

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Selama dua dekade belakangan ini kota-kota di Indonesia mengalami perkembangan yang cukup pesat dan perkembangan ini akan terus berlanjut pada masa datang. Perwujudan perkembangan kota tercermin dari tingginya pertumbuhan penduduk, pesatnya perluasan kota, tingginya tingkat urbanisasi, meningkatnya perkembangan ekonomi ditandai dengan konsentrasi berbagai macam kegiatan ekonomi, terutama industri, jasa-jasa modern dan perdagangan skala besar (Effendi, 2006). Perkembangan tersebut diikuti dengan perubahan sebahagian besar masyarakat kota, terutama dalam perubahan sosial dan modernisasi kehidupan yang telah merubah pola konsumsi, gaya hidup dan perilaku sosial menuju perbaikan kesejahteraan.

Akan tetapi, proses perkembangan kota itu senantiasa dihadapkan dengan berbagai macam persoalan. Salah satu persoalan penting pada masa kini dan kemungkinan juga pada masa datang adalah keterbatasan kemampuan kota untuk menyediakan peluang kerja bagi penduduk kota yang terus bertambah dengan pesat. Meskipun upaya meningkatkan kegiatan ekonomi kota dengan memodernisasikan infrastruktur kota (perbaikan jalan, sarana perkantoran, listrik, telepon dan sebagainya) dalam rangka menarik investor terus dilakukan, upaya itu belum menunjukkan hasil yang memuaskan, khususnya dalam penciptaan kerja di sektor formal (modern). Oleh karena itu tidak mengherankan bahwa

angka pengangguran terbuka di kota cenderung meningkat, terutama kelompok angkatan kerja usia muda dan berpendidikan yang diikuti dengan membengkaknya sektor informal di daerah perkotaan (Effendi, 2003).

Sektor informal dianggap banyak mengundang masalah di daerah perkotaan, karena sektor informal terutama yang beroperasi di tempat strategis di kota dapat mengurangi keindahan kota dan diduga sebagai penyebab kemacetan lalu lintas dan menurunnya lingkungan hidup di kota. Karena itu ada pemerintah kota yang telah mengambil kebijaksanaan membatasi ruang gerak sektor informal. Bahkan di kota-kota besar seperti Jakarta, Surabaya dan Medan, sektor informal mendapat perlakuan yang kurang pantas dari aparat penertiban kota. Sebagai contoh, mereka diusir dari tempat berusaha atau bahkan alat untuk berusaha disita.

Tidak semua orang mendapatkan kesempatan dan pekerjaan yang layak yang dapat meningkatkan kesejahteraan dan keluarganya. Faktor penyebabnya antara lain bekal pendidikan formal yang rendah, keterampilan yang tidak memadai, ketimpangan pembangunan secara geografis yang meningkatkan urbanisasi, dan lain sebagainya. Seiring dengan hal tersebut, pemenuhan kebutuhan hidup primer tidak dapat ditunda dan terus mendesak. Hal inilah yang mendorong pertumbuhan kegiatan ekonomi informal dalam berbagai bentuk, sebagai alternatif upaya pemenuhan kebutuhan primer yang dikembangkan oleh masyarakat itu sendiri. Salah satu bentuknya yang populer di Indonesia adalah Pedagang Kaki Lima (PKL), yang dalam perkembangannya seperti buah simalakama, dibutuhkan sekaligus menimbulkan permasalahan.

Menurut Nasution (2006: 5), perhatian terhadap sektor informal ini sebenarnya bukanlah sesuatu yang baru. Hal ini telah lama menjadi pengamatan pakar Ilmu-Ilmu Sosial dalam meneliti masyarakat tradisional. Isu yang dikaji biasanya seputar pada sistem pemasaran dalam hubungannya dengan ekonomi dan budaya lokal yang ada. Hanya saja, isu hukum mengenai penataan sektor informal masih relatif jarang, apalagi dalam kaitannya dengan aspek penataan lahan.

Aspek hukum dalam kaitannya dengan sektor informal ini secara fundamental tentunya terlebih dahulu harus dirujuk pada Konstitusi. Sesuai dengan alinea IV pada Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), salah satu tujuan pembangunan nasional adalah memajukan kesejahteraan umum. Sebagai upaya untuk memperoleh kesejahteraan umum, maka penyelenggara negara membuat aturan dasarnya dalam pasal UUD 1945, seperti yang tertuang dalam pasal 27 UUD 1945 yang menyatakan bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Lebih lanjut, pasal 28 UUD 1945 menyatakan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Nasional, pembangunan Nasional untuk mewujudkan kesejahteraan tersebut diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan Nasional.

Mengacu pada data Biro Pusat Statistik, sektor informal menyumbang sekitar 74 persen terhadap kesempatan kerja pada tahun 1985, berkurang menjadi

72 persen pada tahun 1990 dan 65 persen pada 1998. Pengurangan ini sangat kecil, artinya sektor informal merupakan penampung angkatan kerja dominan. Bahkan pasca krisis ekonomi, di perkirakan penyerapan tenaga kerja di sektor ini meningkat. Akan tetapi, meski peranannya penting, pembicaraan tentang sektor informal tampak lebih menimbulkan persoalan daripada memecahkannya. Hal ini terjadi terutama karena langkanya definisi yang tepat tentang sektor informal (<http://www.theindonesianinstitute.org/>, diakses pada tanggal 30 Februari 2013).

Secara sederhana, konsep ini digunakan untuk merangkum segala kegiatan yang tidak termasuk dalam sektor formal, yaitu sektor yang telah terorganisir, terdaftar dan dilindungi hukum. Pengertian lain dikembangkan dari karakteristik pelakunya. Umumnya yang terlibat pada sektor ini berpendidikan rendah, miskin, tidak terampil dan kebanyakan para migran. Karena itu, cakrawala mereka terbatas untuk mencari kesempatan kerja dan menghasilkan pendapatan langsung bagi dirinya sendiri, tidak untuk memaksimalkan profit. Meskipun demikian harus diakui banyak di antara pelaku sektor informal berusaha dan berhasil mengatasi berbagai masalah dan hambatan yang ada dan secara perlahan masuk ke dalam sektor formal.

Mengingat kapasitas sektor formal dalam menampung pertumbuhan angkatan kerja sangat terbatas, maka perhatian serius terhadap sektor informal sangat diperlukan. Sebenarnya, Departemen Tenaga Kerja telah mengembangkan kebijakan pembinaan sektor informal dengan empat pendekatan, yaitu mendorong usaha informal menjadi usaha formal, meningkatkan kemampuan usaha sektor informal yang sama, merencanakan lokasi baru bagi usaha sektor informal yang

menimbulkan kerugian sosial, dan mengalihkan usaha yang kurang memiliki prospek ke bidang usaha lain yang lebih prospektif. Secara umum, program-program tersebut cenderung membantu sektor informal dari segi manajemen dan permodalan. Pendekatan ini tampaknya tidak selalu berhasil dan lebih tepat bila ditujukan pada program pengembangan usaha kecil formal (small scale business). Hal ini disebabkan, selain permodalan masalah utama pada sektor informal adalah rendahnya tingkat keterampilan dan pendidikan para pelakunya. Masalah lain menyangkut pendekatan pembinaan yang kurang didukung penataan aturan-aturan untuk melindungi sektor informal. Hal ini menimbulkan kesulitan bagi pemerintah dalam membina sektor informal, sebab tidak sedikit di kalangan sektor informal yang pesimis dan skeptis dengan setiap program pembinaan dan pengembangan yang diprakarsai pemerintah.

Mengingat hal tersebut, perlu kiranya dibedakan unit-unit sektor informal dengan usaha kecil karena akan berimplikasi operasional. Umumnya, usaha kecil cenderung berorientasi keuntungan dan sudah didukung keterampilan yang memadai. Masalah yang dihadapi pengusaha kecil lebih condong pada peningkatan kemampuan manajerial dan peluang lebih besar dalam mendapatkan dukungan permodalan. Perbedaan karakteristik ini mengisyaratkan bahwa pola pendekatan untuk membantu sektor informal haruslah berbeda dengan usaha kecil. Program pengembangan usaha kecil lebih mengarah pada pembinaan manajemen usaha dan pemberian kemudahan mendapatkan kredit modal kerja/ perluasan usaha. Sedangkan orientasi pembinaan unit-unit sektor informal yang

tidak tergolong usaha formal kecil adalah pada peningkatan keterampilan, pendidikan dan penataan performa usaha.

Ciri-ciri pekerja sektor informal juga menunjukkan bahwa mereka tidak selalu dapat mengartikulasikan dan menetapkan kebutuhannya. Dalam hal ini perlu dicatat, meskipun berbagai usaha telah dilakukan pada waktu lalu untuk membantu sektor ini, usaha ini tidak selalu sesuai dengan harapan, misalnya seperti operasi Hari Esok Penuh Harapan (HEPH) yang dicanangkan pemerintah pada awal tahun 90-an. Kelemahan-kelemahan ini sebagian disebabkan oleh fokus yang kurang jelas terhadap kebutuhan dan kegagalan dalam menilai kemampuan unit-unit sektor informal untuk menyerap bantuan.

Dengan kata lain, tidak seperti pada program pengembangan usaha kecil, program yang ditujukan pada sektor informal harus dapat menciptakan kepercayaan, membantu mereka dalam menetapkan kebutuhannya atas berbagai bentuk bantuan, mengetahui hubungan antara berbagai bentuk bantuan dan menilai kemampuan mereka untuk menyerap bantuan.

Di sisi lain, meskipun pekerja sektor informal membutuhkan berbagai bentuk bantuan, tipis harapan mereka akan mendapatkannya. Hal ini disebabkan, banyak kalangan mencurigai kemauan baik atau menyangsikan kemampuan pemerintah daerah untuk membantu mereka. Tidak mengherankan apabila kebijakan-kebijakan umum terhadap sektor ini di berbagai negara malah 'dimusuhi' sehingga mengurangi kredibilitas program, seperti operasi HEPH.

Tampaknya penting untuk memulihkan keadaan ini melalui perubahan dalam kebijakan-kebijakan dan sikap pemerintah. Dalam hal ini, lembaga-

lembaga sukarela atau LSM-LSM dapat memainkan peranan positif yang berguna membantu sektor informal. Pendekatan tersebut diperlukan agar dapat mengidentifikasi berbagai bentuk bantuan (misalnya: kredit, keterampilan, peralatan, teknologi pemasaran, prasarana) dan memberikan paket yang disesuaikan dengan kebutuhan-kebutuhan mereka.

Banyak negara berkembang telah menerapkan kebijakan dan pendekatan baru dalam pengembangan sektor informal. Pemerintah Ghana misalnya, menerapkan kebijakan bantuan khusus seperti penyediaan tempat atau kios untuk membangun kinerja unit-unit sektor informal yang lebih baik. India berusaha meningkatkan kredit melalui program-program khusus untuk golongan lemah dan sektor informal, serta mengembangkan kemudahan dalam pemasaran. Sedangkan Filipina berusaha memberikan keterampilan sebagai suatu sarana untuk mobilitas pekerjaan.

Sudah sangat diperlukan reorientasi pembinaan yang mengacu pada peningkatan keterampilan, penataan performa usaha dan wilayah pemasaran. Selain itu, perlu adanya penataan aturan yang seimbang untuk menghindari perlakuan yang sewenang-wenang terhadap pelaku sektor informal dan sekaligus untuk menghindari kota dari kesemrawutan. Bagaimanapun, sektor informal yang tidak terkendali akan cenderung menyebabkan ketidaktertiban kota.

Peningkatan keterampilan tidak harus memerlukan biaya sangat tinggi karena itu bisa dilakukan secara kerjasama dengan lembaga non profit. Hal yang sama juga untuk penataan performa usaha, lembaga non profit yang memiliki kapasitas di bidang ini dapat di ajak kerjasama dengan pemda. Kerjasama antara

Pemda dan lembaga non profit ini akan bermanfaat ganda, yakni selain bisa menekan biaya juga membuat program berjalan lebih efektif karena pelaku sektor informal umumnya masih respek terhadap lembaga-lembaga non profit dibanding kepada Pemerintah Daerah.

Krisis sekarang telah membuat Pemerintah Daerah dan Pusat memiliki banyak excuse untuk lebih santai dan kurang terfokus. Lebih memilih pasif dari pada aktif dan lebih memilih berkelit dari pada berbuat, termasuk dalam membenahi sektor informal. Mudah-mudahan kelalaian ini tidak sampai berkembang menjadi parah. Kalau tidak, kita hanya bisa melihat kota-kota yang super semrawut dan tidak aman.

Kota Medan, khususnya Kecamatan Medan Barat dianggap sebagai tempat yang strategis karena salah satu fungsi utama Kota Medan adalah sebagai pusat perdagangan. Kegiatan pada sektor perdagangan di Kota Medan di antaranya terdiri dari kegiatan di pasar, Plaza/Mall, Toko, Restaurant, Pedagang Kaki Lima, dan warung. Kegiatan perdagangan tersebut umumnya tergolong dalam kegiatan-kegiatan pada sektor perdagangan formal maupun sektor perdagangan informal. Seperti halnya kota besar lainnya, sektor perdagangan informal di kota Medan juga seringkali menimbulkan permasalahan dalam hal pengelolaan atau penataannya, yang mana mereka menggunakan daerah milik jalan sebagai lokasi berjualan sehingga mengganggu keindahan, kebersihan, ketertiban dan kelancaran lalu lintas . Maka untuk menangani persoalan tersebut dikeluarkanlah Keputusan Walikota Medan Nomor : 511.3/056.k Tentang Pembentukan Tim Penataan Pengendalian Dan Pengawasan Pedagang Kaki Lima. Berdasarkan data dari

Kecamatan Medan Barat, pada tahun 2012 tercatat ada sebanyak 552 Pedagang KaKi Lima (PK-5), yang tersebar di 6 (Enam) Kelurahan, dan yang paling padat berada di Kelurahan Pulo Brayan Kota dan Kelurahan Kesawan, seperti terlihat pada table berikut ini.

Tabel 1.1

Jumlah Pedagang Kaki Lima Kecamatan Medan Barat , 2012

No.	Kelurahan	Jumlah PK-5
1	Karang Berombak	35
2	Silalas	92
3	Glugur Kota	12
4	Kesawan	142
5	Sei Agul	60
6	Pulo Brayan Kota	211
TOTAL		552

Sumber : Kantor Camat Medan Barat, 2013

Lokasi para Pedagang Kaki Lima di Kecamatan Medan Barat merupakan salah satu lokasi Pedagang Kaki Lima yang mendapat kebijakan pengelolaan dari Pemerintah Kota Medan. Berdasarkan hal tersebut, maka penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Medan dalam Mengelola Pedagang Kaki Lima, Studi di Kecamatan Medan Barat”**.

1.2. Perumusan Masalah

Menurut Arikunto (2005: 14), perumusan masalah sangat penting agar diketahui arah jalannya suatu penelitian. Batasan masalah bukan batasan pengertian. Tidak jarang mahasiswa yang mencampuradukkan kedua jenis batasan tersebut. Ada yang menganggap sebagai dua hal tetapi sama. Ada yang menggunakan secara terbalik. Batasan masalah merupakan sejumlah masalah

yang merupakan pertanyaan penelitian yang akan dicari jawabannya melalui penelitian. Dengan makna tersebut maka batasan masalah sebenarnya adalah batasan permasalahan.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka penulis di dalam melakukan penelitian ini merumuskan masalah sebagai berikut: **“Bagaimanakah Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Medan dalam Mengelola Pedagang Kaki Lima di Kecamatan Medan Barat?”**

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 adalah: Untuk menganalisis implementasi kebijakan Pemerintah Kota Medan dalam mengelola Pedagang Kaki Lima di Kecamatan Medan Barat..

1.4.Manfaat Penelitian

Setelah selesai penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaat yang baik bagi kami sendiri maupun pihak lain yang berkepentingan dalam penelitian ini. Adapun manfaat penelitian yang diharapkan adalah:

1. Secara Praktis, dapat dijadikan sebagai masukan bagi Pemerintah Kota Medan dalam mengelola keberadaan Pedagang Kaki Lima dalam meningkatkan kesempatan kerja.

2. Secara Praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah dalam bidang ilmu Administrasi Publik, khususnya dalam kajian implementasi kebijakan Pedagang Kaki Lima di perkotaan..

