

IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KOTA SEMARANG NOMOR 11 TAHUN 2000 TENTANG PENGATURAN DAN PEMBINAAN PEDAGANG KAKI LIMA DI KECAMATAN SEMARANG TIMUR

HABIB MUHAMMAD NAJIB

14020113130125

ABSTRAKSI

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan; 1) implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan di Kecamatan Semarang Timur; dan 2) faktor penghambat implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan di Kecamatan Semarang Timur.

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif yang bertujuan menggambarkan gejala sosial tertentu serta membandingkan fenomena-fenomena yang telah ditentukan, sehingga dapat disimpulkan. Tipe penelitian kualitatif deskriptif karena penelitian tidak banyak menggunakan banyak data angka, mengarah kepada apa yang sebenarnya terjadi pada pelaksanaan di lapangan, di mana peneliti harus melihat, menemukan serta mendeskripsikan apa yang sebenarnya terjadi dengan menelaah menggunakan pikiran peneliti sesuai dengan data dan fakta yang ditemukan. Dalam hal ini, maka peneliti menggunakan beberapa narasumber sebagai informan, yaitu yang mewakili aparat/pemerintah, PKL dan masyarakat.

Hasil penelitian memperlihatkan bahwa implementasi Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan PKL ini di Kecamatan Semarang Timur belum optimal. Belum optimalnya implementasi tersebut dilatarbelakangi oleh beberapa permasalahan seperti belum adanya sosialisasi yang mantap, rendahnya komunikasi dan informasi dari dan untuk PKL, rendahnya pengawasan petugas, banyaknya PKL yang belum terdata, selain juga rendahnya tingkat pendidikan PKL, kemampuan aparat pelaksana program, partisipasi pedagang yang kurang mendukung, serta faktor-faktor internal dan eksternal lainnya.

Masalah yang sering terjadi misalnya mereka tidak mau mengemasi dasaran sesuai berjualan, atau membuang sampah sembarangan, yang efeknya estetika kota menjadi kurang asri dan indah. Padahal masyarakat pasti juga menginginkan agar estetika kota terjaga. Instansi tersebut sebenarnya menginginkan mereka tidak hanya berjualan di tempat ramai. Mereka diharapkan menjadi magnet baru yang menciptakan keramaian meski lokasinya tidak di tengah kota.

Kata kunci: Implementasi Perda Nomor 11 Tahun 2000, Kecamatan Semarang Timur dan PKL

A. Latar Belakang

Banyaknya PKL di daerah Kota Semarang selain menjadi stabilisator karena menciptakan lapangan pekerjaan bagi pribadi namun juga sebagai dinamisator karena mengurangi angka pengangguran bagi masyarakat. Selain itu, retribusi dari PKL juga menambah pendapatan asli daerah Kota Semarang. Data statistik memperlihatkan bahwa jumlah PKL di Kota Semarang selama tiga tahun terakhir cukup fluktuatif, kadang meningkat dan terkadang menurun. Pada tahun 2013 jumlah PKL yaitu 11.414 kemudian pada tahun 2014 menurun menjadi 3832 dan tahun 2015 meningkat dengan jumlah 4889. Dari jumlah 16 kecamatan yang ada di Kota Semarang, Semarang Timur merupakan kecamatan dengan jumlah PKL tertinggi yang tidak sesuai dengan SK yang berjumlah 1008 pada tahun 2015.

Permasalahan yang pertama adalah tidak memiliki perijinan yang sah. Sebanyak 1008 PKL di Kecamatan Semarang Timur berdasarkan data dari Dinas Perdagangan pada tahun 2015 tidak sesuai dengan SK Walikota dan Perda yang berlaku, salah satunya adalah tidak memiliki surat izin usaha yang dikeluarkan oleh Dinas Perdagangan Kota Semarang. Hal tersebut jelas melanggar kewajiban Pedagang Kaki Lima sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000. Hal ini dilatarbelakangi oleh kurangnya pengetahuan PKL di Kecamatan Semarang Timur tentang apa fungsi dari perijinan serta tidak tahu bagaimana prosedur membuat surat perijinan. Selain itu tidak sedikit PKL di Kecamatan Semarang Timur yang mengeluhkan sejauh ini tidak ada sosialisasi dari pemerintah tentang apa dan bagaimana cara membuat surat izin tersebut.

Permasalahan yang kedua dalam pelaksanaan pengaturan dan pembinaan PKL di Kecamatan Semarang Timur

adalah PKL menempati lokasi berjualan yang tidak ditentukan oleh Walikota. Pedagang Kaki Lima dilarang menempati lahan/lokasi PKL yang tidak ditunjuk dan ditetapkan oleh Walikota, hal tersebut jelas diatur dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 pasal 8e. Namun pada kenyataannya tidak sedikit PKL di Kecamatan Semarang Timur yang melanggar Perda tersebut. Hal ini dilatarbelakangi oleh tempat yang ditetapkan oleh pemerintah untuk berjualan dirasa kurang bernilai oleh sejumlah PKL di Kecamatan Semarang Timur karena penghasilan yang didapatkan PKL jika menempati tempat yang telah ditetapkan oleh pemerintah akan menurun drastis jika dibandingkan dengan tempat yang ditempati sekarang. Saat ada penertiban oleh Satpol PP dan Dinas Perdagangan, sejumlah PKL akan menempati tempat yang telah ditetapkan namun tidak lama kemudian mereka akan kembali ke tempat semula mereka berjualan dengan alasan yang telah dijelaskan sebelumnya.

Permasalahan yang ketiga adalah PKL di Kecamatan Semarang Timur mengganggu pengguna jalan/menyebabkan kemacetan. PKL juga memiliki kewajiban untuk menempatkan, menata barang dagangan dan peralatannya dengan tertib dan teratur serta tidak mengganggu lalu lintas dan kepentingan umum. Hal tersebut sesuai dengan pasal 7b Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000. Dalam kenyataannya, masih banyak yang dapat dijumpai PKL di Kecamatan Semarang Timur menempatkan barang dagangan di trotoar bahkan ada yang di pinggir jalan. Permasalahan ini dilatarbelakangi oleh kurangnya kesadaran PKL akan dampak dari mereka berjualan di trotoar yang dapat menyebabkan kemacetan dan merebut hak pengguna jalan. Selain itu permasalahan lain yang diungkapkan oleh salah satu staf Dinas Perdagangan Kota Semarang adalah sejumlah PKL

juga meninggalkan barang-barang di tempat mereka berdagangan. Padahal hal tersebut juga tidak sesuai dengan bab 1 pasal 1f yang berbunyi “Pedagang Kaki Lima yang selanjutnya disebut PKL adalah pedagang yang di dalam usahanya mempergunakan sarana dan atau perlengkapan yang mudah dibongkar pasang/dipindahkan dan atau mempergunakan tempat usaha yang menempati tanah yang dikuasai Pemerintah Daerah dan atau pihak lain”. Hal ini dilatarbelakangi oleh kurangnya kesadaran PKL dan sifat acuh tak acuh dari mereka akan dampak yang ditimbulkan dari meninggalkan barang-barang di tempat berdagang, dengan meninggalkan barang dagangan tentu saja merusak pemandangan. Mereka hanya berfikir dengan meninggalkan barang di tempat dagangan membuat mereka tidak perlu untuk susah mengangkut barang-barang saat akan dan telah selesai berjualan. Selain itu sejumlah PKL juga merasa tidak pernah ada penertiban dan sanksi dari Satpol PP ataupun pemerintah sehingga mereka merasa tidak jera dengan perbuatannya.

Permasalahan yang terakhir adalah Pedagang Kaki Lima berjualan pada waktu yang tidak seharusnya. Kondisi di mana masih banyak ditemukan PKL yang membuka usaha mulai dari pukul 09.00-21.00 WIB. Hal tersebut jelas tidak sesuai dengan Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 511.3/16 Tahun 2001 yang menetapkan bahwa PKL berhak membuka usaha dari pukul 16.00-04.00 WIB. Alasan tidak sedikit yang berjualan pada waktu yang tidak ditetapkan karena mereka merasa akan mendapatkan penghasilan yang lebih banyak dengan mulai berjualan lebih pagi sehingga waktu berjualan semakin lama. Selain itu sejauh ini juga penertiban oleh Satpol PP hanya dilakukan beberapa kali saja, saat ada penertiban oleh Satpol PP mereka akan libur berjualan beberapa hari saja kemudian selang berapa hari mereka akan

mulai berjualan lagi pada waktu yang tidak ditetapkan. Uraian di atas memberikan arahan bahwa tidak sedikit PKL yang memiliki sifat tak jera demi mendapatkan penghasilan yang lebih banyak guna keberlangsungan hidupnya.

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan, peneliti tertarik melakukan penelitian tentang pelaksanaan kebijakan pengaturan dan pembinaan Pedagang Kaki Lima yang ditetapkan di Kota Semarang. Kebijakan tersebut telah diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 tentang pengaturan dan pembinaan Pedagang Kaki Lima sehingga penelitian tersebut berjudul: **“Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima di Kecamatan Semarang Timur”**

B. Perumusan Masalah

Permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan di Kecamatan Semarang Timur?
2. Apa saja yang menjadi faktor penghambat dalam implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan di Kecamatan Semarang Timur?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk:

1. Untuk mendeskripsikan implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan di Kecamatan Semarang Timur.
2. Untuk mendeskripsikan faktor penghambat implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tentang Mengetahui faktor pendukung kinerja organisasi

Kelurahan Gedawang Kota Semarang.

D. Kerangka Pemikiran Teoritis

1. Pengertian Administrasi Publik

Administrasi publik, menurut Chandler dan Plano (1988:29-30), adalah proses di mana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Kedua pengarang tersebut juga menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan seni dan ilmu (*art and science*) yang ditujukan untuk mengatur *publik affairs* dan melaksanakan berbagai tugas yang telah ditetapkan. Dan sebagai suatu disiplin ilmu, administrasi publik bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah publik melalui perbaikan atau penyempurnaan terutama di bidang.

2. Kebijakan Publik

Davis dalam Mangkunegara (2010:68) berpendapat bahwa “faktor yang mempengaruhi pencapaian kinerja adalah faktor kemampuan (*ability*) dan faktor motivasi (*motivation*)”. Faktor kemampuan, secara psikologis, kemampuan (*ability*) terdiri dari kemampuan potensi dan kemampuan realiti. Sedangkan faktor motivasi, diartikan suatu sikap pimpinan dan karyawan terhadap situasi kerja di lingkungan organisasi.

Dalam rangka peningkatan kinerja, terdapat 7 (tujuh) langkah yang dapat dilakukan sebagai berikut:

- a. Mengetahui adanya kekurangan dalam kinerja;
- b. Mengenai kekurangan dan tingkat keseriusan;
- c. Mengidentifikasi hal-hal yang mungkin menjadi penyebab

- d. kekurangan, baik yang berhubungan dengan sistem maupun pegawai;
- d. Mengembangkan rencana tindakan untuk menanggulangi penyebab kekurangan;
- e. Melakukan rencana tindakan;
- f. Melakukan evaluasi apakah masalah tersebut sudah teratasi atau belum;
- g. Mulai dari awal apabila perlu.

3. Kebijakan Publik

Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai apayang dimaksud dengan kebijakan publik dalam literatur-literatur ilmu politik. Masing-masing definisi memiliki penekanan yang berbeda-beda. Kebijakan publik menurut William Dunn (dalam Inu Kencana, 2006:106), adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintahan pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan, energi, Perdagangan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain. Dalam buku Kebijakan Publik (Budi Winarno, 2014: 20) *Robert Eyestone* mengatakan bahwa “secara luas” kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai “hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya”. Edwards III dan Ira Sharkansky dalam Suwatri (2008:9) juga menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan: apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang dapat ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan atau dalam *policy statement* yang berbentuk pidato-pidato dan wacana yang diungkapkan pejabat politik dan pejabat pemerintah yang segera ditindaklanjuti dengan program-

program dan tindakan pemerintah. Kebijakan publik menurut James A. Anderson dalam Subarsono (2005:2), kebijakan publik merupakan “kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah”.

Dari beberapa definisi yang telah dipaparkan dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah

4. Implementasi Kebijakan

Tahap-tahap dalam kebijakan publik salah satunya adalah implementasi kebijakan publik. Dalam implementasi kebijakan publik, maka pemerintah melaksanakan kebijakan yang telah dibuat sesuai peraturan yang berlaku tanpa menyimpang dari regulasi yang ada. Menurut Jones dalam Joko (2011:86), implementasi adalah *Getting the job done “and doing it*. Mendapatkan pekerjaan yang telah selesai dan melakukan itu. Dalam implementasi kebijakan publik, dilakukan setelah formulasi kebijakan, yang mana tahap formulasi tersebut harus selesai dengan menghasilkan suatu kebijakan yang telah disahkan, sehingga kemudian baru bisa kebijakan tersebut diimplementasi dengan pelaksanaan kebijakan publik tersebut oleh dan dengan *resource* (pelaksana, uang, dan kemampuan organisasional).

Budi Winarno dalam bukunya yang berjudul *Teori dan Proses Kebijakan Publik* menjelaskan pengertian implementasi kebijakan, sebagai berikut:

“Implementasi kebijakan merupakan alat administrasi hukum di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan

kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan” (Winarno, 2005:101).

Pendapat Budi Winarno tersebut sejalan dengan pendapat Riant Nugroho Dwijowijoto dalam bukunya yang berjudul *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi* yang mengemukakan bahwa :

“Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan publik tersebut”. (Dwijowijoto, 2004:158).

Dalam implementasi kebijakan ada yang disebut implementor dan kelompok sasaran. Implementor yaitu pihak yang bertanggungjawab atas terlaksananya kebijakan atau program yang ditetapkan sedangkan kelompok sasaran yaitu pihak yang dijadikan sebagai obyek yang akan dikenai tindakan dari pelaksanaan kebijakan.

Kelompok sasaran menurut Tachjan (2006:35) mendefinisikan bahwa: *“target group”* yaitu sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang akan menerima barang atau jasa yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan berkaitan dengan kelompok sasaran dalam konteks implementasi kebijakan bahwa karakteristik yang dimiliki oleh kelompok sasaran seperti: besaran kelompok, jenis kelamin, tingkat pendidikan, pengalaman, usia

serta kondisi sosial ekonomi mempengaruhi terhadap efektivitas implementasi.

Implementasi bukan hanya sebagai pelaksanaan kebijakan yang sederhana, namun kompleksitas implementasi ditunjukkan mulai dari banyaknya aktor yang terlibat, organisasi serta proses implementasinya yang dipengaruhi oleh banyak variabel. Tahap implementasi kebijakan akan menempatkan kebijakan dalam pengaruh berbagai faktor dalam rangka pelaksanaan kebijaksanaan itu sendiri. Yang dimaksudkan dengan faktor-faktor di sini adalah segala aspek yang sangat berpengaruh, dan karenanya menentukan, kinerja implementasi. Aspek-aspek tersebut perlu diidentifikasi secara teoritis sehingga nantinya dapat diperoleh gambaran yang jelas mengenai penyebab tinggi atau rendahnya kinerja implementasi suatu kebijakan.

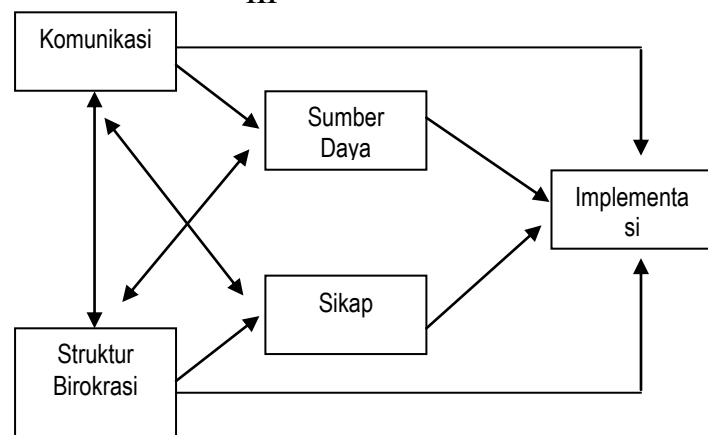
Menurut D.L Weimer dan Aidan R. Vining (1999:398) ada tiga faktor umum yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu (1) logika yang digunakan oleh suatu kebijakan, yaitu sampai seberapa benar teori yang menjadi landasan kebijakan atau seberapa jauh hubungan logis antara kegiatan-kegiatan yang dilakukan dengan tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan; (2) hakekat kerjasama yang dibutuhkan, yaitu apakah semua pihak yang terlibat dalam kerjasama telah merupakan suatu *assembling* yang produktif dan (3) ketersediaan sumberdaya manusia yang memiliki kemampuan, komitmen untuk mengelola pelaksanaannya.

Untuk dapat mengkaji dengan baik suatu implementasi kebijakan publik perlu diketahui variabel atau faktor-faktor penentunya. Untuk

menggambarkan secara jelas variabel atau faktor-faktor yang berpengaruh penting terhadap implementasi kebijakan publik serta guna penyederhanaan pemahaman, maka akan digunakan model-model implementasi kebijakan, seperti dari George C. Edwards III (1980), Merilee S. Grindle (1980), Van Meter dan Van Horn (1975).

Dalam Pandangan Edwards III (Subarsono, 2013:90), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain.

Gambar 1
Model Implementasi Kebijakan Edward III



Sumber: Edwards III, 1980:148

a. Komunikasi

Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan kepada organisasi dan/atau publik dan sikap serta tanggapan dari pra pihak yang terlibat. Sedangkan pengertian komunikasi itu sendiri merupakan proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan

sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat dan konsisten.

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengatur keberhasilan variabel komunikasi, yaitu:

- 1) *Transmisi*, penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. 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 nampaknya. Banyak sekali ditemukan keputusan-keputusan tersebut atau jika tidak demikian, seringkali terjadi kesalahpahaman terhadap keputusan-keputusan yang dikeluarkan.
- 2) *Kejelasan*, komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan. Jika kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima oleh pelaksana kebijakan tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas.

- 3) *Konsistensi*, perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas. Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

b. Sumber Daya

Variabel atau faktor kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumberdaya. Sumber daya berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia, di mana hal ini berkenaan dengan kecakapan dari pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif. Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan yang dijelaskan sebagai berikut:

1) Sumber Daya Manusia

Implementasi

kebijakan tidak akan berhasil tanpa adanya dukungan dari sumber daya manusia yang cukup kualitas dan kuantitasnya. Sumber daya manusia sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi, sebab tanpa sumber daya manusia yang handal, implementasi kebijakan akan berjalan lambat.

2) Anggaran

Dalam implementasi kebijakan, anggaran berkaitan dengan kecukupan modal atau investasi atas suatu program atau kebijakan untuk menjamin terlaksananya kebijakan, sebab tanpa dukungan anggaran yang memadai,

kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif dalam mencapai tujuan dan sasaran.

3) Fasilitas

Fasilitas atau sarana dan prasarana merupakan salah satu faktor yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Pengadaan fasilitas yang layak, seperti gedung, tanah dan peralatan perkantoran akan menunjang dalam keberhasilan implementasi suatu program atau kebijakan.

Dapat ditarik kesimpulan mengenai hubungan sumber daya dengan implementasi bahwa sumber daya menjadi sangat penting bagi implementasi kebijakan yang efektif.

c. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor seperti komitmen, kejujuran dan sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apayang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga akan menjadi tidak efektif. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi menurut Edward adalah:

1) Peningkatan birokrat; disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang

diinginkan oleh pejabat-pejabattinggi. Karena itu pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan.

2) Intensif; Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi intensif.

d. Struktur Birokrasi

Aspek struktur organisasi ini melingkupi dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat *Standart Operation Procedur* (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan. Aspek kedua adalah struktur birokrasi, struktur birokrasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prodesur birokrasi yang rumit dan kompleks yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.

E. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif.

2. Situs Penelitian

Situs penelitian adalah fokus dan lokus pada penelitian. Fokus yang dipilih peneliti dalam penelitian ini adalah tentang bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kota

Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima, selain itu juga mengetahui apa saja faktor penghambat dalam implementasi yang dilakukan.

Lokus yang telah dipilih oleh peneliti untuk penelitian adalah Kecamatan Semarang Timur, Kota Semarang. Lokus tersebut dipilih berdasarkan data yang telah didapatkan, kemudian fakta yang telah ditemukan, serta lokus tersebut termasuk layak untuk penelitian ini..

3. Subjek Penelitian

Fokus yang dipilih peneliti dalam penelitian ini adalah tentang bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima, selain itu juga mengetahui apa saja faktor penghambat dalam implementasi yang dilakukan. Lokus yang telah dipilih oleh peneliti untuk penelitian adalah Kecamatan Semarang Timur, Kota Semarang.

4. Jenis Data

Dalam penelitian ini, sumber data yang digunakan sebagai berikut:

a. Data Primer

Data tersebut berasal dari daftar pertanyaan yang ditanyakan kepada informan mengenai pelaksanaan Pengaturan dan Pembinaan PKL .

b. Data Sekunder

Data sekunder ini disusun dan dikumpulkan melalui studi kepustakaan yang ada kaitannya dengan masalah yang akan diteliti. Data ini berupa Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan PKL

5. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data pada penelitian ini, meliputi:

c. Observasi

Observasi yang dilakukan berupa observasi terbuka dan tertutup. Namun ada saatnya, pengamat melakukan pengamatan secara tertutup yaitu untuk melihat bagaimana keadaan yang sebenarnya dilapangan yaitu di Kecamatan Semarang Timur, Kota Semarang. Dengan melakukan pengamatan (Observasi) akan memungkinkan pengamat memahami situasi secara keseluruhan dari obyek penelitian dan memungkinkan adanya penemuan baru yang tidak terungkap pada saat wawancara.

d. Wawancara

Metode wawancara formal terstruktur akan dilakukan kepada informan yang bekerja di Dinas Perdagangan Kota Semarang, Dinas Pasar Kota Semarang sedangkan untuk masyarakat di Kecamatan Semarang Timur akan dilakukan wawancara tak terstruktur agar informasi yang diperlukan didapat secara mendalam.

e. Dokumentasi

Dokumentasi adalah kegiatan mengumpulkan data atau informasi kemudian menyimpannya baik langsung maupun tidak langsung. Langsung adalah menyimpan data atau informasi yang asli, sedangkan tidak langsung adalah dengan bantuan media seperti menggunakan kamera, perekam suara.

f. Triangulasi

Dalam teknik pengumpulan data, Triangulasi dapat diartikan sebagai teknik menggabungkan berbagai teknik pengumpulan data dan sumber data yang telah

ada, seperti hasil observasi, wawancara maupun dokumentasi. Oleh karena itu dengan menggunakan teknik Triangulasi dalam pengumpulan data, maka data yang diperoleh akan lebih konsisten, tuntas dan pasti (Sugiyono, 2009:241).

F. Pembahasan

1. Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan di Kecamatan Semarang Timur

Implementasi Perda No. 11 Tahun 2000 merupakan program pembinaan PKL yang menganut pendekatan kemanusiaan dan meminimalisasi bentuk kekerasan dalam pelaksanaannya. Kebijakan ini sebagai suatu kecenderungan untuk melindungi keberadaan masyarakat kecil dalam berusaha sehingga selama ini pemerintah lebih cenderung menggunakan cara-cara yang lebih lunak dalam menghadapi masalah PKL ini. Cara tersebut antara lain terwujud dalam bentuk pengaturan dan pembinaan kepada PKL yang kesemuanya diserahkan pada masing-masing Pemerintah Kota untuk menyusun dan melaksanakannya. Di Kota Semarang sendiri di mana masalah Pengaturan dan Pembinaan PKL diatur dalam kebijakan yaitu Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima.

Menurut Sri Munarti, salah seorang nara sumber PKL di Kelurahan Kemijen, “satu-satunya permasalahan jumlah lahan itu sangat kurang, lahan itu sangat penting buat para PKL, dengan jalan berdagang kaki lima mereka bisa bertahan hidup. masyarakat Semarang banyak sekali yang jadi PKL, tapi lahan masih sedikit paling tidak dibukalah satu lokasi baru sehingga banyak

PKL mungkin dari luar juga bisa buka usaha di sini untuk membantu menghidupkan kota ini”. Melihat begitu besarnya jumlah PKL tersebut, maka dapat dikatakan bahwa implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima, di Kecamatan Semarang Timur merupakan hal yang harus dilaksanakan. Oleh sebab itu Pemerintah Kota Semarang telah menjalankan program tersebut.

Realisasi dari implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima di Kecamatan Semarang Timur selama ini antara lain berupa kegiatan melokalisasi penampungan PKL dalam suatu tempat, pengarahan dari petugas dengan mendatangi satu persatu maupun secara kolektif para PKL dikumpulkan dan diberi pengarahan. Selain itu juga diadakan kegiatan-kegiatan pendataan PKL, pengorganisasian PKL dalam suatu wadah tertentu dan lain-lain.

Berdasarkan kenyataan yang terjadi di lapangan, selama ini implementasi kebijakan program pembinaan PKL bisa dikatakan rendah. Hal ini dapat dilihat dari masih banyaknya PKL yang tidak teratur, kebersihan yang rendah dan adanya jual beli lahan yang seharusnya memang tidak diperbolehkan. Selain itu dampak lain adalah kurang terorganisasinya PKL dalam suatu wadah tertentu sehingga banyak terjadi gesekan-gesekan horisontal antar PKL dengan PKL yang lain dan juga dengan pihak lain selain PKL, seperti masyarakat setempat.

Belum optimalnya implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan

Pedagang Kaki Lima ini di masing-masing kelurahan dan kecamatan ini ternyata dilatarbelakangi oleh beberapa permasalahan seperti belum adanya sosialisasi yang mantap, rendahnya komunikasi dan informasi dari PKL, rendahnya pengawasan petugas, banyaknya PKL yang belum terdata, selain juga rendahnya tingkat pendidikan PKL, kemampuan aparat pelaksana program, partisipasi pedagang yang kurang mendukung, dan faktor-faktor lainnya.

Rendahnya tingkat komunikasi kebijakan ini, dari aparat kelurahan/kecamatan kepada PKL menyebabkan kurangnya informasi kepada pedagang mengenai ketentuan maupun kewajiban pedagang yang harus ditaati. Pendataan dan pengarahan yang dilakukan petugas dianggap sebagai peningkatan retribusinya. Kondisi tersebut disebabkan salah satunya karena komunikasi yang kurang baik yang dilakukan petugas terhadap PKL dan kemampuan dari aparat pelaksana untuk mendukung program pengaturan dan pembinaan PKL.

Dalam regulasi tidak ada pengaturan khusus tentang hak-hak Pedagang Kaki Lima (PKL), namun kita dapat menggunakan beberapa produk hukum yang dapat dijadikan landasan perlindungan bagi Pedagang Kaki Lima. Ketentuan perlindungan hukum bagi para Pedagang Kaki Lima ini adalah:

Pasal 27 ayat (2) UUD 45 menyatakan:

Tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Pasal 11 UU nomor 39/199 mengenai Hak Asasi Manusia: setiap orang berhak atas pemenuhan kebutuhan dasarnya untuk tumbuh dan berkembang secara layak.

Pasal 38 UU nomor 39/1999 mengenai Hak Asasi Manusia:

1. Setiap warga Negara, sesuai dengan bakat, kecakapan dan kemampuan, berhak atas pekerjaan yang layak.
2. Setiap orang berhak dengan bebas memilih pekerjaan yang di sukainya dan

Pasal 13 Undang-Undang Nomor 09 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil: Pemerintah menumbuhkan iklim usaha dalam aspek perlindungan, dengan menetapkan peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan untuk:

1. 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.
2. Memberikan bantuan konsultasi hukum dan pembelaan.

Terjadinya perbedaan persepsi antara PKL dengan aparat terhadap upaya yang dilakukan aparat dalam menertibkan PKL di Kecamatan Semarang Timur ini dikarenakan adanya perbedaan kepentingan dan sudut pandang antara keduanya dalam memaknai kebebasan berdagang. Bagi pihak PKL, selaku warga negara mereka merasa memiliki hak ekonomi sebagaimana dijamin konstitusi untuk melakukan berdagang di mana saja, sementara bagi pihak aparat kebebasan berdagang bagi warga negara sangat dibatasi oleh kebebasan warga negara lain untuk memperoleh pelayanan Pemerintah Kota Semarang tentang lingkungan sosial yang asri, indah, bersih, nyaman dan aman dari segala bentuk gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat (kamtibmas) yang seringkali melekat pada julukan

PKL yang diibaratkan selalu kurang bisa tertib menjaga pemenuhan hak dan kewajiban mereka selaku PKL.

Dengan adanya beberapa ketentuan di atas, pemerintah dalam menyikapi fenomena adanya pedagang kaki lima, harus lebih mengutamakan penegakan keadilan bagi rakyat kecil. Walaupun di dalam Perda K3 (Kebersihan, Keindahan, dan Ketertiban) terdapat pelarangan Pedagang Kaki Lima untuk berjualan di trotoar, jalur hijau, jalan, dan badan jalan, serta tempat-tempat yang bukan peruntukannya, namun pemerintah harus mampu menjamin perlindungan dan memenuhi hak-hak ekonomi pedagang kaki lima.

Penertiban dan pembinaan yang dilakukan oleh aparat selama ini terhadap keberaaan PKL melalui implementasi Peraturan Daerah Nomor Nomor 11 Tahun 2000, berpotensi bersinggungan dengan peraturan hukum lainnya, di antaranya adalah dengan Undang-Undang tentang HAM, yang mengatur:

Fenomena dalam pembongkaran para PKL ini sangat tidak manusiawi. Pemerintah selalu menggunakan kata penertiban dalam melakukan pembongkaran. Sangat disayangkan ternyata di dalam melakukan penertiban sering kali terjadi hal-hal yang ternyata tidak mencerminkan kata-kata tertib itu sendiri. Kalau kita menafsirkan kata penertiban itu adalah suatu proses membuat sesuatu menjadi rapih dan tertib, tanpa menimbulkan kekacauan atau masalah baru. Pemerintah dalam melakukan penertiban sering kali tidak memperhatikan, serta selalu saja merusak hak milik para pedagang kaki lima atas barang-barang dagangannya. Padahal hak milik ini telah dijamin oleh UUD 45 dan Undang-Undang Nomor 39

Tahun 1999 mengenai Hak Asasi Manusia. Di antaranya berbunyi sebagai berikut:

1. Pasal 28 G ayat (1) UUD 45, berbunyi: setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi; keluarga; kehormatan; martabat; dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.
2. Pasal 28 H ayat (4) UUD 45, berbunyi : setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang.
3. Pasal 28 I ayat (4) UUD 45, berbunyi : perlindungan; pemajuan; penegakan; dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab Negara terutama pemerintah.

Sedangkan di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, berbunyi sebagai berikut:

1. Pasal 36 ayat (2) berbunyi: tidak seorang pun boleh dirampas hak miliknya dengan sewenang-wenang.
2. Pasal 37 ayat (1) berbunyi: pencabutan hak milik atas sesuatu benda demi kepentingan umum; hanya dapat diperbolehkan dengan mengganti kerugian yang wajar dan segera diperbolehkan dengan mengganti kerugian yang wajar dan serta pelaksanaannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada.
3. Pasal 37 ayat (2) berbunyi: apabila ada sesuatu benda berdasarkan ketentuan hukum demi kepentingan umum harus dimusnahkan atau tidak

diberdayakan baik itu untuk selama-lamanya maupun untuk sementara waktu, maka hal itu dilakukan dengan mengganti kerugian.

4. Pasal 40 berbunyi: setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak.

Pemerintah di dalam melakukan penertiban harusnya memperhatikan dan menjunjung tinggi hak milik para PKL atas barang dagangannya. Ketika pemerintah melakukan pengrusakan terhadap hak milik para PKL ini, maka ia sudah melakukan perbuatan melanggar hukum, yakni ketentuan yang terdapat dalam hukum pidana dan juga ketentuan yang terdapat di dalam hukum perdata. Adapun ketentuan yang diatur di dalam hukum pidana adalah:

Pasal 406 ayat (1) KUHPidana berbunyi: Barang siapa dengan sengaja dan dengan melawan hak membinasakan, merusakkan, membuat sehingga tidak dapat dipakai lagi atau menghilangkan sesuatu barang yang sama sekali atau sebagiannya kepunyaan orang lain, dihukum penjara selama-lamanya dua tahun delapan bulan.

Sedangkan ketentuan yang diatur di dalam Hukum Perdatanya adalah Pasal 1365 berbunyi: Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut. Bagaimana kita mau menegakkan suatu hukum dan keadilan, ketika cara (metode) yang dipergunakan justru melawan hukum. Apapun alasannya PKL ini tidak dapat disalahkan secara mutlak. Harus diakui juga memang benar bahwa PKL melakukan suatu perbuatan pelanggaran terhadap ketentuan yang

ada di dalam perda. Akan tetapi pemerintah juga telah melakukan suatu perbuatan kejahatan ketika ia melakukan pengrusakan atas hak milik barang dagangan PKL, dan pemerintah juga harus mengganti kerugian atas barang dagangan PKL yang dirusak. Pemerintah belum pernah memberikan suatu jaminan yang pasti bahwa ketika para PKL ini di gusur, mereka harus berjualan di tempat sepertiapa. Jangan-jangan tempat yang dijadikan relokasi para PKL tersebut, ternyata bukanlah suatu pusat perekonomian.

Menurut Peraturan Daerah Kota Semarang No. 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima, pada Pasal 6 berbunyi:

Setiap Pedagang Kaki Lima mempunyai hak:

1. Mendapatkan pelayanan perijinan;
2. Penyediaan lahan lokasi Pedagang Kaki Lima;
3. Mendapatkan pengaturan dan pembinaan.

Kewajiban Pedagang Kaki Lima berdasarkan Pasal 7 Peraturan Daerah Kota Semarang No. 11 Tahun 2000 adalah:

1. Memelihara kebersihan, keindahan, ketertiban, keamanan dan kesehatan lingkungan.
2. Menempatkan, menata barang dagangan dan peralatannya dengan tertib dan teratur serta tidak mengganggu lalu lintas dan kepentingan umum.
3. Mencegah kemungkinan timbulnya bahaya kebakaran dengan menyediakan alat pemadam kebakaran.
4. Menempati sendiri tempat usaha Pedagang Kaki Lima sesuai ijin yang dimilikinya.
5. Menyerahkan tempat usaha Pedagang Kaki Lima tanpa

menuntut ganti rugi dalam bentuk apapun, apabila sewaktu-waktu dibutuhkan Pemerintah Daerah.

6. Melaksanakan kewajiban-kewajiban lainnya yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

Selain itu keberadaan pedagang kaki lima juga didukung adanya Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 161.1/286 tanggal 2 Juli 2001 tentang Organisasi Tata Kerja Unit Pengelola Pedagang Kaki Lima Kota Semarang dan Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 511.3/16 Tahun 2001 tentang Penetapan Lahan Lokasi Pedagang Kaki Lima di Wilayah Kota Semarang. Jumlah Pedagang Kaki Lima di Kota Semarang dari tahun ke tahun juga mengalami peningkatan yang signifikan, yang ditandai pada tahun 2008 hingga tahun 2012 mengalami peningkatan jumlah Pedagang Kaki Lima.

Bimbingan dan pembinaan yang diberikan Dinas Pasar selaku pelaksana dari Pemerintah Kota Semarang terhadap Pedagang Kaki Lima, diharapkan Pedagang Kaki Lima dalam jangka waktu tertentu akan bersedia dan mampu pindah di pasar-pasar, pertokoan atau tempat-tempat yang telah disediakan Pemkot sesuai dengan jenis dagangannya, sehingga Pedagang Kaki Lima tidak tumbuh dengan liar. Namun demikian walau telah ada peraturan tentang Pedagang Kaki Lima yaitu Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000, ternyata masih terdapat banyak permasalahan yang muncul.

Program Pengaturan dan Pembinaan PKL, dalam Perda Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 ini merupakan realisasi dari Perda Kotamadya Dati II Semarang Nomor 3 Tahun 1986 tentang Pengaturan

Tempat Usaha serta Pembinaan Pedagang Kaki Lima.

2. Faktor Penghambat Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Di Kecamatan Semarang Timur

Selama Tahun 2012 s/d 2016 telah dilakukan kegiatan operasi yustisi terhadap para PKL yang melanggar jam buka-tutup dasaran dan yang tidak membongkar tenda setelah berjualan. Operasi yustisi ini dilakukan kepada semua PKL baik yang tercantum dalam Surat Keputusan (SK) Walikota Semarang maupun yang tidak. Adapun mekanisme penertiban yaitu pertama kali kepada PKL yang melanggar ketentuan yang berlaku, langsung diberikan pengertian tentang pelanggaran yang mereka lakukan dan sekaligus diberikan pula surat teguran I (pertama). Apabila dalam batas waktu yang telah ditentukan PKL tidak mengindahkan surat teguran pertama, makalangsung diberikan surat teguran II (kedua) hingga surat teguran III (ketiga). Apabila sampai batas waktu yang telah ditentukan surat teguran ketiga juga tidak diindahkan, maka akan langsung dilakukan tindakan berupa penertiban secara paksa.

Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas di lapangan, dilibatkan juga seluruh Kasi Ketentraman dan Ketertiban Kelurahan atau petugas yang menangani dengan didampingi oleh Kepala Kelurahan di mana penertiban tersebut dilakukan. Operasi yustisi yang dilakukan oleh Seksi Ketentraman dan Ketertiban Kecamatan Semarang Timur sekarang ini lebih mengarah kepada PKL yang baru menempati lokasi atau lahan yang tidak sesuai dengan Surat Keputusan (SK) Walikota

Semarang. Operasi juga ditujukan kepada PKL yang menempati lokasi atau lahan yang sesuai dengan Surat Keputusan (SK) Walikota Semarang namun tidak terdaftar dalam register PKL Kelurahan/ Kecamatan.

Sedangkan dalam hal pembinaan terhadap PKL yang dilakukan oleh Seksi Ketentraman dan Ketertiban Kecamatan Semarang Timur adalah dengan mengadakan pertemuan atau rapat antara PKL dan aparat Kecamatan Semarang Timur di balai-balai kelurahan atau langsung di lapangan. Kegiatan ini dilakukan agar para PKL dalam menjalankan usahanya tetap mematuhi aturan-aturan yang mengatur PKL mulai dari jam buka-tutup, bongkar-pasang tenda hingga masalah retribusi.

Di samping itu, bentuk pembinaan lain adalah dengan mengajak para PKL yang berada di wilayah Kecamatan Semarang Timur untuk ikut bersama-sama peduli pada lingkungan dengan melaksanakan kerja bakti bersama membersihkan lingkungan sekitar PKL agar bebas dari sampah. Ditekankan pula dalam kerja bakti tersebut, setiap PKL harus mempunyai tempat sampah sendiri agar produk sampah yang dihasilkan tiap hari dapat langsung dibuang ke tempat pembuangan sementara yang selanjutnya akan dibuang ke TPA Jatibarang.

Pelaksanaan pembangunan di Kota Semarang didukung dari sumber-sumber dana yang dikelola Pemkot Semarang. Salah satu di antaranya adalah retribusi PKL yang dipungut oleh Kelurahan lewat juru pungut. Retribusi yang ditarik dari para PKL hari itu langsung disetorkan ke Kas Daerah Kota Semarang. Hal ini dilakukan agar tidak ada pengendapan uang retribusi PKL di Kelurahan. Sebagai bukti

bahwa Kelurahan telah menyerahkan uang retribusi tersebut, setiap membuat laporan disertai dengan bend 17 (penyetoran ke Kas Daerah Kota Semarang).

Sesuai dengan penjelasan Perda Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000, jenis retribusi yang dipungut atas kegiatan PKL adalah Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah dan Retribusi Kebersihan. Sebagai akibat pelaksanaan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah di Kota Semarang, salah satu tugas dan kewajiban dari Pemkot Semarang yang dibebankan oleh Kecamatan maupun Kelurahan adalah register atau pendataan bagi para PKL.

Dikarenakan letak Kecamatan Semarang Timur yang sangat strategis yaitu berada di tengah kota dan pusat perkantoran sehingga menjadi magnet bagi warga baik penduduk asli maupun pendatang untuk mencari penghasilan, maka pertumbuhan PKL di Kecamatan Semarang Timur sangat cepat. Oleh karena itu, dilakukan pendataan atau registrasi terhadap para PKL. Pendataan ini berguna untuk mengetahui pemilik usaha yang nantinya akan menjadi dasar pertimbangan dalam pengeluaran ijin pemakaian tempat dasaran yang berlaku selama satu tahun. Pendataan atau register ini dilaksanakan oleh petugas Seksi Ketentraman dan Ketertiban Kecamatan Semarang Timur.

Salah satu masalah yang sering terjadi misalnya mereka tidak mau mengemasi dasaran sesuai jualan, atau membuang sampah sembarangan, yang efeknya estetika kota menjadi tidak indah. Padahal masyarakat pasti juga menginginkan agar estetika kota terjaga. Instansi tersebut sebenarnya menginginkan

mereka tidak hanya berjualan di tempat ramai. Mereka diharapkan menjadi magnet baru yang menciptakan keramaian meski lokasinya tidak di tengah kota. Saat ini sudah ada beberapa tempat di mana keberadaan PKL mulai tumbuh subur.

Dalam kenyataannya di lapangan, komunikasi kebijakan pembinaan PKL di Kelurahan Rejomulyo, Kelurahan Bugangan dan Kelurahan Kemijen ini mengalami berbagai hambatan. Hambatan-hambatan tersebut antara lain karena pada saat aparat datang untuk mendata atau memberikan pembinaan rata-rata pedagang beralasan sedang sibuk untuk melayani pembeli dan mengatakan tidak mempunyai waktu. Jadi disini tidak ada kesempatan dari aparat untuk memberikan pengertian yang jelas terhadap tujuan program. Para pedagang merasa waktunya tidak tepat apabila aparat datang untuk melakukan pendataan sehingga aparat merasa diacuhkan dan tidak dianggap oleh para pedagang.

Selain itu Dinas Pasar Kota Semarang dan PKL juga merasa kesulitan untuk mengumpulkan para pedagang apabila akan diberikan penyuluhan atau pengarahan. Karena selain waktu berdagang mereka yang berlainan, mereka juga enggan untuk diajak berkumpul karena mereka beranggapan kalau mereka mau dikumpulkan akan didata dan harus membayar retribusi yang lebih. Keadaan tersebut menunjukkan bahwa PKL selama ini cenderung tidak ambil pusing dan berpikiran negatif terhadap penataan PKL. Para pedagang merasa mereka telah melakukan kewajibannya tetapi selalu saja dipermasalahkan mengenai permasalahan-permasalahan yang lainnya.

Kepala Dinas Pasar ini bukannya tidak percaya kalau mereka tidak bisa ditertibkan. Dia berkali-kali mengatakan, mereka pasti bisa ditertibkan. Namun itu tidak hanya menjadi tanggungjawab dinas tersebut. Kesadaran dan partisipasi pedagang dan masyarakat sangat dibutuhkan. Mereka tidak boleh sembarangan berjualan ditempat semua tempat. Ada beberapa wilayah yang tidak boleh dipakai sesuai Peraturan Daerah dan SK Wali Kota.. Dia mencontohkan, alangkah baiknya warga saling mengingatkan. Menurutnya, arena jalan juga merupakan fasilitas umum juga. "Kami berterima kasih kalau ada ada pihak lain yang juga mempunyai kepedulian menata mereka, seperti dilakukan Undip," tambahnya. Ke depan, pihaknya akan bertindak lebih disiplin dan tegas.

Praktisi hukum menilai Perda No. 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan Pedagang Kaki Lima (PKL) belum mengakomodir asas kemanusiaan dan keadilan. Sekretaris Dewan Kehormatan KP2KKN Dwi Saputro, menganjurkan agar Perda itu segera direvisi, sebab selama ini pelaksanaannya mengandung banyak persoalan. Prinsip keadilan, kata dia bisa dilakukan dengan mengganti para pengusaha PKL yang sudah mapan dan kaya dengan PKL marginal. "PKL yang sudah berhasil seharusnya tidak lagi berjualan di Simpang Lima," katanya dalam Diskusi Rembug Semarang bertema "Identifikasi Problematika Kota Semarang dan Alternatif Solusi Penyelesaiannya, Studi Kasus PKL Kawasan Simpanglima. Menurut Dwi, sudut pandang kemanusiaan dan keadilan harus dimasukkan ke dalam Perda tersebut. Prinsip kemanusiaan dapat dilaksanakan dengan mengikutsertakan PKL dalam

setiap penentuan kebijakan terkait hajat hidup PKL.

Pihaknya menilai komitmen Pemkot dalam pengaturan PKL masih lemah. Selama ini PKL diharuskan membayar retribusi kebersihan sebesar Rp.100-150/hari, retribusi dasar Rp. 1.000- 2500/m². Namun di sisi lain PKL resah, karena terancam digusur. Selain itu kebijakan Pemkot seringkali saling tumpang tindih. Sejumlah PKL yang hadir dalam acara itu juga minta suara mereka ikut didengarkan. Para pedagang itu mengaku takut jika tiba-tiba satpol PP atau Polisi menggaruk dasar mereka. "*Kula sak kanca niku ajrih menawi miring badhe wonten penggusuran, pak,*" ujar Purnomo, salah satu seorang PKL di Kelurahan Bugangan. Penggusuran, menurut Purnomo merupakan momok bagi para pedagang. Mereka berharap Pemkot Semarang tidak lagi melakukan cara-cara penggusuran untuk menertibkan PKL.

Sebagaimana dikatakan oleh Purnomo bahwa: "kalau dampak pertama memang betul jumlah lahan jadi terbatas, jadi pemerintah saya lihat banyak membatasi lahan untuk jadi lokasi PKL, bahkan saya lihat banyak terjadi penggusuran, namun di sisi ketertiban sudah ada kemajuan yang cukup baik, tapi masalah penggusuran seharusnya sudah jadi tanggung jawab pemerintah untuk mengganti dengan lokasi lain sehingga tidak mengurangi pendapatan PKL, tidak mematikan ekonomi PKL dan antusias masyarakat untuk berdagang kaki lima".

Ketidaktegasan Pemerintah Daerah dalam menertibkan PKL akan berakibat semakin banyak PKL-PKL liar/tidak mempunyai ijin untuk berjualan, yang menjual dagangannya pada ruas-ruas jalan

yang sebenarnya dilarang. Akibatnya, wilayah publik menyempit, dan tidak tersedianya tempat bagi pejalan kaki dan mengurangi kebersihan dan keindahan kota. Tidak adanya ijin formal akan berakibat sulitnya pendataan tentang kepastian jumlah PKL hal ini mengakibatkan ketidaktepatan dalam penentuan target retribusi yang seharusnya diterima oleh Pemerintah Daerah Kota Semarang.

Secara empiris juga ditemukan masih kurang optimalnya faktor komunikasi kebijakan pembinaan PKL di Kelurahan Rejomulyo, Bugangan dan Kemijen ini mengalami berbagai hambatan, seperti; a) karena pada saat aparat datang untuk mendata atau memberikan pembinaan rata-rata pedagang beralasan sedang sibuk untuk melayani pembeli; b) mengatakan tidak mempunyai waktu. Jadi di sini tidak ada kesempatan dari aparat untuk memberikan pengertian yang jelas terhadap tujuan program; c) Para pedagang merasa waktunya tidak tepat apabila aparat datang untuk melakukan pendataan sehingga aparat merasa di acuhkan dan tidak dianggap oleh para pedagang. Faktor komunikasi ini berkaitan dengan cukup erat dengan variabel sumberdaya yang terlibat, baik di saat penataan, pengaturan maupun pembinaan, yaitu di samping kurang optimalnya faktor komunikasi, maka hal tersebut dilatarbelakangi oleh kurang kapabelnya sumberdaya yang mengimplementasi kebijakan di lapangan.

Di samping kekurangberhasilan pada aspek komunikasi dan sumberdaya, maka aspek struktur birokrasi juga masih memerlukan pembenahan. Hal ini terbukti dari adanya fenomena bahwa selama ini Dinas Pasar Kota Semarang dan PKL

juga merasa kesulitan untuk mengumpulkan para pedagang apabila akan diberikan penyuluhan atau pengarahan. Karena selain waktu berdagang mereka yang berlainan, mereka juga enggan untuk diajak berkumpul karena mereka beranggapan kalau mereka mau dikumpulkan akan didata dan harus membayar retribusi yang lebih. Keadaan tersebut menunjukkan bahwa PKL selama ini cenderung tidak ambil pusing dan berpikiran negatif terhadap penataan PKL. Para pedagang merasa mereka telah melakukan kewajibannya tetapi selalu saja dipermasalahkan mengenai permasalahan-permasalahan yang lainnya.

Persoalan lain yang juga melatarbelakangi adalah partisipasi pedagang yang sangat tidak mendukung adanya kebijakan Peraturan Daerah tersebut. Mereka tidak mau menaati ketentuan yang ada dalam Peraturan Daerah, serta masih banyak pedagang yang dengan seenaknya mendirikan kios di atas tanah negara walaupun disitu sudah tertera tulisan yang isinya tidak boleh mendirikan bangunan di atas tanah ini, tetapi kenyataannya lain pedagang nekat mendirikan kios di atas tanah tersebut mereka beranggapan bahwa petugas tidak pernah menegur maupun mengusir kios tersebut. Selain itu pedagang juga mendirikan kios di atas saluran, dan tidak pernah membongkar tenda pada saat mereka selesai berjualan akibatnya pemandangan menjadi kumuh dan terkesan kotor. Para pedagang melakukannya karena mereka merasa akan kerepotan lagi apabila waktunya untuk berdagang tiba. Sedangkan para aparat juga sudah enggan untuk menegur pedagang yang nekat.

Penilaian-penilaian tentang keberadaan Pedagang Kaki Lima di

Kecamatan Semarang Timur khususnya, dan Kota Semarang pada umumnya memberikan arahan bahwa perhatian yang serius terhadap masalah penertiban dan pengelolaan PKL ini merupakan suatu hal yang sangat penting, demikian juga tindakan yang tegas dari Pemerintah Daerah Kota Semarang. Tindakan yang segera dan tegas ini sangat diperlukan mengingat permasalahan tentang PKL ini dapat mengakibatkan permasalahan yang serius bagi Manajemen Perkotaan. Permasalahan tentang PKL ini merupakan permasalahan yang banyak dijumpai diberbagai daerah, baik kota kecil maupun kota besar. Penanganan yang serius terhadap PKL merupakan upaya yang sangat penting untuk mencegah terjadinya lingkungan perkotaan yang tidak teratur, padat dan kumuh.

Bagaimanapun, masyarakat Indonesia selama ini bukan hanya dikenal sebagai masyarakat yang pluralistik, namun lebih dari itu, masyarakat Indonesia terdiri dari banyak kelas (suatu tatanan yang berdasarkan strata ekonomi). Hadirnya suatu kebijakan yang tepat akan menjadi sangat penting dan sangat dibutuhkan untuk menghindari friksi dan konflik yang mungkin dapat dengan mudah timbul karena perbedaan-perbedaan tersebut.

Peninjauan kembali terhadap pelaksanaan kebijakan yang sedang diberlakukan sangat perlu agar permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah sebagai akibat dari bertambah banyaknya jumlah PKL tidak semakin meluas serta berdampak buruk, untuk itu diperlukan analisis terhadap implementasi kebijakan Pemerintah Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan PKL di Wilayah Kota

Semarang.

Faktor penghambat yang teridentifikasi serta relevan dengan teori Edward III terkait dengan implementasi Perda Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima di Kecamatan Semarang Timur, antara lain:

1. Komunikasi

Contoh dari pertukaran komunikasi yang terjalin antara Pemkot kepada dinas terkait lainnya adalah melalui program relokasi PKL, karena program relokasi sendiri memerlukan koordinasi yang baik antar instansi terkait. Relokasi sendiri merupakan bagian implementasi Perda yang wajib dijalankan dan dituangkan melalui SK Walikota Nomor 511.3/16 Tentang Penetapan Lahan Lokasi PKL di Wilayah Kota Semarang agar keberadaan PKL dapat tertata di tempat yang telah ditunjuk oleh Walikota.

Faktor penghambat yang masih dapat ditemukan terkait komunikasi antar dinas tersebut adalah perencanaan yang kurang strategis serta kurangnya koordinasi, sedangkan faktor pendukung ditemui adalah instansi memahami tugas dan perannya masing-masing sehingga dapat melaksanakan tugas masing-masing dengan baik namun fakta di lapangan terkendala oleh dana anggaran yang belum turun, sehingga program relokasi tertunda.

2. Sumber Daya

Sumberdaya manusia di sini merupakan SDM implementor yaitu pelaku yang menjalankan kebijakan Perda tersebut unit teknisnya sendiri

yaitu Dinas Pasar yang bertugas mengatur dan membina PKL dan Satpol PP yang bertugas mengurus penegakan pelanggaran PKL dan eksekusi relokasi PKL yang keduanya sama-sama penting dan sama-sama berpengaruh dalam menata wajah kota dari PKL yang bermasalah, jumlah SDM di ketiga instansi tersebut sangat mempengaruhi jalannya program/kegiatan PKL, karena pada umumnya Dinas Pasar, Dinas Perdagangan dan Dinas Satpol PP lah yang turun langsung dalam segala kegiatan PKL. Dilihat dari segi kuantitas petugas yang melakukan pengawasan, masih dirasa kurang.

Faktor Penghambat masih ditemui dari sisi sumber daya sendiri adalah SDM pada sisi Dinas Pasar yang mana jumlahnya kurang memadai, serta jauh dari kata cukup untuk menangani permasalahan PKL di 16 kecamatan di Kota Semarang umumnya, dan Kecamatan Semarang Timur pada khususnya. Apabila dilihat dari sisi anggaran sendiri Pemkot belum bisa sepenuhnya mandiri hingga sekarang masih bergantung dengan APBD Provinsi, ini menandakan dana yang diperlukan untuk menangani PKL di seluruh Kota Semarang benar-benar membutuhkan dana yang sangat besar, dan hingga sekarang pun Pemkot masih dikatakan kekurangan dana khususnya untuk pelaksanaan seluruh program kegiatan PKL.

3. Disposisi

Terkait disposisi dalam Implementasi Perda Nomor 11

Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan PKL dapat disimpulkan bahwa ada 3 aspek yang dapat diukur dalam disposisi pelaksanaan kebijakan penataan dan pembinaan PKL. **Pertama**, persepsi pelaksana, dalam kaitannya dengan kebijakan penataan dan pembinaan PKL, para pelaksana program seperti seluruh jajaran Dinas Pasar memiliki persepsi yang baik terkait pengaturan PKL ini. Berdasarkan hasil temuan yang ada di lapangan, instansi yang terkait dalam kebijakan pengaturan dan pembinaan PKL yang dilaksanakan oleh Dinas Pasar dalam implementasinya sangat minim terjadi *conflict of interest*. **Kedua**, terkait dengan respon pelaksana, baik anggota Dinas Pasar dan Satpol PP merespon dengan baik apa yang telah menjadi intruksi baik dari Pemkot sendiri maupun langsung dari Walikota. **Ketiga**, terkait dengan tindakan para pelaksana program lurah, camat Dinas Pasar, Satpol PP, maupun PKL mempunyai sikap yang baik dan berkomitmen baik dalam melaksanakan program pengaturan dan pembinaan PKL. Berbagai elemen tersebut menjadi faktor pendukung bahwa disposisi sangat membantu pelaksanaan program pengaturan dan pembinaan PKL di Kota Semarang.

4. Struktur Birokrasi

Secara keseluruhan program pengaturan dan pembinaan PKL ini didukung sistem birokrasi yang baik sebagai salah satu faktor pendukung pelaksanaan program. Dalam program pengaturan dan

pembinaan PKL ini struktur yang terjadi yaitu Walikota Semarang, Dinas Pasar Kota Semarang, Lurah/Camat Setempat, Satpol PP Kota Semarang, Pedagang Kaki Lima. Dalam posisi struktur di atas Dinas Pasar dan Lurah/Camat per wilayah sebagai pihak pertama yang harus benar-benar perhatian terhadap dari program tersebut. Faktor pendukung yang dapat ditemukan dari sisi birokrasi adalah struktur birokrasi tidak terlalu panjang dan berbelit-belit hingga menjadikan prosedur birokrasi menjadi mudah dan tidak rumit sehingga aktivitas organisasi menjadi fleksibel.

G. Kesimpulan

Berdasarkan temuan penelitian sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Implementasi Peraturan Daerah Nomor Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan PKL, di Kecamatan Semarang Timur selama ini antara lain berupa kegiatan melokalisasi penampungan PKL dalam suatu tempat, pengarahan dari petugas dengan mendatangi satu persatu maupun secara kolektif para PKL dikumpulkan dan diberi pengarahan. Belum optimalnya implementasi Peraturan Daerah Nomor Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan PKL ini di Kecamatan Semarang Timur ini ternyata dilatarbelakangi oleh beberapa permasalahan seperti belum adanya sosialisasi yang mantap, rendahnya komunikasi dan informasi dari dan untuk PKL, rendahnya pengawasan petugas, banyaknya PKL yang belum terdata, selain juga rendahnya tingkat pendidikan PKL, kemampuan aparat pelaksana program, partisipasi pedagang yang kurang mendukung,

serta faktor-faktor internal dan eksternal lainnya. Rendahnya tingkat komunikasi kebijakan ini, dari aparat kelurahan/kecamatan kepada PKL menyebabkan kurangnya informasi kepada pedagang mengenai ketentuan maupun kewajiban pedagang yang harus ditaati. Pendataan dan pengarahan yang dilakukan petugas dianggap sebagai peningkatan retribusinya. Kondisi tersebut disebabkan salah satunya karena komunikasi yang kurang baik yang dilakukan petugas terhadap PKL dan kemampuan dari aparat pelaksana untuk mendukung program pengaturan dan pembinaan PKL.

2. Masalah yang sering terjadi misalnya mereka tidak mau mengemasi dasaran seusai berjualan, atau membuang sampah sembarangan, yang efeknya estetika kota menjadi kurang asri dan indah. Padahal masyarakat pasti juga menginginkan agar estetika kota terjaga. Instansi tersebut sebenarnya menginginkan mereka tidak hanya berjualan di tempat ramai. Mereka diharapkan menjadi magnet baru yang menciptakan keramaian meski lokasinya tidak di tengah kota. Oleh karena kurang mengindahkan aspek ketentuan jam dasaran, juga dalam menjaga aspek kebersihan lingkungan, maka seringkali pihak Satpol PP melakukan penertiban bahkan sampai penggusuran. Terdapat hanya beberapa PKL yang keberatan atas upaya penggusuran yang dilakukan oleh pihak Pemerintah Kota Semarang melalui Satpol PP, namun sesuai dengan

ketentuan yang berlaku kondisi tersebut dirasakan sudah memenuhi aspek keadilan. Dengan kata lain, penertiban dan penggusuran yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang terhadap keberadaan PKL di lokasi usaha yang bukan peruntukkan yang diperbolehkan oleh pihak Pemerintah Kota Semarang, dinilai sudah sesuai konstitusi yang ada, sehingga dapat dianggap sudah memenuhi aspek keadilan.

H. Saran

Hambatan dalam implementasi Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 di Kecamatan Semarang Timur adalah masalah perkembangan jumlah penduduk Kota Semarang yang semakin pesat, sehingga lahan hunian menjadi semakin padat, dan dampaknya mengurangi lahan untuk berdagang para PKL. Pembangunan di segala sektor kehidupan yang semakin pesat dalam wilayah kota Semarang banyak mempengaruhi dan menimbulkan berbagai perubahan yang menyangkut keadaan lingkungan yang semakin padat dengan adanya PKL yang tersebar di mana-mana. Perubahan-perubahan ini disebabkan oleh adanya PKL yang melanggar berbagai aturan yang telah ditetapkan oleh Walikota Semarang, misalnya: pendirian kios PKL di atas tanah negara, merombak kios tanpa ijin kepada pihak yang berwenang, tidak ada ijin tertulis serta jual beli lahan yang akhir-akhir ini semakin marak dipermasalahkan, karena jual beli lahan tersebut sulit untuk dibuktikan. Dan hal inilah yang menjadi pertimbangan dikeluarkannya peraturan daerah tersebut.

Daftar Pustaka

- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. CV Alfa Beta. Bandung.
- Ananta, Aris. 2000. *Ekonomi Sumber Daya Manusia*, Jakarta: LPFE UI
- Dunn, William N. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Ibrahim, Amin. 2009. *Pokok-Pokok Administrasi Publik & Implementasinya*. Bandung: Refika Aditama.
- Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analisis*. Yogyakarta: Gava Media.
- Keban, Yeremias T. 2014. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori dan Isu Edisi 3*. Jogjakarta: Gavamedia.
- Moleong, Lexy J. 2008. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Nawawi, Ismail. 2009. *Perilaku Administrasi : Kajian, Teori dan Pengantar Praktik*. Surabaya : ITS Press Institut Teknologi Sepuluh November.
- Nugroho, Riant. 2014. *Publik Policy Teori, Manajemen, Dinamika, Analisis, Konvergensi, dan Kimia Kebijakan Edisi 5*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Pasolong, Herbani. 2007. *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi (ed). 2006. *Metode Penelitian Survai*. Jakarta : LP3ES.
- Subarsono. 2013. *Analisis Kebijakan Publik. Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*. Bandung : Alfabeta.
- Wibawa, Samudra. 2008. *Beberapa Konsep untuk Administrasi Negara*, Liberty. Yogyakarta.
- Winarno, Budi. 2011. *Kebijakan Publik: Teori dan proses Kebijakan Publik*. Media Pressindo. Yogyakarta.

Dokumen:

- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah
- Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima.
- Surat Keputusan Walikota Nomor 511.3/16/Tahun 2001 Tentang Penetapan Lahan/Lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Wilayah Kota Semarang.
- Surat Keputusan Walikota Nomor 123.8/11/Tahun 2014 Tentang Pengalihan Tugas, Pokok dan Fungsi Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kota Semarang