

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Seperti dikemukakan oleh Singarimbun (1995: 37), sebagai titik tolak atau landasan berpikir dalam menyoroti atau memecahkan permasalahan perlu adanya pedoman teoritis yang dapat membantu. Untuk itu perlu disusun kerangka teori yang memuat pokok-pokok pikiran yang menggambarkan dari sudut mana masalah tersebut disoroti. Selanjutnya teori merupakan serangkaian asumsi, konsep, dan konstruksi, defenisi dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antara konsep. Berdasarkan rumusan diatas, maka dalam bab ini penulis akan mengemukakan teori, pendapat, gagasan yang akan dijadikan titik tolak landasan berpikir dalam penelitian ini. Adapun yang menjadi kerangka teori dalam penelitian ini adalah:

2.1. Implementasi Kebijakan Publik

Dengan mengacu pada konsep kebijakan yang dikemukakan oleh James Anderson bahwa kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan (Winarno, 2002: 16), maka dapat diketahui bahwa kebijakan (dalam hal ini berarti kebijakan publik) timbul karena adanya suatu masalah yang berkaitan dengan publik. Adapun

kata “publik”, menurut Thomas Dye, mengandung tiga konotasi, yaitu pemerintah, masyarakat, dan umum (Abidin, 2004: 22).

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).

Dari beberapa pemahaman yang diungkapkan di atas, terlihat dengan jelas bahwa implementasi merupakan suatu rangkaian aktivitas dalam rangka menghantarkan kebijaksanaan kepada masyarakat sehingga kebijaksanaan tersebut membawa hasil sebagaimana diharapkan.

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, para ahli merumuskan beberapa model yang dapat digunakan demi lancarnya implementasi suatu kebijakan. Berikut ini akan dibahas beberapa model implementasi yang dikemukakan para ahli dari berbagai literatur.

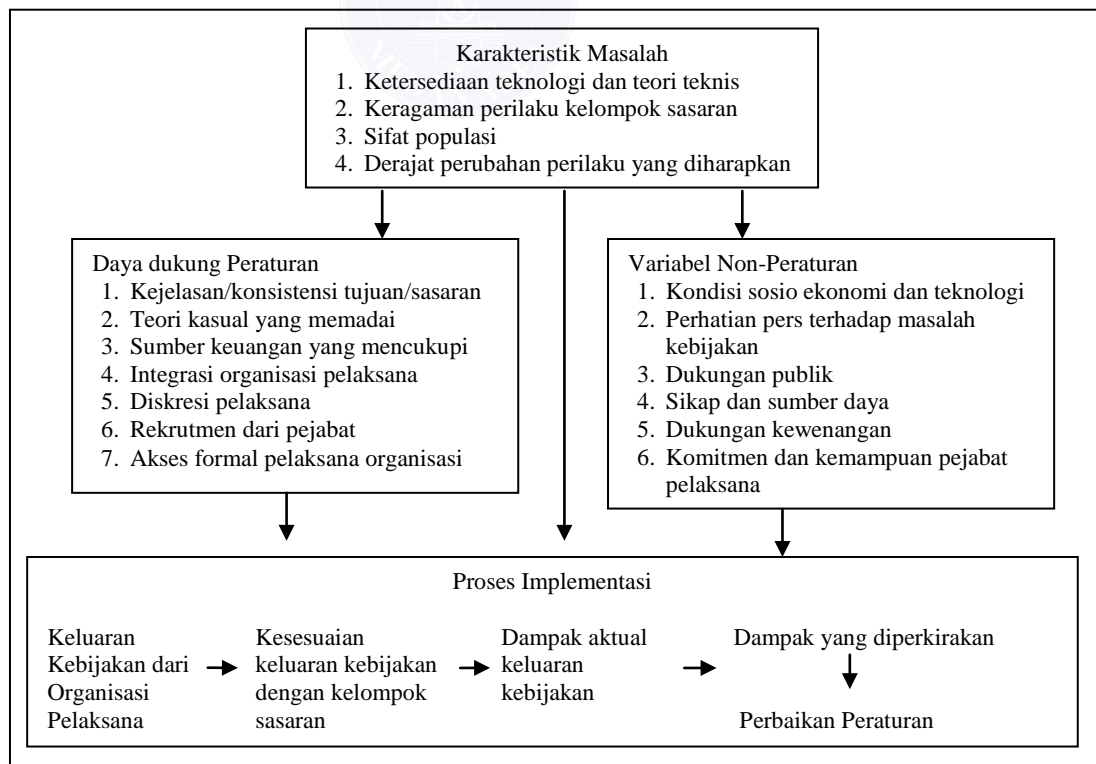
a. Model *Top-Down* oleh Sabatier dan Mazmanian

Model yang dikemukakan oleh Sabatier dan Mazmanian (Putra, 2003: 86) ini, meninjau dari kerangka analisisnya. Modelnya ini dikenal dan dianggap sebagai salah satu model *top-down* yang paling maju. Karena mereka telah mencoba mensintesis ide-ide dari pencetus teori model *top-down* dan *bottom-up*.

Posisi model *top-down* yang diambil oleh Sabatier dan Mazmanian terpusat pada hubungan antara keputusan-keputusan dengan pencapaiannya, formulasi dengan implementasinya, dan potensi hierarki dengan batas-batasnya, serta kesungguhan implementator untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan tersebut. Sedangkan untuk *bottom-up*, mereka mencoba memprediksikan signifikansi hubungan antara para aktor yang terlibat dalam suatu kebijakan atau area problem, dengan keterbatasan hierarki formal dalam kondisi hubungan dengan lingkungan di luar peraturan. Mereka melihat implementasi kebijakan merupakan fungsi dari tiga variabel yang berhubungan dengan: (1) karakteristik masalah; (2) struktur manajemen program yang tercermin dalam berbagai macam peraturan operasional kebijakan; dan (3) faktor-faktor di luar peraturan. Namun demikian, tampaknya penekanannya masih sangat tergantung pada tipologi pelaksana, dan masih bersifat administrasi, dengan titik berat pada analisis hipotesis dan cara-cara untuk mencapai tujuan yang masih terpusat pada kompliansi dan kontrol koordinatif atau koordinasi.

Model *top-down* dikemukakan oleh Sabatier dan Mazmanian ini akan memberikan skor yang tinggi pada kesederhanaan dan keterpaduan, karena modelnya memaksimalkan perilaku berdasarkan pemikiran tentang sebab akibat, dengan tanggung jawab yang bersifat *single* atau penuh. Model ini mempunyai skor rendah pada bukti-bukti penting atau realisme dan kemampuan pelaksana. Model ini juga memandang bahwa implementasi kebijakan dapat berjalan secara mekanistik atau linier. Maka penekanannya terpusat pada koordinasi, kompliansi dan kontrol yang efektif yang mengabaikan manusia sebagai *target group* dan juga dari aktor lain.

Gambar 1
Implementasi Kebijakan menurut Sabatier dan Mazmanian



(Sumber: Putra, 2003:89)

b. Model *Bottom-Up* oleh Smith

Model yang dikemukakan oleh Smith (Putra, 2003: 90) ini memandang implementasi sebagai proses atau alur, yaitu melihat proses kebijakan dari perspektif perubahan sosial dan politik, di mana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran.

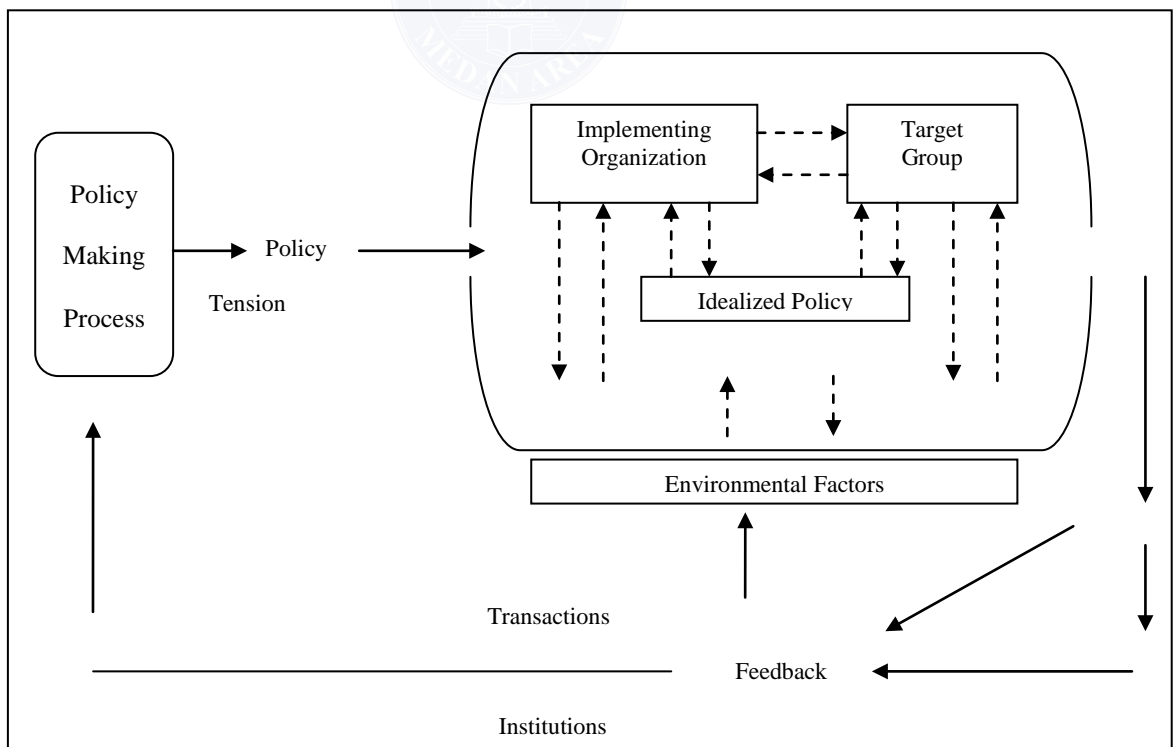
Smith menyatakan bahwa ada empat variabel yang perlu diperhatikan dalam proses implementasi kebijakan, yaitu: (1) *idealized policy*, yaitu suatu pola interaksi yang diidealisasikan oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi, dan merangsang *target group* untuk melaksanakannya; (2) *target group*, yaitu bagian dari *policy stakeholders* yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan. Karena mereka ini banyak mendapat pengaruh dari kebijakan, maka diharapkan dapat menyesuaikan pola-pola perilakunya dengan kebijakan yang dirumuskannya; (3) *implementating organization*, yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan; (4) *environmental factors*, yaitu unsur-unsur di dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan (seperti aspek budaya, sosial, ekonomi, dan politik).

Keempat variabel di atas tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan satu kesatuan yang saling mempengaruhi dan berinteraksi secara timbal balik, oleh karena itu sering menimbulkan tekanan (*tension*)

bagi terjadinya transaksi atau tawar menawar antara formulator dan implementator kebijakan.

Model pendekatan *bottom-up* yang dikemukakan oleh Smith ini memberikan skor tinggi pada realisme dan kemampuan pelaksana. Karena modelnya memandang bahwa implementasi kebijakan tidak berjalan secara linier atau mekanistik, tetapi membuka peluang terjadinya transaksi melalui proses negoisasi, atau *bargaining* untuk menghasilkan kompromi terhadap implementasi kebijakan yang berdimensi *target group*. Namun kemampuan badan atau unit pelaksana di saat kebijakan diimplementasikan masih diragukan kesiapan dan kemampuannya.

Gambar 2
Model Proses atau Alur Smith



(Sumber: Putra, 2003: 92)

c. Model Goggin

Untuk mengimplementasikan kebijakan dengan model Goggin ini dapat mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tujuan-tujuan formal pada keseluruhan implementasi, yakni: (1) Bentuk dan isi kebijakan, termasuk di dalamnya kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi; (2) Kemampuan organisasi dengan segala sumber daya berupa dana maupun insentif lainnya yang akan mendukung implementasi secara efektif; dan (3) pengaruh lingkungan dari masyarakat dapat berupa karakteristik, motivasi, kecenderungan hubungan antara warga masyarakat termasuk pola komunikasinya (Tangkilisan, 2003: 20).

d. 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 perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. Hal ini terjadi karena para pelaksana menggunakan kelebihannya 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.

Dari beberapa model implementasi kebijakan publik yang telah dijabarkan di atas, terdapat 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.

1. 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.

Sedangkan dalam penelitian ini yang dimaksud pemerintah daerah adalah Pemerintah Kota Medan, khususnya perangkat-perangkat daerah yang diberi tugas oleh Pemerintah Kota Medan untuk mengelola Pedagang Kaki Lima di Kecamatan Medan Barat Medan.

2. 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 (*non-institutional*). 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 perusakan 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 kebijakan 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).

3. 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 Pedagang Kaki Lima 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. 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 izinnya 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.

4. 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.

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 pengusuran terhadap Pedagang Buku Eks Titi Gantung, Jalan Irian Barat, Jalan Jawa, Jalan Veteran, dan Jalan Sutomo Medan yang

kemudian menempatkan para pedagang tersebut di 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 pengurusan 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 Pringgan 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 juridis agar pemerintah kota / kabupaten bersedia memberikan ruang / tempat bagi kegiatan Pedagang Kaki Lima. Namun, secara faktual bahwa keinginan tersebut masih dalam taraf perjuangan.

A. Definisi Konsep

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 untuk mengelola Pedagang Kaki Lima di Kecamatan Medan Barat Medan.

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.

B. Definisi Operasional

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.

Adapun indikator dari “Implementasi Program Pemerintah Kota Medan dalam Mengelola Pedagang Kaki Lima” adalah:

1. Kebijakan yaitu peraturan yang mendasari terjadinya kerjasama antara Pemerintah Kota Medan dengan Pedagang Kaki Lima beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya, serta tujuan yang ingin dicapai dari kerjasama tersebut.
2. Struktur yaitu meliputi struktur organisasi, pembagian tugas dan wewenang pada tiap-tiap bagian, garis komando atau rentang kendali serta

ketepatan/kesesuaian pelaksanaan program dengan tingkatan struktur organisasi yang melaksanakan kebijakan tersebut. Selain itu hal yang sangat penting dalam struktur organisasi adalah adanya mekanisme prosedur (*Standard Operating Procedures*) yaitu peraturan yang mengatur tata cara kerja dalam melaksanakan Kebijakan Pengelolaan Pedagang Kaki Lima yang meliputi Juklak (Petunjuk Pelaksanaan) dan Juknis (Petunjuk Teknis).

3. Sumber daya, yaitu meliputi:
 - a. Sumber daya manusia yang terdiri dari jumlah pegawai, tingkat pendidikan pegawai, keahlian, keterampilan, dan kemampuan para pegawai untuk melaksanakan tugas dan fungsinya.
 - b. Sumber pendanaan, yaitu sumber dan besarnya pembiayaan untuk melaksanakan Kebijakan Pengelolaan Pedagang Kaki Lima yang disusun dalam bentuk program atau kegiatan.
 - c. Fasilitas, yaitu sarana dan prasarana yang diperlukan dalam melaksanakan Kebijakan Pengelolaan Pedagang Kaki Lima yang disusun dalam bentuk program atau kegiatan.
4. Komunikasi, yaitu proses penyampaian informasi yang akurat, jelas, konsisten, dan menyeluruh, serta koordinasi antara instansi-instansi yang terkait dalam proses implementasi dan bentuk koordinasi yang dilakukan apakah dengan koordinasi horizontal, vertikal, atau diagonal.
5. Kecenderungan (disposisi), yaitu sikap, watak, kesadaran, dan komitmen dari para implementator untuk melaksanakan Kebijakan Pengelolaan

Pedagang Kaki Lima ini dengan sebaik-baiknya. Hal ini juga berkaitan dengan kinerja dari para pegawai dan ketepatan penempatan pegawai sesuai dengan kemampuannya.

