

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KOTA SEMARANG NOMOR 11 TAHUN 2000 TENTANG PENGATURAN DAN PEMBINAAN PEDAGANG KAKI LIMA DI KECAMATAN SEMARANG SELATAN (STUDI TENTANG PENGELOLAAN PEDAGANG KAKI LIMA OLEH PEMERINTAH KOTA SEMARANG)**

Oleh:

Galih Dwi Yulianto, Dr. Sundarso, SU.

**Departemen Administrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Diponegoro**

Jalan Profesor Haji Soedarto, Sarjana Hukum Tembalang Semarang Kotak Pos. 1269

Telepon (024) 7465407 Faksimile (024) 7465405

Laman: <http://www.fisip.undip.ac.id> email [fisip@undip.ac.id](mailto:fisip@undip.ac.id)

**ABSTRACT**

*The Implementation of the Semarang City Regulation No. 11 Year 2000 on setting And Fostering Street Vendor In District South Semarang is not in accordance with the prescribed rules. Implementation of the Semarang City Regulation No. 11 Year 2000 on setting And Fostering Street Vendor In District South Semarang reap many problems on place setting, licensing and levies so that the background of this study. Research conducted aiming to analyze the implementation of the policy-setting and coaching hawkers in the district of South Semarang, analyzed the factors supporting and implementing policy, and formulate measures necessary to ensure implementation of the policy can be effective. This study uses qualitative research by collecting data through observation, interviews, and documents. The results showed the implementation of regulatory policies and guidance PKL is still not good. This happens because of the lack of the number of officials implementing the policy, the lack of response apparatus against street vendors and there is no SOP. Based on these concerns, there should be efforts to minimize the problems start, increasing the number of officials implementing the policy setting and coaching vendors in terms of the Market Office as the implementing agency shall do the recruitment of employees, increased responsiveness or sensitivity of the apparatus to listen to the aspirations of street vendors and immediately made operational standards procedure (SOP).*

*Keyword: Implementation, Communication, Resource, Disposition, Bureaucratic Structure*

**PENDAHULUAN**

**A. LATAR BELAKANG**

Indonesia merupakan negara Republik di Asia Tenggara yang memiliki beribu pulau dan kebudayaan serta suku bangsa yang sangat beragam. Dalam rangka mencapai kesejahteraan bangsa, pemerintah Indonesia membuat berbagai Undang-Undang dan Peraturan secara bertahap sejak masa kemerdekaan. Hal ini dilakukan guna mencari titik ideal dalam rangka menjalankan dan mengelola kehidupan berbangsa dan bernegara. Perubahan dari tahun ke tahun terletak pada sistem

sentralisasi menjadi desentralisasi yang terfokus pada daerah memiliki kewenangan dalam mengatur urusan daerahnya masing-masing.

Desentralisasi erat kaitannya dengan otonomi daerah yang berfungsi untuk memberi stimulan terhadap pembangunan daerah yang bersaing positif antar daerah lainnya. Pada hakikatnya otonomi daerah merupakan pengalihan wewenang dari pusat ke daerah, sekaligus mengangkat daerah yang memiliki potensi daerah besar.

Kebijakan pemerintah pada masa Orde Baru cenderung meningkatkan

pertumbuhan ekonomi, bukan pertumbuhan dan pemerataan pendapatan. Hasilnya adalah pertumbuhan ekonomi yang sentralis yang berpusat di Pulau Jawa, sedangkan daerah-daerah lain pembangunan kurang signifikan dan tertinggal.

Masa Reformasi memunculkan paradigma baru berupa sistem otonomi daerah yang identik dengan pengelolaan kekayaan daerah oleh rumah tangga daerah itu sendiri. Selain itu, peran serta masyarakat juga di kedepankan dalam rangka pembagian.

Kota Semarang adalah Ibu Kota Provinsi Jawa Tengah sekaligus sebagai kota Metropolitan terbesar ke-5 di Indonesia. Kota Semarang menjadi jalur perlintasan dan arus pembangunan dari ujung timur ke ujung barat Pulau Jawa. Maka dari itu pembangunan di Kota Semarang menyebabkan tingginya arus urbanisasi dari daerah sekitarnya. Kota Semarang adalah kota perdagangan. Meskipun demikian, banyaknya jumlah pencari kerja tidak sepadan dengan jumlah lapangan kerja yang ada. Hal ini dikarenakan para pencari kerja tidak memiliki keahlian khusus yang dibutuhkan oleh lapangan kerja. Hasilnya banyak orang yang urbanisasi tetapi tidak dapat pekerjaan dan akhirnya terjadi pengangguran.

Sulitnya mendapatkan lapangan kerja membuat angkatan kerja berfikir ulang untuk tetap bertahan hidup. Berbekal keinginan untuk bertahan hidup mendorong angkatan kerja untuk tetap berusaha. Akibatnya para angkatan kerja mulai memikirkan sektor informal dalam dunia kerja.

Sektor informal biasanya digunakan untuk menunjukkan sejumlah kegiatan ekonomi yang berskala kecil. Menurut Safaria, dkk (2003: 4) kalangan akademisi masih memperdebatkan teori dan konsep mengenai sektor informal ini. Ada yang menganggap bahwa sektor informal muncul karena terbatasnya kapasitas industri-industri formal dalam menyerap tenaga kerja yang ada,

sehingga terdapat kecenderungan bahwa sehingga terdapat kecenderungan bahwa sektor informal ini muncul di pinggiran kota besar.

Dalam rangka penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang, pemerintah Kota Semarang telah mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan Dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima. Menurut Perda Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000, sesuai dengan Bab I Pasal 1 (f) Pedagang Kaki Lima adalah mereka yang di dalam usahanya menggunakan sarana dan atau perlengkapan yang mudah dibongkar pasang / dipindahkan dan atau mempergunakan tempat usaha yang menempati tanah yang dikuasai Pemerintah Daerah atau pihak lain.

Tujuan diterbitkannya Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan Dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Terjaminnya perekonomian masyarakat dalam usaha PKL dengan perijinan.
2. Terjaminnya kebersihan, ketertiban, dan keamanan lingkungan dengan penataan sektor informal.
3. Terjaminnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan adanya retribusi dari sektor informal.

Dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima yang diatur dalam pasal 2,3,4,5,6,7,8 dan 9 yang menjadi pedoman dalam melakukan melakukan pengaturan dan pembinaan.

Kota Semarang memiliki 16 kecamatan, Kecamatan Semarang Selatan pada tahun 2013 terdapat 348 PKL dengan 193 unit sesuai dengan SK dan 155 unit tidak sesuai dengan SK; pada tahun 2014 terdapat 290 PKL dengan 176 unit sesuai dengan SK dan 114 unit tidak sesuai dengan SK; dan pada tahun 2015 menempati urutan ke-3 terbanyak terdapat 727 PKL, yang

terbagi menjadi 424 unit sesuai dengan SK dan 303 unit tidak sesuai dengan SK.

Menurut data dari Unit Pelayanan PKL Dinas Pasar Kota Semarang diatas, dalam implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 pelanggaran yang dilakukan oleh pedagang kaki lima di Kecamatan Semarang Selatan antara lain tidak memiliki perijinan yang sah, menempati lokasi berjualan tidak ditentukan oleh Walikota, mengganggu pengguna jalan / menyebabkan kemacetan, meninggalkan barang usaha di tempat yang disediakan.

## **B. TUJUAN**

Tujuan penelitian mengenai Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan PKL di Kecamatan Semarang Selatan adalah:

1. Untuk menggambarkan implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan PKL di Kecamatan Semarang Selatan.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mendukung dan penghambat implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan PKL di Kecamatan Semarang Selatan.

## **C. TEORI**

### **C. 1. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN**

Implementasi kebijakan merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan. Tanpa implementasi, suatu kebijakan hanyalah merupakan sebuah dokumen yang tidak bermakna dalam kehidupan bermasyarakat. Banyak kebijakan yang baik, yang mampu dibuat oleh pemerintah, baik yang dirumuskan dengan menggunakan tenaga ahli dari dalam negeri, maupun dengan menggunakan tenaga ahli dari luar negeri, tetapi kemudian ternyata tidak

mempunyai pengaruh apa-apa dalam kehidupan negara tersebut karena tidak mampu atau tidak dilaksanakan. Kemampuan dalam mengimplementasikan kebijakan tentu saja tidak sama antara negara satu dengan negara yang lain. Implementasi ini sangat penting dalam suatu pemerintahan. Huntington (dalam Said Zainal Abidin 2012:145) berpendapat bahwa perbedaan yang paling penting antara satu negara dengan negara lain tidak terletak pada bentuk atau ideologinya, tetapi pada tingkat kemampuan negara itu untuk melaksanakan pemerintahan. Menurut Huntington (dalam Said Zainal Abidin 2012:145), tingkat kemampuan itu dapat dilihat pada kemampuan dalam mengimplementasikan setiap keputusan atau kebijakan yang dibuat oleh sebuah politburo, kabinet, atau presiden negara itu.

Proses implementasi berkaitan dengan dua faktor utama yaitu faktor utama internal dan faktor utama eksternal. Faktor utama internal meliputi kebijakan yang akan diimplementasikan dan faktor-faktor pendukung. Sementara itu, faktor utama eksternal meliputi kondisi lingkungan dan pihak-pihak terkait.

Kondisi kebijakan adalah faktor yang dominan dalam proses implementasi karena yang diimplementasikan justru kebijakan itu sendiri. Tanpa ada kebijakan maka tidak ada yang diimplementasikan. Pada tingkat pertama, berhasil atau tidaknya implementasi suatu kebijakan ditentukan oleh dua hal, yaitu kualitas kebijakan dan ketepatan strategi implementasi. Kebijakan yang tidak berkualitas tidak bermanfaat untuk diimplementasikan. Strategi implementasi yang tidak tepat sering kali tidak mampu memperoleh dukungan dari masyarakat. Oleh sebab itu, banyak kegagalan yang terjadi tidak hanya disebabkan oleh lemahnya substansi dari suatu kebijakan, tetapi juga karena strategi implementasi yang tidak tepat.

Secara umum, suatu kebijakan dianggap berkualitas dan mampu diimplementasikan ditentukan oleh beberapa elemen sebagai berikut:

1. Tujuan yang ingin dicapai atau alasan yang dipakai untuk mengadakan kebijakan itu. Tujuan atau alasan suatu kebijakan dapat dikatakan baik jika tujuan atau alasan itu memenuhi kriteria berikut:
  - a. Rasional. Artinya, tujuan tersebut dapat dipahami atau diterima oleh akal sehat. Ini terutama dilihat dari faktor-faktor pendukung yang tersedia. Suatu kebijakan yang tidak mempertimbangkan faktor pendukung, tidak dapat dianggap sebagai kebijakan yang rasional.
  - b. Diinginkan (*desirable*). Tujuan dari kebijakan tersebut menyangkut kepentingan orang banyak, sehingga memperoleh dukungan dari banyak pihak.
2. Asumsi yang dipakai dalam proses perumusan kebijakan itu realistis. Asumsi tersebut tidak mengada-ada. Asumsi ini menentukan tingkat validitas suatu kebijakan.
3. Informasi yang digunakan cukup lengkap dan benar. Suatu kebijakan menjadi tidak tepat apabila didasarkan pada informasi yang tidak benar atau sudah kedaluarsa (*ot of date*). Sementara itu, kebijakan yang didasarkan oleh informasi yang kurang lengkap boleh jadi tidak sempurna atau tidak tepat.

## C.2 Model-Model Implementasi Kebijakan Publik

Beberapa model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh beberapa ahli antara lain:

1. Model proses implementasi yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn (dalam Wahab, 2001). Model ini menawarkan suatu model dasar dengan enam variabel yang membentuk ikatan antara kebijakan dan pencapaian. Variabel-variabel tersebut adalah:
  - a. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan kebijakan, yaitu menilai sejauh

mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan kebijakan telah direalisasikan.

- b. Sumber-sumber kebijakan, sumber-sumber ini mencakup dana atau usaha-usaha perangsang lain yang mendorong atau memperlancar implementasi yang efektif. Besar kecilnya dana dapat menjadi faktor yang sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.
  - c. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan antar pelaksana, komunikasi ini sangat penting terutama untuk menyampaikan informasi mengenai ukuran dasar dan tujuan implementasi yang harus disebarkan bagi para pelaksana kebijakan.
  - d. Karakteristik badan pelaksana, pembahasan ini tidak terlepas dari struktur organisasi.
  - e. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik, faktor yang berkaitan dengan ekonomi, sosial, dan politik mempunyai efek yang mendalam terhadap pencapaian badan-badan pelaksana.
  - f. Kecenderungan pelaksana, merupakan persepsi dan sikap pelaksana kebijakan dalam melihat kebijakan.
2. Model Implementasi Merilee S. Grindle (1980). Keberhasilan implementasi menurut Grindle dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel isi kebijakan ini mencakup: (1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau *target group* termuat dalam isi kebijakan; (2) Jenis manfaat yang diterima oleh *target group*; (3) sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan; (4) apakah letak sebuah program sudah tepat; (5) apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementasinya dengan rinci; dan (6) apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang

memadai. Variabel lingkungan kebijakan mencakup: (1) seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; (2) karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa; (3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

3. Model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Sabatier dan Mazmanian (Wibawa dalam Dimas Bagus Nugroho 2010:29) implementasi kebijakan merupakan fungsi dari tiga variabel, yaitu: 1. Karakteristik masalah, 2. Struktur manajemen program tercermin dalam berbagai macam peraturan yang mengoperasikan kebijakan, dan 3. Faktor-faktor di luar peraturan. Suatu implementasi akan lebih efektif apabila birokrasi pelaksanaannya mematuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan (petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis). Sekalipun demikian diakui bahwa *direction of power* yang dilakukan oleh para pejabat adalah hal yang tidak dapat dihindari, karena faktor lingkungan yang berubah-ubah. Oleh karena itu prosedur rekrutmen pejabat pelaksana harus mampu menjamin diperolehnya birokrat lapangan yang ahli dalam pengarahan sumber daya dan berinisiatif mengambil keputusan guna memodifikasi kebijakan. Lebih lanjut dijelaskan bahwa variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi adalah:

- a. Kondisi sosial ekonomi dan teknologi
- b. Perhatian pers terhadap masalah kebijakan
- c. Dukungan publik
- d. Sikap dan sumber daya kelompok sasaran
- e. Dukungan kewenangan
- f. Komitmen dan kemampuan pejabat pelaksana

4. Model Implementasi George C. Edwards III (1980). Dalam pandangan Edwards III dalam Subarsono (2013:90), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni: (1) komunikasi,

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) akan mengurangi distorsi implementasi (2) sumberdaya, Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumber daya finansial (3) disposisi, Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. (4) struktur birokrasi, Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*Standard Operating Procedures* atau SOP). Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain.

#### **D. METODE**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif-deskriptif. Untuk mendapatkan narasumber yang tepat dan sesuai tujuan, teknik pengambilan sampel pada penelitian ini menggunakan sistem *purposive sample*. Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara, dokumentasi, studi pustaka dan observasi.

#### **PEMBAHASAN**

##### **A. HASIL PENELITIAN**

##### **1. Pengaturan tempat usaha**

Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tentang pengaturan dan pembinaan pedagang kaki

lima salah satunya berisi tentang bagaimana upaya pemerintah dalam mengatur penempatan pedagang kaki lima. Pengaturan tempat usaha berguna untuk menjaga kenyamanan dan ketertiban lingkungan. Selain itu juga ditujukan untuk menghindari kemacetan dan tidak mengganggu kepentingan umum.

Pengaturan tempat usaha memiliki dua aspek penting yang menjadi penilaian dalam implementasi kebijakan pengaturan dan pembinaan PKL. Dua aspek tersebut antara lain tempat melakukan kegiatan usaha dan ketertiban. Dua aspek ini berkaitan erat dengan muka dari kota Semarang.

Dalam pengaturan tempat usaha, pemerintah mengeluarkan SK walikota Semarang Nomor 511.3/16 Tahun 2001 yang berisi penetapan lahan/lokasi PKL. Penetapan lokasi tersebut ditujukan untuk ketertiban tata kota. Menurut SK Walikota, Kecamatan Semarang Selatan ditetapkan sebagai berikut:

1. Lokasi Kota (trotoar) : Jalan Dr. Sutomo, Jalan Tri Lomba Juang, Jalan Pandanaran II (belakang SMK Pembangunan), Jalan Pahlawan, Simpang Lima, Jalan Kopol Maksom, Jalan Siwalan, Jalan Hayam Wuruk, Jalan Singosari, Jalan Kusumawardani, Jalan Erlangga Timur, Jalan Mugas Dalam II, Jalan Gergaji Palem, Jalan Sriwijaya, Jalan Mataram, Seputar Taman KB, dan Jalan Imam Barjo.

2. Lokasi Wilayah (pinggir jalan): Jalan Suyudono, Jalan Basuweda, Jalan Dr. Kariadi, Jalan Bergota Talang, Jalan Bergota Kamar Mayat, Jalan Wonodri Sendang, Jalan Wonodri Kopen, Jalan Kanal, Jalan Kanal Utara, Jalan Peterongan Raya, dan Jalan Sompok Baru.

Hasil wawancara terhadap informan menunjukkan bahwa penempatan PKL di Kecamatan Semarang Selatan sudah sesuai SK. PKL berjualan di jalan kota maupun daerah yang telah ditetapkan oleh Walikota yang ada di dalam SK walikota Semarang Nomor 511.3/16 Tahun 2001 yang berisi penetapan lahan/lokasi PKL. SK Walikota memberikan lahan jualan PKL yang

strategis dan tidak mengganggu kepentingan umum maupun tata kota. Ketiga informan PKL juga berada di tempat yang sudah disesuaikan oleh SK Walikota yaitu di Jalan Sompok Baru, Jalan Kusumawardhani, dan Jalan Wonodri Kopen. Dari hasil wawancara juga didapat temuan bahwa warga melaporkan sendiri PKL yang melanggar aturan dengan program Lapor Hendi dengan cara melakukan SMS ke nomor aduan Pemerintah Kota Semarang.

Hasil wawancara terhadap para informan dapat diketahui bahwa kebersihan lapak PKL sudah dilakukan dengan baik. Para PKL membawa sendiri alat kebersihan dan tempat sampah. Namun untuk masalah ketertiban para PKL belum melaksanakan sesuai peraturan. Padahal pasal 7 ayat 1 dan 2 Perda Kota Semarang No. 11 Th. 2000 menerangkan bahwa PKL berkewajiban Memelihara kebersihan, keindahan, ketertiban, keamanan, dan kesehatan lingkungan; Menempatkan, menata barang dagangan dan peralatannya dengan tertib dan teratur serta tidak mengganggu lalu lintas dan kepentingan umum. Namun justru yang dilakukan oleh PKL adalah sebaliknya. PKL mengganggu kepentingan umum dengan menggunakan jalan dan trotoar untuk berjualan. Selain itu dalam penelitian ini peneliti menemukan temuan berupa PKL meninggalkan barang dagangan/gerobak di tempat berjualan. Hal ini bertentangan dengan Perda Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000, Bab I Pasal 1 (f) Pedagang Kaki Lima adalah mereka yang di dalam usahanya menggunakan sarana dan atau perlengkapan yang mudah dibongkar pasang / dipindahkan dan atau mempergunakan tempat usaha yang menempati tanah yang dikuasai Pemerintah Daerah atau pihak lain. Hal ini menunjukkan bahwa PKL belum bisa tertib dan mengganggu kepentingan umum.

## **2. Perijinan**

Perijinan merupakan salah satu syarat sesuai atau tidaknya PKL dengan SK Walikota. Dari 727 PKL Kecamatan Semarang Selatan, 303 diantaranya tidak sah. Perda Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 juga mengatur tentang

perijinan PKL. Hal ini diatur dalam pasal 4 yang berbunyi:

1. Untuk mempergunakan tempat usaha sebagaimana dimaksud pasal (2) ayat (1), setiap PKL harus mendapatkan ijin tertulis terlebih dahulu dari wali kota.
2. Ijin sebagaimana dimaksud ayat (1), diberikan jangka waktu satu tahun dan tidak dikenakan biaya.
3. Walikota dapat mengabulkan atau menolak permohonan ijin sebagaimana dimaksud ayat (1).

Hasil wawancara diketahui bahwa PKL Kecamatan Semarang Selatan belum semuanya memiliki ijin yang sah. PKL yang tidak memiliki ijin yang sah juga dikarenakan mereka tidak sesuai aturan yang tidak membolehkan mengganggu kepentingan umum. Karena dalam proses perijinan harus sesuai dengan SK. Dalam artian penempatan PKL harus benar. Hal ini jelas-jelas melanggar Perda Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Bab III Tentang Perijinan Pasal 4 Ayat 1 yang berbunyi “untuk mempergunakan tempat usaha sebagaimana yang dimaksud Pasal 2 ayat 1 setiap PKL harus mendapat ijin tertulis dari Walikota.” Dari 727 PKL, 303 diantaranya tidak sesuai SK dalam artian tidak memiliki perijinan yang sah. Dalam hal proses pembuatan juga cukup berbelit. PKL harus mengurus perijinan mulai dari kelurahan, kecamatan hingga Dinas Pasar Kota Semarang. PKL merasa direpotkan akan hal ini. Ketika peneliti mencoba menggali lebih dalam juga ditemukan adanya pelanggaran yang dilakukan PKL. Pelanggaran tersebut berupa pemindahtanganan ijin usaha ke orang lain. Hal ini melanggar Pasal 8 ayat (3) Perda Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 yang berisi tentang larangan untuk memindah tangankan ijin usaha ke orang lain.

### **3. Retribusi**

Retribusi merupakan salah satu sumber utama pendapatan asli daerah (PAD). Retribusi berasal dari sektor usaha-usaha informal suatu daerah. Semakin lancar retribusi semakin baik pula PAD

suatu daerah. Perda Kota Semarang No. 11 Th. 2000 Tentang Pengaturan Dan Pembinaan PKL juga berisi tentang penarikan retribusi terhadap PKL. Hal ini diatur dalam pasal (5) sebagai berikut:

Dalam mempergunakan lahan lokasi PKL, dikenakan pungutan retribusi sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Menurut hasil wawancara diketahui bahwa PKL Kecamatan Semarang Selatan sudah membayar retribusi dengan rutin. Kemudian dalam hal proses, terdapat petugas dari Dinas Pasar yang mewakili setiap kelurahan. Petugas penarikan retribusi / juru pungut bekerja setiap hari mendatang PKL untuk menagih uang retribusi. Hal ini dinilai cukup bagus oleh pihak Dinas Pasar. Namun dilapangan peneliti menemukan bahwa tidak selalu karcis retribusi diberikan kepada PKL yang sudah membayar padahal menurut Dinas Pasar setiap pembayaran retribusi harus diberikan karcis sebagai tanda lunas pembayaran. Hal ini memberikan mengindikasikan terdapat pungutan liar dalam penarikan retribusi.

### **4. Pembinaan**

Dalam Perda Kota Semarang No. 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan Dan Pembinaan PKL terdapat bab yang mengatur tentang pembinaan pedagang kaki lima yang diatur dalam pasal 9 yang berbunyi:

Pemerintah daerah berkewajiban menyelenggarakan pembinaan terhadap PKL di daerah.

Pembinaan dilakukan agar PKL dapat mengerti dengan baik maksud, tujuan dan aturan dalam kebijakan pengaturan dan pembinaan PKL. Hasil wawancara diketahui bahwa pembinaan PKL sudah dilakukan secara rutin. Bentuk dari pembinaan berupa sarsehan bersama PKL, Tokoh Masyarakat, Akademisi dan aparat pelaksana kebijakan. Dalam sarsehan diselingi dengan edukasi tentang bagaimana cara menjaga kebersihan, ketertiban dan keamanan dalam melakukan usaha kegiatan. Tak lupa PKL juga di edukasi tentang Perda Kota

Semarang Nomor 11 Tahun 2000 itu sendiri.

## **B. Faktor Pendorong dan Penghambat**

### **1. Faktor Pendukung**

#### **a. Komunikasi**

Kemampuan implementor dalam penyampaian kebijakan merupakan hal yang vital melihat dapat atau tidaknya suatu informasi tentang kebijakan diterima dan dipahami dengan baik oleh sasaran. Dari hasil wawancara dapat diketahui bahwa kemampuan aparat pelaksana/implementor kebijakan pengaturan dan pembinaan PKL sudah baik. Dibuktikan dengan setiap kali akan melaksanakan tugas pasti ada rapat terlebih dahulu untuk membahas pelaksanaan tugas tersebut. Selain itu menurut beliau, setiap aparat pelaksana memiliki latar belakang pendidikan yang cukup bagus yaitu sarjana.

Ketepatan sasaran penyaluran informasi berpengaruh terhadap jalannya implementasi. Jika informasi tidak tepat sasaran maka informasi gagal dipahami sehingga menimbulkan komunikasi yang buruk atau salah pengertian. Akibatnya implementasi tidak berjalan sesuai tujuan. ketepatan sasaran informasi sudah bagus mengingat Dinas Pasar mem-*breakdown* ke kecamatan lalu ke kelurahan dan pada akhirnya informasi diterima oleh sasaran utama yaitu PKL.

Lancar atau tidaknya suatu komunikasi bisa dilihat dari media penyaluran informasi itu sendiri. Dalam implementasi kebijakan pengaturan dan pembinaan PKL Kecamatan Semarang Selatan perlu adanya komunikasi yang baik agar dapat mencapai tujuan. Dalam implementasi kebijakan ini diketahui bahwa media penyaluran informasi berupa sosialisasi dan pembinaan yang dilakukan Dinas Pasar yang mengikutsertakan kecamatan, kelurahan dan PKL sebagai sasaran utama kebijakan.

#### **b. Sumber daya**

Faktor kedua yang mendukung keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumberdaya. Sumber daya berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Dalam pelaksanaannya dibutuhkan sumber daya manusia yang baik dan sumber daya pendukung yang mencukupi. Edwards mengatakan bahwa diperlukan sebuah kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan. Selain itu Edwards juga mengatakan bahwa fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementasi suatu kebijakan. Tanpa adanya sarana prasarana maka implementasi kebijakan tidak akan berhasil.

Implementor Perda Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 memiliki kualitas yang bagus di bidang akademik. Yaitu minimal adalah lulusan sarjana. Sarana dan prasarana merupakan fasilitas terkait mendukung jalannya implementasi kebijakan. Kurangnya fasilitas pendukung dapat memperburuk jalannya implementasi suatu kebijakan. Dinas Pasar Kota Semarang memiliki fasilitas fisik penunjang implementasi Perda Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 berupa mobil patroli dan seragam khusus. Hal ini diharapkan dapat melancarkan implementasi kebijakan tersebut.

#### **c. Disposisi**

Disposisi menjadi faktor selanjutnya yang mendukung jalannya suatu kebijakan. Disposisi yaitu bagaimana komitmen dan respon pelaksana kebijakan dalam menjalankan peraturan. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga akan menjadi tidak efektif. Menurut Edwards disposisi merupakan salah satu faktor yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang

efektif. Jika para pelaksana mempunyai kecenderungan tanggapan atau sikap positif atau komitmen terhadap suatu kebijakan maka terdapat kemungkinan besar bahwa implementasi kebijakan dapat terlaksanakan sesuai tujuan awal.

Tanggapan aparat pelaksana berguna untuk menemukan titik temu tujuan kebijakan dan keinginan masyarakat. Tanggapan aparat pelaksana sudah bagus berada dalam satu lingkup yaitu Pemerintah Kota Semarang yang menghasilkan koordinasi bagus.

Komitmen aparat pelaksana merupakan hal yang dapat mempengaruhi berjalannya suatu kebijakan. Komitmen yang baik dari aparat pelaksana diharapkan menjadi efek yang baik juga dalam pelaksanaan. Komitmen implementor dalam menjalankan kebijakan pengaturan dan pembinaan PKL sudah bagus sesuai peraturan. Kemudian beliau juga menyebutkan kalau petugas rutin menarik retribusi sekaligus melakukan kegiatan monitoring.

#### **d. Struktur Birokrasi**

Hasil wawancara diketahui bahwa SOP sangat diperlukan dalam proses pelaksanaan kebijakan. Dalam implementasi Perda Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan Dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima di Kecamatan Semarang Selatan diketahui sudah sesuai SOP yang ada. Hal ini tentunya sangat berpengaruh dengan kinerja dari aparat. Menurut hasil wawancara juga diketahui bahwa dengan adanya SOP membuat kewenangan pengaturan dan pembinaan PKL menjadi seragam.

## **2. Faktor Penghambat**

### **a. Komunikasi**

Komunikasi merupakan hal yang sangat penting dalam implementasi suatu kebijakan. Komunikasi yang buruk dapat menghambat keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Edwards menjelaskan bahwaseringkali terjadi masalah dalam penyaluran informasi yaitu

adanya salah pengertian yang disebabkan banyaknya tingkatan birokrasi yang harus dilalui dalam proses komunikasi.

Hal yang sama juga terjadi dalam implementasi kebijakan pengaturan dan pembinaan PKL di Kecamatan Semarang Selatan yang juga memiliki masalah berupa salah pengertian (miskomunikasi). Menurut hasil wawancara diketahui bahwa sering terjadi miskomunikasi aparat pelaksana karena dari Dinas Pasar turun ke Kecamatan lalu turun lagi ke kelurahan sampai akhirnya ke PKL. Hal ini sangat riskan terjadi salah pengertian karena banyaknya hierarki yang harus dilalui.

### **b. Sumber Daya**

Faktor kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumberdaya. Sumber daya berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia. Indikator penghambat sumberdaya adalah kurangnya kuantitas sumberdaya manusia. Edwards mengatakan bahwa sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf atau pegawai. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi biasanya disebabkan oleh staf yang tidak memadai, tidak mencukupi, dan tidak kompeten.

Implementasi Perda Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan PKL di Kecamatan Semarang Selatan dirasa kurang jumlah aparat. Hal ini membuat pencapaian tujuan dari kebijakan menjadi susah. Aparat pelaksana kewalahan dalam menjalankan tugas dan sering terjadi *double job* dari aparat pelaksana sendiri.

### **c. Disposisi**

Indikator disposisi dalam menghambat implementasi adalah respon aparat pelaksana. Edwards mengatakan bahwa jika para pelaksana bersikap negatif terhadap implementasi kebijakan maka dapat menjadi masalah serius. Bentuk penolakan dapat bermacam-macam dimana pelaksana kebijakan dengan keleluasaannya dengan cara halus

menghambat implementasi kebijakan dengan mengacuhkan aspirasi masyarakat.

Respon aparat pelaksana berguna untuk menemukan titik temu tujuan kebijakan dan keinginan masyarakat. Respon aparat, Dinas Pasar mengusahakan dengan meminta aparat pelaksana untuk mengerti kemauan masyarakat sehingga terjadi kebijakan yang saling menguntungkan. Namun pada implementasinya, respon aparat dirasa kurang. Hal ini membuat titik temu antara pemerintah dan masyarakat PKL belum tercapai.

**d. Struktur Birokrasi**

Indikator penghambat dari struktur birokrasi adalah fragmentasi. Fragmentasi merupakan penyebaran tanggungjawab suatu kebijakan kepada beberapa badan yang berbeda sehingga memerlukan koordinasi. Pada umumnya semakin besar koordinasi yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, semakin berkurang kemungkinan keberhasilan suatu kebijakan. Fragmentasi mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi. Hal ini akan menimbulkan konsekuensi pokok yang merugikan bagi keberhasilan implementasi kebijakan.

Hasil wawancara diketahui bahwa terjadi tumpang tindih dalam menjalankan kewenangan. Tidak cuma Dinas Pasar yang menjalankan tugas penanggungjawab kebijakan pengaturan dan pembinaan PKL. Diketahui Satpol PP juga ikut andil dalam menjalankan kebijakan pengaturan dan pembinaan PKL. Hal ini tentunya menjadi penghambat dalam menjalankan suatu kebijakan. Jelas ada tumpang tindih kewenangan dan tupoksi lembaga pelaksana. Tidak adanya otoritas yang kuat dalam implementasi kebijakan karena terpecahnya fungsi tertentu kedalam lembaga atau badan yang berbeda, disamping itu setiap badan memiliki yurisdiksi yang terbatas atas suatu bidang, maka tugas-tugas yang penting mungkin terlantarkan dalam berbagai agenda birokrasi yang menumpuk

## **PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

#### **1. Implementasi Perda Kota Semarang No. 11 Th. 2000 Tentang Pengaturan Dan Pembinaan PKL Di Kecamatan Semarang Selatan**

Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima di Kecamatan Semarang Selatan kurang baik. PKL sudah bisa menjaga kebersihan dengan membawa sendiri alat kebersihan. Namun ketertiban kurang berjalan dengan baik. Masih dijumpai PKL yang berjualan di trotoar dan bahu jalan. Selain itu juga terdapat PKL yang meninggalkan barang dagangan di tempat usaha. Tidak semua PKL memiliki ijin yang sah. Karena dalam proses perijinan harus sesuai dengan SK. Dari 727 PKL, 303 diantaranya tidak sesuai SK dalam artian tidak memiliki perijinan yang sah. Dalam hal proses pembuatan juga cukup berbelit. Pembayaran retribusi pedagang kaki lima Kecamatan Semarang Selatan sudah dilakukan rutin. Namun dijumpai masalah yakni karcis retribusi yang harus diberikan kepada PKL setiap membayar retribusi tidak selalu diberikan. Kalau PKL tidak meminta karcis maka karcis tidak diberikan oleh petugas / juru pungut. Terdapat pungli (pungutan liar) yang dilakukan oleh juru pungut retribusi. Hal ini menunjukkan proses retribusi berjalan kurang baik. Namun kekurangan dalam penelitian ini adalah peneliti tidak melakukan wawancara mendalam terhadap juru pungut. Kemudian pembinaan PKL Kecamatan Semarang Selatan sudah dilakukan secara rutin. Bentuk dari pembinaan berupa sasehan bersama PKL, Tokoh Masyarakat, Akademisi dan aparat pelaksana kebijakan.

#### **2. Faktor-faktor Yang Mendukung Dan Menghambat Implementasi Perda Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan Dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima Di Kecamatan Semarang Selatan**

### a. Faktor Pendukung

Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima di Kecamatan Semarang Selatan memiliki empat faktor pendukung. Pertama adalah komunikasi dengan tiga indikator yaitu kemampuan aparat pelaksana/implementor, ketepatan sasaran dan ketepatan media penyaluran informasi. Kedua adalah sumberdaya yang memiliki dua indikator yaitu kualitas implementor dan sarana prasarana. Ketiga adalah disposisi dengan dua indikator yaitu tanggapan aparat pelaksana dan komitmen. Keempat adalah struktur birokrasi dengan indikator SOP yang telah dilaksanakan oleh aparat pelaksana.

### b. Faktor Penghambat

Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima di Kecamatan Semarang Selatan memiliki empat faktor penghambat. Pertama adalah komunikasi dengan indikator salah pengertian atau miskomunikasi yang sering terjadi pada aparat pelaksana. Kedua adalah sumberdaya dengan indikator kurangnya jumlah aparat pelaksana dalam menjalankan kebijakan. Ketiga adalah disposisi dengan indikator respon aparat pelaksana yang dirasa kurang. Keempat adalah struktur birokrasi dengan indikator fragmentasi yang menyebabkan adanya tumpang tindih tupoksi dan wewenang pelaksana tugas.

### B. Saran

Berdasar hambatan dalam implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima di Kecamatan Semarang Selatan. Maka peneliti memberi masukan sebagai berikut:

1. Dilakukan rapat koordinasi antara lembaga pelaksana secara rutin dan pembuatan grup *Whatsapp* aparat pelaksana kebijakan pengaturan dan pembinaan PKL agar tidak terjadi miskomunikasi.
2. Sumber daya aparat pelaksana kebijakan pengaturan dan pembinaan PKL harus

ditambah guna peningkatan kinerja dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut.

3. Respon akan kepekaan sosial dari aparat pelaksana harus ditingkatkan guna menemukan kesatuan arah tujuan antar pemerintah dan PKL. Hal ini bisa dilakukan dengan sering meminta masukan dan aspirasi dari PKL.
4. Diberlakukan birokrasi satu pintu agar tidak terjadi salah pengertian atau miskomunikasi. Misal pembuatan perijinan cukup di kelurahan tidak perlu banyak hierarki yang menangani.

### DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Said Zaenal. 2012. *Kebijakan Publik Edisi 2*. Jakarta: Salemba Humanika.
- Atmosudirjo, S. Prajudi. 1976. *Dasar-dasar Administrasi, Management, dan Office Management*. Cetakan Keenam. Jakarta: Toko Buku Central.
- C, Manning, & T.N. Effendi. (1991). *Sektor Informal di Kota*. Indonesia: Yayasan Obor.
- Edward III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Moch.Nazir. (2003). *Metode Penelitian*. Jakarta: Salemba Empat. 63.
- Nugroho, Riant. 2006. *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Nugroho, Riant. 2009. *Public Policy*. Jakarta: PT Elek Media Komputindo.
- Safaria, Anne Friday, dkk. 2003. *Hubungan Perburuhan di Sektor Informal – Permasalahan dan Prospek*. Bandung: Akatiga.
- Sugandi, Yogi Suprayogi. 2011. *Administrasi Publik Konsep dan Perkembangan Ilmu di Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*. Bandung: CV. Alfabeta.
- Sugiyono. 2010. *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif & RND*. Bandung: Alfabeta.
- Sugiyono. 2012. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif Dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Tangkilisan, Hesel S, Nogi. 2003. *Kebijakan Publik Yang Membumi, Konsep, Strategi dan Kasus*. Yogyakarta: Lukman Offset dan

Yayasan Pembaruan Administrasi Publik Indonesia.

Wahab, Solichin Abdul. 2001. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Edisi Kedua. Jakarta: Bumi Aksara.

#### **SKRIPSI / THESIS / JURNAL**

Agusta, Alan Wenda. 2009. *Implementasi Perda Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pedagang Kaki Lima Di Kelurahan Pleburan kota Semarang*. Semarang: Universitas Diponegoro.

Trisnawati, Eka Yuli, dkk. 2000. *Kebijakan Pengaturan Dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima Di Kecamatan Semarang Selatan (Studi Kasus Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000)*. Semarang: Universitas Diponegoro.

Yulianto, Hendi. 2007. *Implementasi Pengaturan Dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima Dalam Program Relokasi PKL Di Wilayah Kecamatan Semarang Timur*. Semarang: Universitas Diponegoro.

Virsa Liana, Rima Meka. 2013. *Implementasi Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Penataan Pedagang Kaki Lima Di Kota Semarang (Studi Kasus Pedagang Kaki Lima Oleh Pemerintah Kota Semarang)*. Semarang: Universitas Diponegoro.

Rubiyanto. 2012. *Implementasi Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 Tentang*

*Pengaturan Dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima Terhadap Ketertiban Pedagang Kaki Lima Di Kota Semarang*. Semarang: Universitas Diponegoro.

Widodo, Ahmadi. 2000. *Tesis: Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pemilihan Lokasi Usaha PKL, Studi Kasus Kota Semarang*. Semarang: Universitas Diponegoro.

Wijayaningsih, Retno. 2007. *Tesis: Keterkaitan Pedagang Kaki Lima Terhadap Kualitas dan Citra Ruang Publik di Koridor Kartini Semarang Pada Masa Pra Pembongkaran*. Semarang: Universitas Diponegoro.

#### **DASAR HUKUM**

Pasal 27 ayat (2) UUD 45

Pasal 33 UUD 45

Pasal 34 UUD 45

Pasal 11 UU nomor 39/1999 mengenai Hak Asasi Manusia

Pasal 38 UU nomor 39/1999 mengenai Hak Asasi Manusia

Pasal 13 UU nomor 09/1995 tentang usaha kecil Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan Dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima

Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 511.3/16 Tahun 2001 Tentang Penetapan Lahan / Lokasi Pedagang Kaki Lima Di Wilayah Kota Semarang