi implementasi suatu kebijakan. Namun tidak seluruh faktor-faktor tersebut relevan untuk dipergunakan dalam menjawab permasalahan yang dihadapi oleh suatu kebijakan. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Wibawa bahwa model implementasi tidak perlu diaplikasikan mentah-mentah,

melainkan dapat disintesis sesuai dengan kebutuhan. (Wibawa, 1994:18 dalam Hariyono, 2005: 52)

2.6. Pemerintah Kota

Pemerintah daerah menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut azas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Yang disebut sebagai pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur pelaksana penyelenggara pemerintah daerah.

2.7. Pedagang Kaki Lima

Pengertian pedagang sektor informal sangat terkait dengan ekonomi informal. Nimal Sandaratne (Limbong, 2007: 47), menyatakan bahwa ekonomi informal (*informal economy*) sangat banyak macamnya yang telah dikemukakan dalam literatur, seperti sektor yang tidak terorganisasi (*the unorganised sector*), ekonomi yang tidak terdaftar (*unregistered economy*), ekonomi ketiga (*third economy*), ekonomi bayangan (*shadow economy*), ekonomi bazaar (*bazaar economy*), dan tidak resmi (*noninstitutional*). Oleh sebab itu, tidak dapat dipungkiri bahwa sering terjadi salah pengertian antara ekonomi informal (*informal economy*) dengan ekonomi bawah tanah (*underground economy*).

Kebanyakan usaha informal terdiri dari aktivitas ekonomi yang sah dengan kelembagaan dan organisasi yang lemah. Suatu hal yang salah bilamana ekonomi di bawah tanah (*underground economy*) disamakan dengan sektor informal (*informal sector*). Kedua hal tersebut tidak sama, di mana telah dikemukakan bahwa ekonomi di bawah tanah (*underground economy*) berhubungan dengan aktivitas perdagangan narkoba, dan kejahatan yang terorganisasi, sedangkan sektor informal terdiri dari kegiatan komersil yang sah seperti supir taxi, penjual pakaian di jalanan, dan sebagainya dengan tanpa persyaratan legal, seperti harus mempunyai izin dan membayar pajak.

Definisi dari ekonomi informal juga dipengaruhi oleh De Sotro (Limbong, 2007: 48) yang didasarkan pada kondisi orang-orang Peru. Ekonomi informal terdiri dari usaha-usaha ekonomi di luar hukum. Mengingat di bawah kondisi seperti itu, pendaftaran usaha ekonomi membutuhkan waktu yang sangat lama. Namun demikian, telah diakui bahwa kegiatan sektor informal telah memainkan peranan yang penting dalam perekonomian di negara-negara berkembang. Sektor informal bukanlah suatu fenomena eksklusif dalam ekonomi transisi atau ekonomi berkembang (*developing economies*) seperti yang terjadi di wilayah Asia Tenggara. Pedagang Kaki Lima sebagai suatu jenis kegiatan ekonomi pada sektor informal telah menunjukkan eksistensinya dalam wilayah perkotaan.

Untuk lebih jelasnya, kegiatan Pedagang Kaki Lima dalam sektor ekonomi yang dapat dikemukakan sebagai berikut:

- 1) Kegiatan usaha tidak terorganisasi secara baik karena timbulnya unit usaha tidak mempergunakan fasilitas atau kelembagaan yang tersedia di sektor formal;
- 2) Pada umumnya unit usaha tidak memiliki izin usaha;
- 3) Pola kegiatannya tidak teratur, baik dalam arti lokasi maupun jam kerjanya;
- 4) Pada umumnya kebijaksanaan pemerintah untuk membantu golongan ekonomi lemah tidak menyentuh ke sektor tersebut;
- 5) Unit usaha mudah masuk dari sub sektor ke sub sektor lain;
- 6) Teknologi yang dipergunakan bersifat tradisional.
- 7) Modal dan perputaran usaha relatif kecil, sehingga skala operasinya juga relatif kecil;
- 8) Pendidikan yang diperlukan untuk menjalankan usaha tidak membutuhkan pendidikan khusus.
- 9) Pada umumnya unit usaha termasuk “*one man enterprises*”, dan kalau mengerjakan buruh berasal dari keluarga.
- 10) Sumber dana modal usaha pada umumnya berasal dari tabungan sendiri atau lembaga tidak resmi.
- 11) Hasil produksi atau jasa terutama dikonsumsi untuk masyarakat golongan berpenghasilan rendah dan kadang-kadang juga menengah.

Oleh sebab itu, Pedagang Kaki Lima dapat dianggap sebagai kegiatan ekonomi masyarakat bawah. Memang secara *de facto*, Pedagang Kaki Lima adalah sebagai pelaku ekonomi di pinggiran jalan. Sedangkan Smart, McGhee dan Dasgupta (Limbong, 2007:49) menyatakan bahwa Pedagang Kaki Lima

merupakan masyarakat miskin dan masyarakat marjinal. Pedagang Kaki Lima dalam melakukan aktivitasnya di mana barang dagangannya diangkat dengan gerobak dorong, bersifat sementara, dengan alas tikar dan atau tanpa meja serta memakai atau tanpa tempat gantungan untuk memajang barang-barang jualannya, dan atau tanpa tenda, dan kebanyakan jarak tempat usaha antara mereka tidak dibatasi oleh batas-batas yang jelas. Para Pedagang Kaki Lima ini tidak mempunyai kepastian hak atas tempat usahanya.

Hingga kini, persoalan-persoalan menonjol yang menyangkut para pedagang kaki lima di berbagai kota di Indonesia oleh para pejabat pemerintah kota pada umumnya masih saja ditinjau dari segi kebijaksanaan menata lingkungan fisik perkotaan. Masalahnya meliputi pengotoran, penghambatan lalu lintas, dan merusak keindahan kota di tempat-tempat umum di mana mereka berjualan. Di beberapa kota besar, kebijaksanaan dan tindakan yang diambil untuk mengatasi masalah pedagang kaki lima, baik secara langsung maupun tidak langsung pada umumnya meliputi:

- a) relokasi, yakni penentuan tempat dan waktu usaha;
- b) pembangunan dan perbaikan kios-kios pasar; serta
- c) pencegahan atau penghalauan apabila mereka berjualan di tempat-tempat umum.

Pelaksanaan-pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan ini dapat dikatakan tidak banyak berhasil. Masalah lingkungan fisik perkotaan sebagaimana diuraikan di atas dan yang selama ini diutamakan, sebenarnya merupakan hanya salah satu

efek dari status para pedagang kaki lima sebagai golongan masyarakat bertaraf hidup rendah.

Sehubungan dengan itu, dirasakan perlu untuk memandang masalah pedagang kaki lima dalam konteks yang lebih hakiki, yakni sebagai masalah peningkatan taraf hidup. Hal ini selaras pula dengan tujuan pembangunan nasional, yaitu peningkatan taraf hidup masyarakat secara adil dan merata. Bagi para pedagang kaki lima, sebagai pedagang kecil sekaligus golongan masyarakat bertaraf hidup rendah, peningkatan taraf hidup berhubungan erat dengan pendapatan yang selanjutnya tergantung pula pada jumlah modal yang dimiliki dan digunakannya (Karafir, 1990: 3).

2.8. Pengelolaan Pedagang Kaki Lima

Salah satu alternatif yang dilakukan untuk mengelola Pedagang Kaki Lima adalah dengan cara melakukan penataan lokasi. Penataan lokasi merupakan penyediaan lokasi dengan mengatur tata letak tempat berdagang yang diperuntukkan bagi Pedagang Kaki Lima yang disesuaikan dengan tata ruang kota. Penataan lokasi yang dikombinasikan dengan pengaturan waktu merupakan salah satu alternatif untuk menampung para Pedagang Kaki Lima. Para Pedagang Kaki Lima dapat berjualan pada jam tertentu. Sebenarnya kegiatan Pedagang Kaki Lima berdasarkan pengaturan waktu tersebut telah dilakukan sejak lama. Di mana pada malam hari jenis dagangan para Pedagang Kaki Lima umumnya adalah makanan dan minuman, sedangkan pada pagi hari adalah jenis sayur-sayuran di samping jenis makanan untuk sarapan pagi.

Pada dasarnya, merelokasi kegiatan Pedagang Kaki Lima ke suatu tempat merupakan suatu hal yang sering dilakukan oleh Pemerintah Kota/Kabupaten. Namun, keputusan relokasi ke tempat lain seringkali sepihak dari Pemerintah Kota sehingga setelah para pedagang pindah ke tempat yang baru, pendapatan pedagang tersebut merosot. Akibatnya, para pedagang kembali lagi ke tempat semula atau mencari lokasi lain yang dianggap dapat menggantikan lokasi yang lama. Hal ini menimbulkan masalah baru, karena para pedagang menciptakan kantong-kantong Pedagang Kaki Lima yang baru sesuai dengan kondisi tata ruang kota. Dengan demikian, pemerintah sebaiknya menyediakan tempat yang layak bagi Pemerintah Kota Medan untuk berjualan.

Pengertian layak adalah tempat berjualan baik disertai sarana dan prasarana dan lingkungannya serta ramai pengunjungnya. Jika pemerintah kota ingin merelokasi kegiatan Pedagang Kaki Lima, maka perlu dilakukan musyawarah lebih dahulu dengan para pedagang agar tidak terjadi kesalahpahaman di kemudian hari. Hasil musyawarah tersebut diharapkan akan dituangkan dalam suatu keputusan bersama dan ditaati bersama.

Berdasarkan penjelasan di atas, pada prinsipnya para Pedagang Kaki Lima bersedia direlokasi asalkan tersedia tempat yang menjanjikan dan memberikan harapan yang lebih baik dari lokasi yang ada saat ini. Memang disadari bahwa merelokasi kegiatan Pedagang Kaki Lima bukanlah sesuatu yang sangat diminati oleh pedagang, karena pada lokasi yang lama pedagang tersebut telah mempunyai pelanggan yang berdampak terhadap penurunan pendapatan.

Untuk menjamin kepastian berusaha dari para Pedagang Kaki Lima yang melakukan kegiatan, baik yang sifatnya temporer maupun dalam jangka waktu tertentu, dimungkinkan untuk diberikan semacam legalitas untuk melakukan kegiatan berdagang. Legalitas yang dimungkinkan dapat diberikan saat ini adalah dalam bentuk perizinan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota. Selain itu terhadap fasilitas yang dibangun oleh Pemerintah Kota Medan seperti fasilitas toko buku yang dibangun dan terdapat di Lapangan Merdeka dapat diberi semacam hak sewa. Mengingat sampai saat ini legalitas penguasaan tanah tersebut belum jelas, di mana dahulu penguasaannya hanya didasarkan pada surat pernyataan dan komitmen untuk pemanfaatan bangunan saja sebagai bentuk kompensasi kesediaan pindah dari lokasi Titi Gantung.

Uraian mengenai legalitas yang dimungkinkan untuk diberikan kepada para Pedagang Kaki Lima dijelaskan sebagai berikut (Limbong, 2007: 303) :

a. Perizinan

Menjamurnya kegiatan Pedagang Kaki Lima di Kota Medan yang beroperasi pada tempat-tempat umum belum memiliki izin usaha dari Pemerintah Kota, sehingga kegiatan tersebut dianggap sebagai kegiatan ilegal, padahal keberadaan para pedagang telah diakui oleh masyarakat. Tulus T. H. Tambunan menyatakan bahwa usaha kecil dan menengah (UKM) di Indonesia perlu mendapat perhatian dari masyarakat luas, terutama karena kelompok unit usaha tersebut menyumbang sangat banyak kesempatan kerja dan oleh karena itu menjadi salah satu sumber bagi penciptaan pendapatan.

Perizinan atau pemberian izin pada dasarnya dapat dikatakan sebagai suatu langkah “pembukaan” suatu pelaksanaan hukum bagi warga masyarakat untuk dapat langsung turut merasakan kegunaan adanya suatu hukum dan di samping itu secara langsung juga turut ambil bagian dalam pelaksanaannya. Dalam bidang keagrariaan, perizinan ini dapat dilihat dari izin Pemerintah kepada orang atau pribadi hukum tertentu untuk dapat menjadi pemegang hak atas tanah tertentu, dalam batas-batas tertentu baik itu berupa batas luas, batas waktu penggunaan, maupun batas kegunaan.

Selama ini Pemerintah Kota Medan belum sepenuhnya menyadari secara sungguh-sungguh tentang peran positif dari kehadiran Pedagang Kaki Lima, melainkan kegiatan tersebut dianggap sebagai suatu penyakit lingkungan kota, sehingga penertiban izin terhadap kegiatan Pedagang Kaki Lima dianggap sebagai sesuatu yang tidak penting, bahkan seakan-akan kegiatan tersebut kalau boleh dihapuskan dari kegiatan ekonomi di Kota Medan. Dengan melihat kenyataan bahwa jumlah pedagang sektor informal ini meningkat setiap tahunnya, maka seharusnya Pemerintah Kota memberikan perhatian yang serius untuk mengelola sektor informal, termasuk Pedagang Kaki Lima.

Pemberian izin untuk berusaha merupakan salah satu alternatif untuk dapat mengendalikan dan mengarahkan kegiatan Pedagang Kaki Lima sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan pemerintah kota. Kewenangan pemberian izin ini dapat dilakukan oleh Pemerintah Kota. Berdasarkan Pasal 19 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup bahwa dalam menerbitkan izin melakukan usaha dan/atau kegiatan wajib diperhatikan:

- 1) Rencana tata ruang;
- 2) Pendapat masyarakat;
- 3) Pertimbangan dan rekomendasi pejabat yang berwenang yang berkaitan dengan usaha dan/atau kegiatan tersebut.

Bilamana pedagang tidak mempunyai izin atau izinnnya telah kadaluarsa, maka para Pedagang Kaki Lima akan dikenakan sanksi hukum jika pedagang tersebut tertangkap pada saat razia dilakukan oleh Pemerintah Kota. Oleh sebab itu, para Pedagang Kaki Lima berusaha untuk mendaftarkan diri agar terhindar dari kegiatan penertiban.

Informasi atau keterangan yang dicantumkan dalam izin dapat berisikan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Masa berlakunya izin;
- 2) Keterangan diri pedagang
- 3) Keterangan jenis dagangan;
- 4) Waktu berdagang;
- 5) Lokasi kegiatan berdagang;
- 6) Jenis sanksi terhadap pelanggaran.

b. Hak Sewa

Menurut A. P. Parlindungan (Limbong, 2007: 306), bahwa hak sewa dapat dikemukakan sesuai dengan yang tertuang dalam Pasal 44 UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yakni:

Ayat (1) : Seseorang atau suatu badan hukum mempunyai hak sewa atas tanah, apabila ia berhak mempergunakan tanah milik orang lain untuk keperluan bangunan, dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewa;

Ayat (2) : pembayaran uang sewa dapat dilakukan

- a. Satu kali atau pada tiap-tiap waktu tertentu;
- b. Sebelum dan sesudah tanahnya dipergunakan.

Ayat (3) : perjanjian sewa tanah yang dimaksudkan dalam pasal ini tidak boleh disertai syarat-syarat yang mengandung unsur-unsur pemerasan.

Kemudian, dikemukakan juga bahwa sampai sekarang pelaksanaan dari pada hak sewa untuk bangunan belum ada, masyarakat masih mempergunakan bentuk yang sudah ada yaitu ex. KUH Perdata. Dalam hak sewanya termasuk suatu kebebasan mengatur sendiri, namun sesuai dengan Pasal 44 ayat (3) UUPA bahwa syarat-syaratnya tidak boleh mengandung unsur-unsur pemerasan.

Hingga saat ini belum ada ketentuan mengenai apakah hak sewa dapat dilakukan atas semua hak tanah, termasuk apakah hak sewa mempunyai *right of disposal*, yaitu boleh dialihkan ataupun dijadikan objek hak tanggungan. Sehubungan dengan itu, dengan adanya pemanfaatan tanah yang telah memiliki hak namun baik secara sepihak maupun melalui kedua belah pihak bahwa Pedagang Kaki Lima telah memanfaatkan tanah/lokasi tersebut untuk dijadikan kegiatan Pedagang Kaki Lima.

Untuk mencegah terjadinya hal-hal yang kurang baik di kemudian hari, maka Pemerintah dapat mengatur tentang hak sewa lebih jelas, sehingga dimungkinkan hak sewa dapat didaftarkan.

c. Hak Pakai

Hak pakai adalah menggunakan dan memungut hasil dari: tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau berdasarkan perjanjian pemilik hak milik dengan seseorang, tetapi bukan sewa menyewa atau perjanjian pengelolaan tanah. Lebih tegas lagi dinyatakan bahwa tanah yang dijadikan objek adalah baik tanah yang dikuasai langsung oleh negara dengan penerbitan suatu surat keputusan pemberian hak ataupun dengan suatu perjanjian yang khusus diadakan antara seseorang pemilik hak milik dengan seseorang yang sengaja untuk menciptakan hak pakai. Sesuai Pasal 41 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1960 bahwa Hak Pakai dapat diberikan:

- 1) Selama jangka waktu tertentu atau selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu;
- 2) Dengan cuma-cuma, dengan pembayaran atau pemberian jasa berupa apapun.

Sesuai definisinya bahwa pengertian menggunakan, dalam kenyataannya lebih mengarah kepada mendirikan bangunan-bangunan di atas tanah tersebut dan untuk mendapatkan manfaat seoptimal mungkin dari tanah tersebut. Sehubungan dengan memanfaatkan tanah-tanah pemerintah untuk berdagang dimungkinkan untuk diberikan hak pakai selama kegiatan usaha dapat disesuaikan dengan tata ruang kota yang pengaturannya dapat dilakukan melalui Peraturan Daerah.

2.9. Kebijakan Pemerintah Kota Medan dalam Mengelola Pedagang Kaki

Lima

Untuk menciptakan suatu kota metropolitan, maka Pemerintah Kota Medan telah menetapkan suatu Pola Dasar Pembangunan Kota Medan tahun 2001-2025 yang akan digunakan sebagai acuan dalam merencanakan kegiatan pembangunan. Pola Dasar Pembangunan Kota Medan tersebut telah dituangkan dalam Peraturan Daerah (Perda) Kota Medan Nomor 1 Tahun 2002. Kemudian, untuk pelaksanaan Perda Nomor 1 Tahun 2002 tersebut, telah ditetapkan suatu Keputusan Walikota Medan Nomor 188.342/070/K2002 tertanggal 20 Maret 2002.

Pasal 2 Perda No. 1 Tahun 2002 menyatakan bahwa pola dasar pembangunan Kota Medan Tahun 2001-2025 merupakan pedoman dalam menetapkan peruntukan dan pemanfaatan tanah atau perencanaan kota bagi segenap aparatur Pemerintah Kota Medan, DPRD, Lembaga Sosial Kemasyarakatan (LSM), organisasi profesi, perguruan tinggi, dunia usaha, tokoh masyarakat, dan seluruh unsur dalam lapisan masyarakat lainnya di Kota Medan.

Sehubungan dengan itu, ada sembilan arah kebijakan Pemerintah Kota Medan dalam bidang ekonomi (Limbong, 2007: 131), yakni:

- 1) Mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada produktivitas tenaga kerja yang tinggi dengan prinsip persaingan sehat;
- 2) Mengembangkan perekonomian daerah yang berorientasi global sesuai kemajuan teknologi dengan terutama membangun keunggulan kompetitif di samping keunggulan komparatif.

- 3) Memberdayakan usaha kecil, menengah, dan koperasi agar lebih efisien, produktif, berdaya saing dengan menciptakan iklim berusaha yang kondusif, dan peluang usaha yang seluas-luasnya;
- 4) Mengembangkan industri kecil kerajinan rumah tangga;
- 5) Membangun sistem informasi pasar yang tangguh dan lembaga penelitian serta pengembangan produk daerah sebagai bagian integral dari sistem ekonomi masyarakat;
- 6) Menata Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) seperti PD. Pembangunan, PD. Pasar, PD. Rumah Potong Hewan secara efisien, transparan, dan profesional sehingga dapat diandalkan dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat dan memberikan kontribusi yang semakin besar pada pendapatan daerah;
- 7) Mengembangkan hubungan kemitraan dalam bentuk keterkaitan usaha yang saling menunjang dan menguntungkan antara koperasi, usaha swasta menengah dan kecil dalam rangka memperkuat struktur ekonomi kota;
- 8) Mengembangkan ketenagakerjaan secara menyeluruh dan terpadu terutama pada sektor informal yang diarahkan pada peningkatan kemandirian tenaga kerja;
- 9) Mempercepat penyelamatan dan pemulihan ekonomi guna membangkitkan sektor riil terutama bagi pengusaha kecil, menengah, dan koperasi.

Sehubungan dengan butir ke 8 dari kebijakan bidang ekonomi yang terdapat pada Pola Dasar Pembangunan 2001-2025, ada beberapa kegiatan yang dilakukan Pemerintah Kota Medan yang terkait dengan Pedagang Kaki Lima yang dapat dikemukakan sebagai berikut (Limbong, 2007: 132):

- 1) Bahwa dalam pengelolaan jajanan malam telah ada suatu bentuk kerjasama antara Pemerintah Kota Medan dengan pihak swasta (PT Star Indonesia Medan). Kerjasama tersebut dituangkan dalam Surat Perjanjian No. 510/15724, tertanggal 26 Agustus 2002, tentang surat perjanjian pelaksanaan pengelolaan pusat jajanan malam Kawasan Kesawan Medan;
- 2) Adanya keinginan Pemerintah Kota Medan untuk menampung akibat penggusuran terhadap Pedagang Buku Eks Titi Gantung, Jalan Irian Barat, Jalan Jawa, Jalan Veteran, dan Jalan Sutomo Medan yang kemudian menempatkan para pedagang tersebut di Jalan Sisi Timur Lapangan Merdeka Medan. Penempatan para pedagang di Lapangan Merdeka didasarkan pada Keputusan Walikota Medan Nomor 510/1034/K/2003 tanggal 18 Juli 2003, tentang Penetapan Lokasi Jalan Sisi Timur Lapangan Merdeka Medan menjadi Lokasi Tempat Berjualan/Kios-Kios Pedagang Buku Eks Titi Gantung, Jalan Irian Barat, Jalan Jawa, Jalan Veteran, dan Jalan Sutomo Medan. Sebagai konsekuensi bersedianya pihak pedagang meninggalkan lokasi penggusuran ke lokasi yang telah ditentukan di Lapangan Merdeka, maka sesuai Pasal 2 ayat (1) Surat Perjanjian Nomor 511.3/5775.B bahwa Pihak Pertama (dalam hal ini Kepala Dinas Perumahan dan Pemukiman Kota Medan) membebaskan Pihak Kedua (dalam hal ini pedagang), dari pembayaran kios tempat berjualan. Di samping itu, ada jenis pelayanan lainnya yakni membebaskan pedagang dari pemakaian listrik, kebersihan, dan keamanan selama satu tahun.

3) Bahwa dalam perkembangannya, telah ada suatu kerjasama antara pihak Pedagang Kaki Lima dengan pihak swasta yang difasilitasi oleh Pemerintah Kota Medan, DPRD, dan PD Pasar, serta Koperasi Maju Jaya, dalam penataan lokasi Pedagang Kaki Lima sebagai solusi terjadinya suatu konflik antara Pedagang Kaki Lima dengan pedagang formal. Adapun bentuk penyelesaiannya adalah bahwa para pedagang akan ditempatkan di *Basement* (lantai dasar) Pasar Pringgatan Medan yang diperkirakan dapat menampung sebanyak 154 pedagang.

Berkaitan dengan hal itu, kebijakan untuk mengelola pengusaha kecil terlihat pada Pasal 9 UU No. 9 Tahun 1995 tentang usaha kecil, Pemerintah memfasilitasi untuk meningkatkan kerja sama sesama usaha kecil dalam bentuk koperasi, asosiasi, dan himpunan kelompok usaha untuk memperkuat posisi tawar usaha kecil. Di samping itu, juga dicegah terjadinya penguasaan pasar dan pemusatan usaha oleh orang-orang perseorangan atau kelompok tertentu yang tidak memperhatikan usaha kecil.

Melalui pasal 13 UU No. 9 Tahun 1995 secara jelas dinyatakan bahwa Pemerintah menumbuhkan iklim usaha sebagai aspek perlindungan sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (1) huruf g dengan menetapkan perundang-undangan dan kebijaksanaan yang dua di antaranya untuk:

Huruf a : menentukan peruntukan tempat usaha yang meliputi pemberian lokasi di pasar, ruang pertokoan, lokasi sentra industri, lokasi pertanian rakyat, lokasi pertambangan rakyat, dan lokasi yang wajar bagi Pedagang Kaki Lima, serta lokasi lainnya.

Huruf e : memberikan bantuan konsultasi hukum dan pembelaan.

Pada dasarnya, UU No. 9 Tahun 1995, menunjukkan adanya kepedulian Pemerintah secara yuridis agar pemerintah kota / kabupaten bersedia memberikan ruang / tempat bagi kegiatan Pedagang Kaki Lima. Namun, secara faktual bahwa keinginan tersebut masih dalam taraf perjuangan.



BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Tempat dan Waktu Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Pusat Pasar Medan dan sekitarnya. Adapun waktu penelitian ini dimulai dari bulan Des 2016 sampai dengan Maret 2017.

Tabel 3.1. Rencana Waktu Penelitian

No	Keterangan	Des 2016				Jan 2017				Feb 2017				Mar 2017			
		I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
1	Pengajuan Judul																
2	Konsultasi / Bimbingan																
3	Pembuatan dan Seminar Proposal																
4	Pengumpulan Data																
5	Analisis Data																
6	Penyusunan & Bimbingan Tesis																
7	Pengajuan dan Sidang Meja Hijau																

3.2. Bentuk Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Sebagaimana yang dikatakan (Namawi, 1990:64) bahwa metode deskriptif memusatkan perhatian terhadap masalah-masalah atau fenomena yang ada pada saat penelitian dilakukan atau masalah yang bersifat aktual, kemudian menggambarkan fakta-fakta tentang masalah yang diselidiki sebagaimana adanya diiringi dengan interpretasi rasional yang akurat.

Penelitian ini menggabungkan dua macam pendekatan yaitu positivistik dan kualitatif. Menurut Neuman (2003: 71) dalam Nurbaiti (2007:29), positivisme jika dilihat berdasarkan ilmu sosial adalah metode yang diorganisasikan untuk mengkombinasikan logika deduksi dengan observasi empiris yang tepat dari

perilaku individu untuk menemukan dan mengkonfirmasi seperangkat hukum sebab akibat yang dapat digunakan untuk memprediksi pola-pola umum dari aktifitas manusia. Sementara Sukardi (2003:72) dalam Nurbaiti (2007:30) mengemukakan bahwa positivistik yaitu pendekatan penelitian yang dalam menjawab permasalahan penelitian memerlukan pengukuran yang cermat terhadap variabel-variabel yang diteliti untuk menghasilkan kesimpulan yang dapat digeneralisasikan, lepas dari konteks waktu dan situasi.

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

3.3. Informan

Penelitian kualitatif tidak dimaksud untuk membuat generalisasi dari penelitiannya. Oleh karena itu, pada penelitian kualitatif tidak dikenal adanya populasi dan sampel (Suyanto, 2005: 171). Subjek penelitian yang tercermin dalam fokus penelitian ditentukan secara sengaja. Subjek penelitian ini menjadi informan yang akan memberikan berbagai informasi yang diperlukan selama proses penelitian. Informan penelitian meliputi beberapa macam, yakni informan kunci, informan utama, dan informan tambahan.

Dalam penelitian ini menggunakan subjek penelitian:

1. Informan Kunci (*key Informan*), yaitu mereka yang mengetahui dan memiliki berbagai formasi pokok yang diperlukan dalam penelitian. Sebagai informan kunci terdiri dari :
 - a. Perusahaan Daerah (PD) Pasar Medan yang terlibat langsung dalam relokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) Pusat Pasar Medan ke Pasar Induk Tuntungan.
 - b. Satuan Polisi pamongpraja Kota Medan yang bertanggung jawab sebagai penertiban relokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) Pusat Pasar Medan ke Pasar Induk Tuntungan.
 - c. Dinas Koperasi dan UMKM Kota Medan yang bertanggung jawab sebagai pengelolaan para Pedagang Kaki Lima (PKL) Pusat Pasar Medan sekitarnya dan Pasar Induk Tuntungan
 - d. Camat Medan Kota, Camat Medan Timur, Camat Medan Perjuangan dan Camat Medan Tuntungan.
2. Informan Utama, yaitu mereka yang terlibat langsung dalam interaksi sosial yang diteliti. Dalam penelitian ini yang menjadi informan utama adalah para pedagang kaki lima di Pusat Pasar Medan sekitarnya dan Pasar Induk Tuntungan.
3. Informan Tambahan, yaitu masyarakat atau pengunjung lokasi dagang Pedagang Kaki Lima di Pusat Pasar Medan sekitarnya dan Pasar Induk Tuntungan.

3.4. Teknik Pengumpulan Data

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

3.4.1. Pengumpulan Data Primer

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

1. Observasi

Metode observasi adalah pengamatan langsung. Pengamatan langsung dilakukan terhadap aktifitas pelaksana kebijakan Relokasi PKL Pusat Pasar Medan ke Pasar Induk Tuntungan, dari tingkat kota Medan sampai dengan kelurahan, dan juga dinas-dinas terkait. Pengamatan langsung juga dilakukan terhadap objek penelitian yaitu PKL resmi dan illegal di Pusat Pasar Medan.

2. Wawancara.

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

3.4.2. Pengumpulan Data Sekunder

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

3.5. Defenisi Konsep dan Defenisi Operasional

Konsep adalah istilah dan defenisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak mengenai kejadian, keadaan, kelompok atau individu yang menjadi perhatian ilmu sosial (Singarimbun, 1995: 33). Untuk mendapatkan batasan-batasan yang lebih jelas mengenai variabel-variabel yang akan diteliti dalam defenisi konsep yang digunakan dalam pengertian ini adalah :

1. Implementasi Kebijakan

Adalah suatu rangkaian aktivitas dalam rangka menghantarkan kebijaksanaan kepada masyarakat sehingga kebijaksanaan tersebut membawa hasil sebagaimana diharapkan.

2. Pemerintah Kota

Adalah penyelenggara urusan pemerintahan daerah setingkat kotamadya (kota) yang mencakup Walikota dan perangkat-perangkat daerah. Dalam penelitian ini pemerintah kota yaitu Pemerintah Kota Medan, khususnya perangkat-perangkat daerah yang diberi tugas oleh Pemerintah Kota Medan

dalam merelokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) Pusat Pasar Medan ke Pasar Induk Tuntungan.

3. Pedagang Kaki Lima

Adalah pedagang dalam melakukan aktivitasnya barang dagangannya diangkat dengan gerobak dorong, bersifat sementara, dengan alas tikar dan atau tanpa meja serta memakai atau tanpa tempat gantungan untuk memajang barang-barang jualannya, dan atau tanpa tenda, dan kebanyakan jarak tempat usaha antara mereka tidak dibatasi oleh batas-batas yang jelas.

4. Pengelolaan Pedagang Kaki Lima

Adalah bentuk penanganan Pedagang Kaki Lima yang dilakukan dengan cara melakukan penataan lokasi kegiatan dagang dan memberikan semacam legalitas untuk melakukan kegiatan berdagang. Legalitas yang dimungkinkan dapat diberikan saat ini adalah dalam bentuk perizinan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota.

Definisi operasional adalah unsur-unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana cara menyusun suatu variabel sehingga dalam pengukuran ini dapat diketahui indikator-indikator pendukung apa saja yang dianalisa dari variabel tersebut (Singarimbun, 1995:46). Suatu definisi operasional merupakan spesialisasi kegiatan penelitian dalam mengukur suatu variabel.

Variabel utama dalam penelitian ini adalah Implementasi Kebijakan Pemerintahan Kota Medan Terhadap Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kota Medan (Studi Kasus Relokasi PKL Pusat Pasar Medan dan sekitarnya). Secara teoritis, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor yaitu komunikasi, sumber

daya, disposisi (kecenderungan), dan struktur birokrasi. Oleh karena itu penelitian ini diarahkan untuk mengungkap kondisi empat faktor tersebut. Asumsinya adalah jika empat faktor tersebut dalam kondisi yang baik, maka secara otomatis akan berpengaruh positif terhadap implementasi kebijakan. Operasionalisasi empat faktor tersebut yaitu:

Tabel 3.2. Operasionalisasi Konsep Penelitian

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

3.6. Teknik Analisis Data.

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

Sesuai dengan metode penelitian, teknik analisa data yang dipergunakan dalam penelitian ini dengan menggunakan teknik kualitatif. Menurut Farid (1997:152), analisa kualitatif terkonotasi suatu pengertian analisis yang didasarkan pada argumentasi logika. Namun materi argumentasi didasarkan pada yang diperoleh melalui kegiatan teknik perolehan data. Jika data yang diperoleh secara empiris atau diperoleh melalui studi lapangan, maka data yang dianalisis adalah hubungan antara data yang memungkinkan lahirnya kategori, hubungan antara kategori yang memungkinkan lahirnya hipotesis dan hubungan antar hipotesis yang memungkinkan lahirnya suatu teori atau model. Kalau data yang diperoleh melalui studi kepustakaan atau dokumen-dokumen yang tersedia, maka analisis yang digunakan disebut analisis isi atau contents analisis.

Baik studi lapangan maupun studi pustaka, di dalam penganalisisannya tidak mendasarkan pada perhitungan kuantitatif, tetapi pada kemampuan nalar peneliti dalam menghubungkan fakta, data, dan informasi hingga lahirnya suatu model atau suatu teori (Ali, 1997: 151).



BAB V

SIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

5.1. Simpulan

Implementasi kebijakan PKL adalah salah satu topik yang selalu menarik untuk dibicarakan karena terkait masalah publik yang sangat dekat di keseharian masyarakat. Alat analisis yang digunakan adalah empat prasyarat yang menentukan keberhasilan suatu implementasi yang ditetapkan oleh Edward III, yaitu komunikasi, sumber-sumber, disposisi/kecenderungan, dan struktur organisasi. Melalui penelitian ini dapat diketahui implementasi kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Medan dalam menangani PKL Pusat Pasar Medan dan sekitarnya.

Hasil penelitian membuktikan bahwa implementasi kebijakan PKL tidak hanya bergantung pada faktor-faktor internal sebagaimana tersebut di atas namun juga terkait erat dengan situasi di sekitar pelaksana kebijakan. Hal tersebut disebut sebagai faktor eksternal. Tiga faktor eksternal, yaitu premanisme, sikap masyarakat, dan kondisi perekonomian negara memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap keberhasilan implementasi.

Pemerintah Kota Medan dalam implementasi kebijakan PKL telah melakukan penataan Pedagang Kaki Lima yang dilaksanakan dalam bentuk Program Penataan dan Pembinaan PKL, yang dijabarkan dalam beberapa tahapan kegiatan yang meliputi Sosialisasi, Kebijakan, Penataan PKL. Dari tahapan kegiatan tersebut, dapat dikatakan bahwa Pelaksanaan Program Penataan dan

Pembinaan PKL dapat dikatakan sesuai dengan petunjuk pelaksanaan. Pada implementasi kebijakan relokasi PKL sikap pelaksana dapat dilihat dari pengetahuan petugas Satuan Pamong Praja, Dinas Usaha Kecil Menengah dan Perusahaan daerah pasar Kota Medan terhadap tujuan kebijakan relokasi PKL serta ketaatan pelaksana untuk mematuhi prosedur dan ketentuan yang berlaku.

5.2. Implikasi Kebijakan

Kebijakan penataan dan relokasi Pedagang kaki lima di pusat pasar Medan dan sekitarnya berdampak terhadap pendapatan para pedagang kaki lima dikarenakan para pedagang kaki lima banyak yang tidak mendapat kios di tempat relokasi, sehingga masih banyak pedagang kaki lima yang berharap kembali berjualan di lokasi semula, bahkan masih ada yang kembali berjualan secara diam-diam.

Pemerintah Kota Medan dalam hal ini harus tegas dengan cara melakukan pengawasan dan penjagaan di Pusat Pasar jika tidak ingin para pedagang berjualan kembali di lokasi penataan.

Berdasarkan hasil penelitian tentang implementasi kebijakan penanganan pedagang kaki lima, diberikan saran atau rekomendasi sebagai berikut:

1. Membangun jaringan dan jalur komunikasi *online* untuk mempermudah akses informasi pada para pelaksana kebijakan. Usaha ini sebaiknya juga bersamaan dengan menghilangkan sekat-sekat struktur/birokrasi dalam penyampaian informasi sehingga meminimalisir terjadinya distorsi;

2. Meningkatkan kemampuan personel fisik dan wawasan, serta etika para pelaksanaan kebijakan melalui pelatihan-pelatihan ketarampilan baik di tingkat nasional maupun internasional, dan atau mendukung peningkatan pendidikan formal pelaksana kebijakan;
3. Tidak menambah jumlah personel pendukung pelaksana kebijakan. Jumlah staf yang ada saat ini sangatlah besar. Menambahnya akan lebih membebani keuangan negara;
4. Kemudahan akses informasi dan proses perijinan PKL baik di tingkat Kecamatan maupun dinas;
5. Struktur birokrasi yang fleksibel dan ramping. Struktur birokrasi yang ditunjukkan saat ini tidak memungkinkan calon PKL resmi memperoleh ijin dalam waktu yang relatif singkat. Oleh karena itu, struktur birokrasi dituntut mampu bekerja cepat baik dalam hal perijinan, keputusan pemberian bantuan modal, dan pengaturan lapak.;
6. Konsistensi penjagaan pasca penertiban. Satu persoalan di lapangan adalah bahwa antara PKL ilegal semakin cerdik dalam menghindari dari kejaran tramtib. Hal ini disebabkan pasca penertiban, lokasi tersebut hanya dijaga selama-lamanya tujuh hari. Dengan demikian PKL ilegal akan dengan mudah masuk ke lokasi setelah petugas meninggalkan tempat tersebut. Konsistensi penjagaan dan patroli pasca penertiban membutuhkan lebih dari sekedar kedisiplinan petugas, namun pengaturan yang cermat dan strategis oleh pimpinan.

7. Peningkatan kesejahteraan pelaksana kebijakan. Akan sulit mengharapkan bahwa implementasi suatu kebijakan dilakukan dengan penuh dedikasi dan profesionalisme yang tinggi apabila *reward* yang diterima jauh dari standar. Namun upaya ini juga bergantung pada beberapa hal, diantaranya adalah jumlah personel yang terlalu banyak dan anggaran yang terbatas. Dengan demikian apabila ingin mengupayakan kesejahteraan, harus pula diupayakan usaha membatasi jumlah karyawan.
8. Pembinaan satu atap untuk PKL resmi dan ilegal. Selama ini pembinaan terhadap PKL ilegal dilakukan oleh Dinas Sosial dan Tenaga Kerja dengan menyatukan PKL tersebut bersama-sama dengan PMKS yang lain tetapi diserahkan kepada Dinas KUKM sebagaimana pembinaan juga dilakukan terhadap PKL resmi.
9. Tidak bersifat permisif pada PKL ilegal. Sikap permisif yang ditunjukkan dengan mengizinkan seorang atau dua orang PKL berdagang di tempat terlarang akan berdampak menjamurnya PKL ilegal. Sikap permisif juga berdampak pada pemborosan anggaran. Apabila lurah dapat menertibkan dua atau tiga orang PKL di wilayahnya, kecamatan, maupun satpol pp tidak perlu turun tangan untuk menertibkan PKL yang terlanjur membludak jumlahnya.
10. Memberikan himbauan yang bersifat persuasif dan simpatik secara khusus kepada masyarakat umum untuk membeli barang pada pedagang yang berlokasi di pasar atau pertokoan. Himbauan tersebut bisa berubah iklan layanan masyarakat dimana masyarakat diajak untuk memahami dampak dari

aktivitas jual beli di fasos fasum, diantaranya kemacetan dan kerawanan tindak kejahatan.

11. Merancang upaya sistematis pemberantasan premanisme bekerjasama dengan pihak Kepolisian.
12. Berupaya keras menegakkan hukum dalam pelaksanaan kebijakan.



DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Said Zainal. 2004. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah.
- Ali, Faried. 1997. *Metodologi Penelitian Sosial Dalam Bidang Ilmu Administrasi*. Jakarta :PT. Raja Grafindo Persada.
- Arikunto, Suharsimi. 2005. *Manajemen Penelitian*. Jakarta : PT. Rineka Cipta.
- Budiarjo, Miriam, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi Cetakan Pertama. Jakarta: PTIkrarmandiri Abadi.
- Dunn, William N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Ed. II. UGM: Yogyakarta
- Denzin, Norman K., & dan Lincoln, Yvonna S., 2005, *The Sage Handbook of Qualitative Research*, Third Edition, Thousand Oaks-London-New Delhi: Sage Publications
- Dye, Thomas R. 2005. *Understanding Public Policy*. Eleventh Edition. New Jersey: PrenticeHall.
- Edwards III.,George C., 1980. *Implementing Public Policy, Congressional Quarterly Press*.Washington DC
- Hanif, Iswan Kaputra, dkk. 2002. *Usaha Kecil & Mikro di Tengah Arus Globalisasi*.Medan: Bitra Indonesia.
- Hill, Michael. & Hupe, Peter. 2002. *Implementing Public Policy: Governance Theory and in Practice*. Sage Publication. London.
- Irawan, Prasetya, 2006. *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-ilmu Sosial*. FISIP UI.Depok.

- Karafir, Yan Pieter. 1990. *Pemupukan Modal Pedagang Kaki Lima*. Jakarta: SeriPenerbitan Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial Universitas Indonesia.
- Kumorotomo, Wahyudi. 2005. *Etika Administrasi Negara*. PT RajaGrafindo Persada, Jakarta
- Limbong, Dayat. 2007. *Penataan Lahan Usaha PK-5: Ketertiban vs Kelangsungan Hidup*. Jakarta: Pustaka Bangsa Press.
- Lindblom, Charles E., 1986. *The Policy-Making Process*. Englewood; Cliffs, NJ: Prentice Hall
- Lester, James P. & Steward, Joseph JR. 2000. *Public Policy, an Evolutionary Approach*. Wadsworth. Belmont, Stampford.
- Nasution, M. Arif. 2006. *Ekonomi Pinggiran Dinamika Konseptual Sektor Informal diPerkotaan*. Medan: USU Press.
- Neuman, W Lawrence. 2003, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approach*, Fifth Edition, Allyn and Bacon. Boston
- Putra, Fadillah. 2003. *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik: Perubahan dan Inovasi Kebijakan Publik dan Ruang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Kebijakan Publik*. Surabaya: Pustaka Pelajar, Yogyakarta bekerja sama dengan Universitas Sunan Giri Surabaya.
- Prasojo, Eko. 2006, *Reformasi Birokrasi di Indonesia: Beberapa Catatan Kritis* dalam Jurnal Bisnis dan Birokrasi-Jurnal Ilmu Administrasi Negara dan Organisasi No. 01/Vol.XIV/Januari/2006. FISIP UI. Depok
- Prasojo, Eko dkk. 2006. *Kinerja Pelayanan Publik*. Yapika: Jakarta

- Ripley, Randall B. & Franklin, Grace A. 1982. *Public Implementation and Bureaucracy*. TheDorsey Press. Chicago, Illinois.
- Singarimbun, Masri. 1995. *Metode Penelitian Survey*. Jakarta : PT. Pustaka LP3ES.
- Subarsono, A. G. 2005. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Publikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suyanto, Bagong & Sutinah. 2005. *Metode Penelitian Sosial Berbagai Alternatif Pendekatan*. Jakarta : Prenada Media.
- Tangkilisan, Hesel. 2003. *Kebijakan Publik yang Membumi*. Yogyakarta: Lukman Offsetbekerja sama dengan Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia.
- Thoha, Miftah. 2002. *Perspektif Perilaku Birokrasi, Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara Jilid II*. PT RajaGrafindo Persada, Jakarta
- , 2005. *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. PT RajaGrafindoPersada, Jakarta
- , 2005. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. PT RajaGrafindo Persada, Jakarta
- Wahab, Solichin. 1990. *Analisa Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Malang: Pustaka Bangsa.
- Wibawa, Samudra. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.

JURNAL

Gani, Abdul, Yuli, Andi, 2006, ”*Memunculkan Tindakan Kolektif dalam Proses Pembuatan Kebijakan Publik (Suatu Studi tentang Penataan PKL di Kota Malang dengan melibatkan Stakeholders)*”, Fakultas Ilmu Administrasi Unibraw: Malang, Jurnal Ilmiah Administrasi Publik Vol. VI, No. 2, Maret-Agustus 2006: 371-382

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

