

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Proses demokratisasi menuntut sebuah ruang publik yang lebih luas bagi keterlibatan masyarakat. Masyarakat harus terlibat dalam rangka pengambilan keputusan sebagai aktor maupun *stakeholder* di luar pemerintahan. Sebagai bagian dari proses demokratisasi, maka reformasi penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik menjadi keharusan yang harus dilakukan untuk memberdayakan masyarakat dan bangsa ini.

Berjalannya kualitas tata pemerintahan yang baik dan berhasilnya pelaksanaan otonomi daerah cenderung bersifat simetris, yaitu bergantung pada perspektif yang digunakan. Kualitas tata pemerintahan dapat dilihat sebagai suatu variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Kewenangan besar yang diberikan kepada daerah kabupaten dan kota harus diikuti dengan penguatan peran masyarakat sipil dan kapasitas lembaga non pemerintah untuk dapat menjalankan fungsi kontrol bagi jalannya pemerintahan. Kebijakan publik yang holistik dan terintegrasi dapat dirancang untuk meningkatkan kinerja pemerintahan daerah tanpa mengabaikan kepentingan publik. Akhirnya otonomi daerah jika tidak dimaknai dengan baik, akan berdampak pada terjadinya kegagalan pembangunan. Otonomi daerah justru memberikan beban bagi kemandirian sebuah wilayah. Utamanya bagi wilayah yang kurang

memiliki sumber daya alam yang memadai dengan jumlah penduduk yang banyak dan luas wilayah yang terbatas. Dengan demikian keberhasilan terwujudnya kemandirian dan keberdayaan suatu daerah sangat ditentukan oleh distribusi dan alokasi peran *stakeholder*, baik dari eksekutif, legislatif maupun masyarakatnya. Namun pemahaman yang beragam ketika memaknai otonomi daerah sendiri ternyata menyisakan masalah, yaitu adanya distribusi alokasi dan peran sumber daya yang tidak seimbang. Akibat dari ketidak berimbangan itu akan mereproduksi ketermarginalan kelompok tertentu sebagai residu dari gagalnya sebuah pembangunan. Komunitas marginal adalah kelompok masyarakat yang berasal di sektor informal yang seringkali tidak mempunyai akses, kekuasaan dan hanya hidup dalam sektor yang tidak banyak menentukan pembangunan.¹Salah satu komunitas marginal yang ada di propinsi DIY (Daerah Istimewa Yogyakarta) adalah komunitas PKL (Pedagang Kaki Lima), yang *urgent* untuk segera diselesaikan masalahnya, yaitu mengenai tata keberadaannya.

Peran sektor informal akhir-akhir ini semakin penting sehingga dinamika sektor tersebut menjadi perlu pula untuk semakin diperhatikan. Terkait dengan pedagang kaki lima yang merupakan bagian penting dari sektor informal di wilayah perkotaan di Indonesia, hasil studi **Suharto** dengan kasus daerah metropolitan Bandung mengindikasikan bahwa kebijakan (pemerintah) harus peka terhadap karakteristik dan aspirasi para pelaku ekonomi ini. Pilihan-pilihan kebijakan seharusnya tidak

mengurangi peluang perolehan penghasilan para PKL.² Kebijakan relokasi adalah pilihan kebijakan yang dalam kenyataannya sering mengurangi penghasilan PKL. Ketika lokasi baru yang ditentukan pemerintah berada jauh dari jalan raya maka sebenarnya para PKL tidak lagi menjadi PKL. Kebijakan relokasi yang seringkali tidak melibatkan PKL juga membuat para pemeran sektor informal ini “memberontak”. Pilihan tempat yang tidak strategis dan sulit diakses oleh konsumen akan menjadi “modal yang cukup” bagi mereka untuk bangkrut. Pemberontakan tersebut akhirnya membawa mereka untuk justru berjualan di tempat-tempat yang menyediakan fasilitas publik, seperti di trotoar dan ruas jalan.

Nina Herlina yang mengadakan penelitian terhadap PKL dengan judul “ *Pengaruh Penggunaan Trotoar Oleh Pedagang Kaki Lima Terhadap Kinerja Jalan di Daerah Pertokoan (Studi Kasus di Jalan Gejayan Yogyakarta)*” menulis bahwa hasil dari penelitian menunjukkan bahwa ruang trotoar digunakan secara penuh oleh PKL untuk berjualan sehingga tidak ada sisa lahan untuk pejalan kaki dan mengakibatkan pejalan kaki berada di badan jalan. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa pelayanan lalu lintas di jalan Gejayan sudah buruk dan memerlukan penanganan. Hal ini menunjukkan bahwa kegiatan PKL di trotoar jalan Gejayan berpengaruh besar terhadap kinerja jalan Gejayan.³

Pada kota-kota di Indonesia, umumnya keberadaan ruang publik dikuasai oleh berbagai kegiatan ekonomi informal. Keberadaan pedagang kaki lima (PKL) memang memunculkan dilema berkepanjangan. Di satu sisi, PKL sangat dibutuhkan warga kota dan menyediakan ribuan kesempatan kerja. Di sisi lain, tanpa pengaturan yang efektif, pedagang

² Suharto, E. 2003. *Accommodating the Urban Informal Sector in the Public Policy Process : A Case Study of Street Enterprises in Bandung Metropolitan Region (BMR), Indonesia*. Policy Paper International Policy Fellow. (www.policy.hu).

³

luar pasar itu bisa menjadi benalu kota yang menyita ruang publik. Persoalan urbanisasi akibat tidak berjalannya pembangunan di daerah-daerah mengakibatkan jumlah PKL terus meningkat dari tahun ke tahun dan selalu menuai permasalahan yang sama.

Sebagai Kabupaten yang setiap tahun memiliki jumlah peningkatan arus urbanisasi, jumlah PKL di Kabupaten Sleman juga terus meningkat. Peningkatan jumlah PKL di Kabupaten Sleman dapat dilihat pada tabel di bawah ini. Pada tahun 2003, jumlah PKL di Kabupaten Sleman mencapai 789 orang, tahun 2004 menurun menjadi 478 orang, tahun 2005 meningkat menjadi 1097 dan tahun 2006 mencapai 1140 orang.

Tabel 1.1**Data PKL di Kabupaten Sleman**

NO	Kecamatan / RUAS JALAN	JUMLAH PKL			
		TH 2003	TH 2004	TH 2005	TH 2006
1	Jl. Ring Road Utara – Ring Road Barat	106	22	127	56
2	Sepanjang jalan menuju Kaliurang	234	106	507	210
3	Jl. Argo UGM	27			
4	Sepanjang jalan menuju Solo / Jl. Adisucipto	21	54	321	182
5	Jl. Sekitar Babarsari	49	57	152	71
6	Jl. Gejayan – terminal Condongcatur	60	16	84	
7	Jl. Colombo	2	13	163	51
8	Jl. Sagan	6			
9	Sepanjang jalan menuju Magelang	88	22	118	51
10	Jl. Sepanjang selokan Mataram	17	168	252	370
11	Jl. Monjali	49	5	85	28
12	Jl. Cebongan	8			
13	Jl. Kesehatan	11		38	
14	Sepanjang jalan menuju Wates	44			
15	Sepanjang jalan menuju Godean	14	15	64	82
16	Jl. Bantulan	21			
17	Jl. Merapi – Jl. Pangakan/Dr. Rajimin	24		21	31
18	Jl. Letkol Subadri	8			
19	Jl. Prambanan – Piyungan	-		18	17
20	Jl. Janti			37	
	Jumlah	789	478	1987	1149

Sumber: Profil dan Data Base Dinas Pol.PP dan Ketertiban

Masyarakat Kabupaten Sleman Tahun 2006

Tabel di atas menunjukkan adanya jumlah PKL yang fluktuatif atau naik turun. Hal ini disebabkan karena pendataan dilakukan dalam jangka waktu per tahun, sehingga dapat saja terjadi pada saat pendataan dilakukan, ada PKL yang sedang tidak berjualan. Selain itu, data ini juga hanya merupakan gambaran banyaknya jumlah PKL di Kabupaten Sleman sebagai bukti bahwa Kabupaten Sleman memang mempunyai daya pikat dan daya tarik sendiri karena memberikan harapan maupun peluang

Meskipun perekonomian di Kabupaten Sleman berkembang pesat, namun permasalahan yang dihadapi para PKL nya cukup serius untuk ditangani. Bagaimana implementasi Perda No.11 Tahun 2004 yang merupakan produk hukum Pemerintah Kabupaten Sleman dalam mengatur keberadaan PKL, masalah apa saja yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Sleman dalam penataan PKL, serta permasalahan apa yang sebenarnya dihadapi oleh PKL itu sendiri, adalah hal-hal yang menarik untuk diteliti dan diketahui. Oleh karena itu penelitian ini di beri judul ***“Implementasi Peraturan Daerah No.11 Tahun 2004 Tentang Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Sleman Tahun 2006/2007 (Studi Kasus di Kecamatan Depok)”***.

Pedagang Kaki Lima merupakan usaha sektor informal yang tumbuh dan berkembang sejak lama. Dalam melakukan aktivitasnya PKL menggunakan sebagian ruas jalan ataupun trotoar. Selain itu mereka juga menempati ruang-ruang terbuka dan fasilitas publik kota yang lainnya yang strategis, sebagai tempat untuk berdagang. Latar belakang para PKL sangat beragam. Sebagian besar dari mereka adalah masyarakat yang memiliki SDM rendah, baik dari sumber daya ekonomi maupun sumber daya lain seperti tingkat keterampilan dan pendidikan yang terbatas. PKL sejauh ini masih menjadi suatu komunitas yang belum diuntungkan dan terpinggirkan di dalam proses pembangunan kota. Eko Sulistyono dan tim penelitiannya yang tergabung dalam KOMPIP Solo dan bekerja sama dengan The Ford Foundation dalam sebuah buku yang berjudul *“Kajian Implikasi Otonomi Daerah dalam Pemberdayaan Masyarakat Marjinal di Surakarta”*⁴ menulis bahwa sebagai elemen masyarakat, PKL masih mengalami hambatan dalam memperoleh ruang usaha. Pemerintah tidak mengakui mereka sebagai pelaku usaha legal secara geografis. Mengingat keberadaan mereka sering menggunakan ruang publik ataupun fasilitas umum yang lebih sering mengganggu keberadaan komunitas pengguna ruang lainnya.

⁴ Drs. Eko Sulistyono dkk, *“Kajian Implikasi Otonomi Daerah dalam Pemberdayaan Masyarakat Marjinal di Kota Surakarta”*, hasil kerjasama antara KOMPIP Solo dan The Ford Foundation

Realitas yang pada pasca Orde Baru menunjukkan bahwa keberadaan PKL merupakan benteng penyangga ekonomi masyarakat bawah. Pada saat kondisi krisis yang panjang dan banyaknya pengangguran maupun runtuhnya banyak usaha (pengusaha) sektor formal hingga berdampak pada terjadinya PHK. Pada saat itu pemerintah sendiri mustahil mampu membuka lapangan pekerjaan. Untuk menampung banyaknya pengangguran dan masyarakat pencari kerja yang terjadi PKL menjadi pelarian pencari kerja ini. Namun demikian PKL tetap dianggap kelompok masyarakat yang merugikan kota. Akibatnya PKL termajinalkan dari sistem pemerintahan kota. Dalam proses pengambilan kebijakan pun kepentingan PKL masih cenderung terabaikan dan kurang terakomodir. Peran partisipasi PKL belum mendapat ruang dalam proses pengambilan keputusan. Mengingat kebijakan-kebijakan yang muncul sering bertolak belakang dengan tingkat kebutuhan dan kepentingan PKL. Upaya pengembangan sebagai usaha pemberdayaan pun masih sangat minim. Meski PKL mempunyai potensi kemandirian berusaha yang baik, bila ditilik dari daya tahan dan eksistensi mereka selama ini.⁵

Dalam pandangan **Rachbini**, para PKL yang menjajakan barang dagangannya di berbagai sudut kota sesungguhnya adalah kelompok masyarakat yang tergolong marginal dan tidak berdaya. Dikatakan marginal, sebab mereka rata-rata tersisih dari arus kehidupan kota dan bahkan ditelikung oleh kemajuan kota itu sendiri. Sedangkan dikatakan tidak berdaya, karena mereka biasanya tidak terjangkau dan tidak terlindungi oleh hukum, posisi *bargaining* (tawar menawar) nya lemah, dan acapkali menjadi objek penertiban dan penataan kota yang tak jarang bersifat represif.⁶

Setiap kota yang ingin menata dan menertibkan wilayahnya akan mendapati kenyataan bahwa kehadiran sektor informal terutama PKL sebagai salah satu faktor yang menimbulkan persoalan baik dalam masalah ketertiban, lalu-lintas, keamanan, maupun kebersihan kota. PKL masih dianggap sebagai komunitas yang merugikan kota karena penggunaan fasilitas publik seperti trotoar yang mengganggu pengguna fasilitas publik lainnya sehingga seringkali tidak dilibatkan dalam perencanaan kota. Persoalan ini menjadi lebih rumit, ketika mereka yang bergerak di bidang

⁵ *Ibid*, hal 15-16

⁶ *Ibid*, hal 15-16

PKL tidak lagi mempunyai tempat tinggal yang tetap. Mereka justru menggunakan tempat dagangan sebagai tempat tinggal.

Jika dilihat dari segi hukum, tindakan migran melanggar dagangan di ruang publik seperti trotoar, pinggir jalan, atau di stren-stren atau bantaran kali jelas-jelas melanggar hukum. Akan tetapi, karena alternatif lain tidak ada, maka mereka memilih lari ke sektor informal sebagai pilihan yang realistis.

Sejumlah kajian ekonomi sektor informal menjelaskan bahwa merebaknya sektor informal di perkotaan disebabkan oleh adanya pembangunan yang tidak merata. Pembangunan hanya terpusat di kota (bias urban). Sementara itu, pembangunan pertanian di desa (modernisasi pertanian) justru mengurangi jumlah tenaga kerja dan menambah pengangguran. Akibat lebih lanjut kesempatan kerja di desa sangat menurun, dan perbedaan tingkat upah juga semakin melebar. Menurut pendapat **Rachbini**, ketika di kota tersedia kesempatan kerja di sektor formal, maka sebagian besar kaum migran akan terserap di sana. Tetapi, berhubung arah investasi yang terjadi di Indonesia bias urban dan tidak ramah terhadap tenaga kerja migran yang tidak atau kurang berpendidikan, hal itulah yang menyebabkan perkembangan sektor informal menjadi tak terhindarkan.⁷

Harus diakui, PKL muncul karena adanya ketimpangan sosial, pembangunan perekonomian, dan pendidikan yang tidak merata di Indonesia. Dan lagi-lagi, kita harus kembali "melibatkan" kemiskinan dalam hal ini yang diakibatkan karena tidak adanya pemerataan kemajuan perekonomian, peningkatan kualitas pendidikan, dan penyediaan lapangan pekerjaan oleh pemerintah. Akibatnya, menjadi PKL sebagai salah satu
----- yang ada di dalam sektor informal menjadi alternatif yang cukup

banyak digemari karena tidak memerlukan modal yang besar, pendidikan tinggi, dan mudah untuk dikerjakan.

Dan sebagai sebuah wilayah yang mendapat julukan kota pelajar di samping juga kota budaya dan pariwisata, maka Propinsi DIY menjadi salah satu surga bagi para aktor dalam sektor informal untuk mencari penghasilan, tak terkecuali PKL. Sehingga dapat dikatakan bahwa Mahasiswa mempunyai andil dan peran besar dalam meningkatkan penghasilan mereka. Sebagai pendatang dan hanya menetap di rumah kos, para mahasiswa tersebut lazimnya akan membeli barang dagangan yang murah, lezat, serta mudah didapat di mana PKL dapat menyediakan itu semua.

Kabupaten Sleman sebagai salah satu kabupaten yang ada di dalam Propinsi DIY di mana komunitas PKL nya dapat dikatakan cukup banyak juga mengalami permasalahan yang kompleks. Sebagai salah satu Kabupaten yang mengalami perkembangan pesat dan terdapat banyak universitas ternama di dalamnya sehingga menampung banyak mahasiswa, Kabupaten Sleman memang menjajikan penghasilan yang cukup bagi para PKL. Menurut data yang ada, di kabupaten tersebut ada sekitar 5000 PKL. PKL ini merupakan bagian dari sektor informal di Kabupaten Sleman yang berdasarkan data yang diperoleh dari **Indonesian Human Development Report**, dari tahun 1999 sampai 2002 berkisar antara 57 sampai 43%.⁸ Persentase pekerja sektor informal di Kabupaten ini memang di bawah rata-rata propinsi DIY, namun demikian kompleksitas permasalahannya dapat saja lebih tinggi karena Sleman merupakan salah satu kabupaten yang perkembangannya tergolong pesat.

Setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah tentunya mempunyai tujuan yang baik meskipun tidak jarang terdapat kendala dalam pelaksanaannya. Bagi pemerintah, pedagang kaki lima adalah

⁸ Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Aloysius Gunadi Brata, Mahasiswa Universitas
Sleman, Yogyakarta, di kelas pada bulan November-Desember 2005

individu warga masyarakat yang perlu diberi kesempatan untuk mengembangkan usahanya dalam rangka mendukung perkembangan ekonomi dan sektor informal. Oleh karena itu Pemerintah Kabupaten Sleman mengeluarkan Peraturan Daerah No.11 Tahun 2004 tentang Pedagang Kaki Lima. Menurut Perda No.11 Tahun 2004, yang dimaksud dengan pedagang kaki lima adalah pelaku usaha yang melakukan kegiatan usahanya dalam jangka waktu tertentu dan bersifat sementara di Daerah Milik Jalan atau fasilitas umum, dengan menggunakan sarana berdagang yang mudah dipindahkan dan dibongkar pasang. Fasilitas umum tersebut adalah lahan, bangunan, beserta kelengkapannya yang tersedia untuk dipergunakan oleh masyarakat secara luas, sedangkan Daerah Milik Jalan adalah merupakan ruang sepanjang jalan yang dibatasi oleh lebar dan tinggi tertentu yang dikuasai oleh pembina jalan dengan suatu hak tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan bukan untuk melakukan aktivitas berdagang bagi PKL. Dalam melakukan aktivitasnya, PKL harus memiliki izin lokasi yang ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Sleman. Izin lokasi PKL adalah izin yang wajib dimiliki oleh PKL untuk menjalankan kegiatan usahanya pada jam dan lokasi tertentu. Sementara lokasi PKL adalah lokasi yang ditetapkan sebagai tempat untuk melakukan kegiatan usaha PKL. Seperti yang telah disebutkan bahwa pedagang kaki lima sebagai individu warga masyarakat yang perlu diberi kesempatan untuk mengembangkan usahanya dalam

adanya pemberdayaan bagi kelangsungan eksistensi keberadaan PKL. Pemberdayaan adalah upaya yang dilakukan pemerintah, dunia usaha, institusi lain dan masyarakat dalam bentuk penumbuhan iklim usaha, pembinaan dan pengembangan sehingga pedagang kaki lima mampu menumbuhkan dan memperkuat dirinya menjadi usaha yang tangguh dan mandiri.

Inisiatif pemerintah dalam pembuatan atau pembentukan Perda sesungguhnya dipengaruhi oleh daya dorongnya. *Pertama*, karena tuntutan dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. *Kedua*, adanya kebutuhan masyarakat yang perlu dituangkan dalam bentuk kebijakan daerah melalui Peraturan Daerah. Munculnya Perda No.11 Tahun 2004 merupakan sebuah kebutuhan dan tuntutan berkaitan dengan tatanan ruang kota yang sehat yang menuntut terciptanya wajah kota yang indah, bersih, dan tertata. Sebagaimana tercantum di dalam Perda no.11 Tahun 2004, pedagang kaki lima di kawasan Kabupaten Sleman menggunakan Daerah Milik Jalan atau fasilitas umum dan telah menimbulkan gangguan ketentraman, ketertiban masyarakat, kebersihan lingkungan, dan kelancaran lalu lintas sehingga perlu dilakukan pengaturan agar tercipta tertib sosial dan ketentraman masyarakat. Berdasarkan pertimbangan ini maka dibentuk Peraturan Daerah yang mengatur tentang keberadaan pedagang kaki lima di Kabupaten Sleman.

Meskipun demikian, Perda No.11 Tahun 2004 tidak serta merta dapat menyelesaikan permasalahan yang ada pada PKL di wilayah

Dampak dari hal ini adalah timbulnya ketidakserasian dalam tatanan sistem kegiatan fungsional, seperti fungsi primer yang berada di jalan skunder (seperti pendidikan, industri, dan sebagainya), dan sebaliknya, fungsi skunder yang berlokasi di jalan primer (seperti PKL), ataupun fungsi utama yang berada di jalan lokal dan sebaliknya fungsi pendukung yang berada di jalan arteri. Tentu saja hal-hal semacam itu perlu mendapatkan perhatian dalam penanganan kawasan ini. Pada tahap awal mungkin hanya ketidakefisienan pelayanan saja yang dirasakan sebagai kerugian, atau bahkan mungkin tidak dirasa sebagai suatu kerugian. Namun apabila fungsi kegiatan tersebut terus berkembang dan semakin membesar skala kegiatannya, maka dapat dipastikan akan memberikan dampak negatif terhadap lingkungannya.

Pembangunan bertumpu pada pertumbuhan ekonomi, sedangkan keberadaan PKL mempunyai peranan penting bagi pemenuhan kebutuhan sebagian besar golongan masyarakat. Bukan hanya pedagang yang memang memerlukan pekerjaan untuk hidup, tetapi juga bagi konsumen yang sebagian besar adalah golongan menengah ke bawah, yang pendapatannya hanya sanggup untuk mengkonsumsi barang-barang dengan harga murah seperti yang disediakan oleh PKL

B. Rumusan Masalah

Menurut **Muhammad Hatta**, pengertian masalah adalah:

"Kejadian atau keadaan yang menimbulkan pertanyaan hati tentang kedudukannya, kita tidak puas dengan melihatnya melainkan ingin mengetahuinya".⁹

Dari uraian yang dikemukakan dalam latar belakang di atas maka rumusan permasalahan dari peneliti adalah:

"Bagaimana Implementasi Peraturan Daerah No.11 Tahun 2004 Tentang Pedagang Kaki Lima di Kecamatan Depok, Kabupaten Sleman, Propinsi DIY, Tahun 2006/2007?"

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan

Bagi Penulis

- 1) Untuk mengetahui bagaimana implementasi Peraturan Daerah No.11 Tahun 2004 terkait dengan keberadaan PKL di Kecamatan Depok, Kabupaten Sleman
- 2) Untuk mengetahui bagaimana dampak implelementasi Peraturan Daerah No.11 Tahun 2004 terhadap keberadaan PKL di Kecamatan Depok, Kabupaten Sleman

2. Manfaat

a. Bagi Pemerintah:

Manfaat penelitian ini bagi pemerintah khususnya Bagian Perekonomian Sekretariat Daerah Sleman sebagai perumus kebijakan adalah untuk memberi masukan dan sebagai bahan pertimbangan dalam menentukan arah kebijakan selanjutnya.

b. Bagi Penulis:

Sebagai sarana untuk memperkaya referensi dalam bidang implementasi kebijakan khususnya mengenai pengaruh implementasi Peraturan Daerah No.11 Tahun 2004 terhadap Pedagang Kaki Lima yang ada yang ada di Kecamatan Depok, Kabupaten Sleman.

D. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan antar variabel berdasarkan konsep dan definisi tertentu. Unsur yang paling besar peranannya dalam suatu penelitian adalah teori. Karena dengan unsur inilah penyusun akan mencoba menerangkan fenomena sosial dan fenomena alam yang menjadi pusat perhatian.

"Teori adalah sarana pokok untuk menyatakan hubungan sistematis antara fenomena sosial maupun alami yang hendak diteliti yang merupakan rangkaian yang logis dari proposisi atau lebih".¹⁰

Pernyataan di atas menandakan bahwa dalam suatu penelitian teori sangat diperlukan, karena sangat membantu dalam pemecahan suatu masalah dan fenomena yang akan dihadapi. Teori pada dasarnya merupakan penjelasan hubungan variabel yang menjadi fenomena secara sistematis dari suatu penelitian. Selanjutnya akan dikaji, dibahas dan dianalisis permasalahan atau fenomena tersebut dengan kerangka pemikiran untuk menemukan cara pemecahannya.

Berdasarkan pada konsep di atas, maka dapat diuraikan kerangka dasar teori sebagai berikut:

1. Pemerintah Daerah: Kewenangan dan Pelaksanaan Otonomi Daerah dalam UU No.32 Tahun 2004

a. Otonomi

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing

dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem NKRI.

Otonomi yang diberikan kepada daerah kabupaten dan kota dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Artinya, pelimpahan tanggungjawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian, dan pemanfaatan sumberdaya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, dijelaskan bahwa pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem NKRI. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Di samping itu, perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak

dan kewajiban untuk menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.¹¹

Dalam penjelasan UU No.32 Tahun 2004 tersebut juga dijelaskan bahwa prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.¹²

Dari tataran filosofis tersebut, maka menurut penelitian yang dilakukan oleh KOMPIP Solo yang berkerja sama dengan *The Ford Foundation*, terdapat kebutuhan untuk melakukan klasifikasi isi otonomi yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat suatu daerah. Dua pendekatan yang dapat dilakukan yaitu:

Pertama, pendekatan isi otonomi yang berorientasi kepada penyediaan pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan pokok (*basic needs*) dari masyarakat seperti kebutuhan akan pelayanan pendidikan, kesehatan, lingkungan, pasar, transportasi dan pelayanan dasar lainnya. Di manapun lokasi Pemerintah Daerah tersebut akan selalu memerlukan kewenangan untuk menyediakan kebutuhan dasar untuk warganya. Dari

sini muncul tuntutan bahwa Pemerintah Daerah berkewajiban untuk menyediakan *basic services* yaitu pelayanan untuk memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*).

Kedua, pendekatan atas dasar sektor unggulan (*core competence*) daerah yaitu kebutuhan daerah untuk melakukan kewenangan yang berdasarkan pertimbangan urusan-urusan unggulan yang akan dilakukan daerah tersebut untuk memajukan daerahnya masing-masing. Penentuan *core competence* lebih didasarkan atas perhitungan apa yang menjadi unggulan suatu daerah yang pengembangannya akan berdampak sangat besar terhadap pembangunan sosial maupun ekonomi daerah yang bersangkutan. Suatu daerah *core competence*-nya adalah pengembangan pertanian, kehutanan, industri atau lainnya.

Indikator dari urusan unggulan tersebut dapat dilihat dari:

1. Komposisi penduduk menurut mata pencahariannya. Dari data statistik mata pencaharian penduduk akan terlihat sektor mana yang paling banyak menyerap tenaga kerja penduduk daerah yang bersangkutan. Sudah seyogyanya Pemerintah Daerah lebih memberi perhatian untuk pengembangan sektor-sektor yang menyerap penduduk terbanyak, karena pada dasarnya keberadaan Pemerintah Daerah adalah untuk melayani warganya.
2. Pemanfaatan lahan. Dari pemanfaatan lahan akan terlihat sektor mana yang dikembangkan di daerah yang bersangkutan

ada adalah Peraturan Daerah. Ini berarti eksistensi Perda menjadi sangat *urgent* dalam dalam upaya mewujudkan tujuan otonomi daerah.

Berdasarkan UU No 22 Tahun 1999 kedudukan dan fungsi Perda adalah dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sedangkan berdasarkan UU No.32 Tahun 2004, maka pembentukan Perda adalah untuk:¹³

1. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Propinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan.
2. Perda dibentuk merupakan penjabaran lebih lanjut dari perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
3. Perda yang dibentuk dilarang bertentang dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berkaitan dengan tujuan dan fungsi pembentukan Perda, UU No.32 Tahun 2004 memberikan beberapa asas dalam pembentukan Perda. Asas-asas ini tidak kita temui sebelumnya dalam UU No.22 Tahun 1999. Asas-asas tersebut antara lain; (1) Kejelasan tujuan; (2) Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; (3) Kesesuaian antara jenis dan materi muatan; (4) Dapat dilaksanakan; (5) Kedayagunaan dan kehasilgunaan; (6) Kejelasan rumusan, dan; (7) Keterbukaan.

Sementara itu materi muatan Perda menurut UU No.32 Tahun 2004 mengandung asas:

1. Pengayoman;
2. Kemanusiaan;
3. Kebangsaan;
4. Kekeluargaan;
5. Kenusantaraan;
6. Bhineka tunggal ika;
7. Keadilan;
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
9. Ketertiban dan kepastian hukum; dan atau
10. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

b. Kewenangan Pemerintah Daerah

Penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerja sama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu

memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya NKRI dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Peran Pemerintah, khususnya terhadap pelaksanaan otonomi dan urusan pemerintah yang telah menjadi kewenangan daerah lebih diarahkan pada pembinaan dan pengawasan. Dengan kata lain, pembinaan ditekankan pada fasilitasi upaya pemberdayaan daerah otonom, sedangkan pengawasan lebih bersifat refresif untuk memberikan kebebasan kepada daerah otonom dalam mengambil keputusan di samping mendorong peran DPRD dalam mewujudkan fungsi pengawasan kepada pemerintah daerah. Berdasarkan prinsip tersebut, daerah diberi keleluasan dalam menetapkan peraturan daerahnya masing-masing asal tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau peraturan perundang-undangan lainnya. Selain itu, berbeda dengan era lama, peraturan daerah yang ditetapkan oleh daerah otonom tidak lagi memerlukan pengesahan pejabat di tingkat pusat.

2. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan jika dipandang dalam pengertian yang luas, 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. Implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai proses, keluaran (*output*) maupun

implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.¹⁴

Menurut Van Meter dan Van Horn, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan di dalam mengembangkan tipologi kebijakan-kebijakan publik, yakni: *Pertama*, kemungkinan implementasi yang efektif akan bergantung sebagian pada tipe kebijakan yang dipertimbangkan. Misalnya, keberhasilan implementasi kebijakan mengenai pengentasan kemiskinan di Indonesia akan berbeda dengan kebijakan untuk menanggulangi kenakalan remaja. Hal ini disebabkan oleh tipe kebijakan yang berbeda antara pengentasan kemiskinan dan penanggulangan kenakalan remaja. *Kedua*, faktor-faktor tertentu yang mendorong realisasi atau non-realisis tujuan-tujuan program akan berbeda dari tipe kebijakan yang satu dengan tipe kebijakan yang lain. Suatu implementasi akan sangat berhasil bila perubahan marginal diperlukan dan konsensus tujuan adalah tinggi.

Van Meter dan Van Horn menawarkan suatu model dasar yakni enam variable yang membentuk ikatan (*linkage*) antara kebijakan dan pencapaian (*performance*).¹⁵ Model ini tidak hanya menentukan hubungan-hubungan antara variabel-variabel terikat mengenai kepentingan-kepentingan, tetapi juga menjelaskan hubungan-hubungan

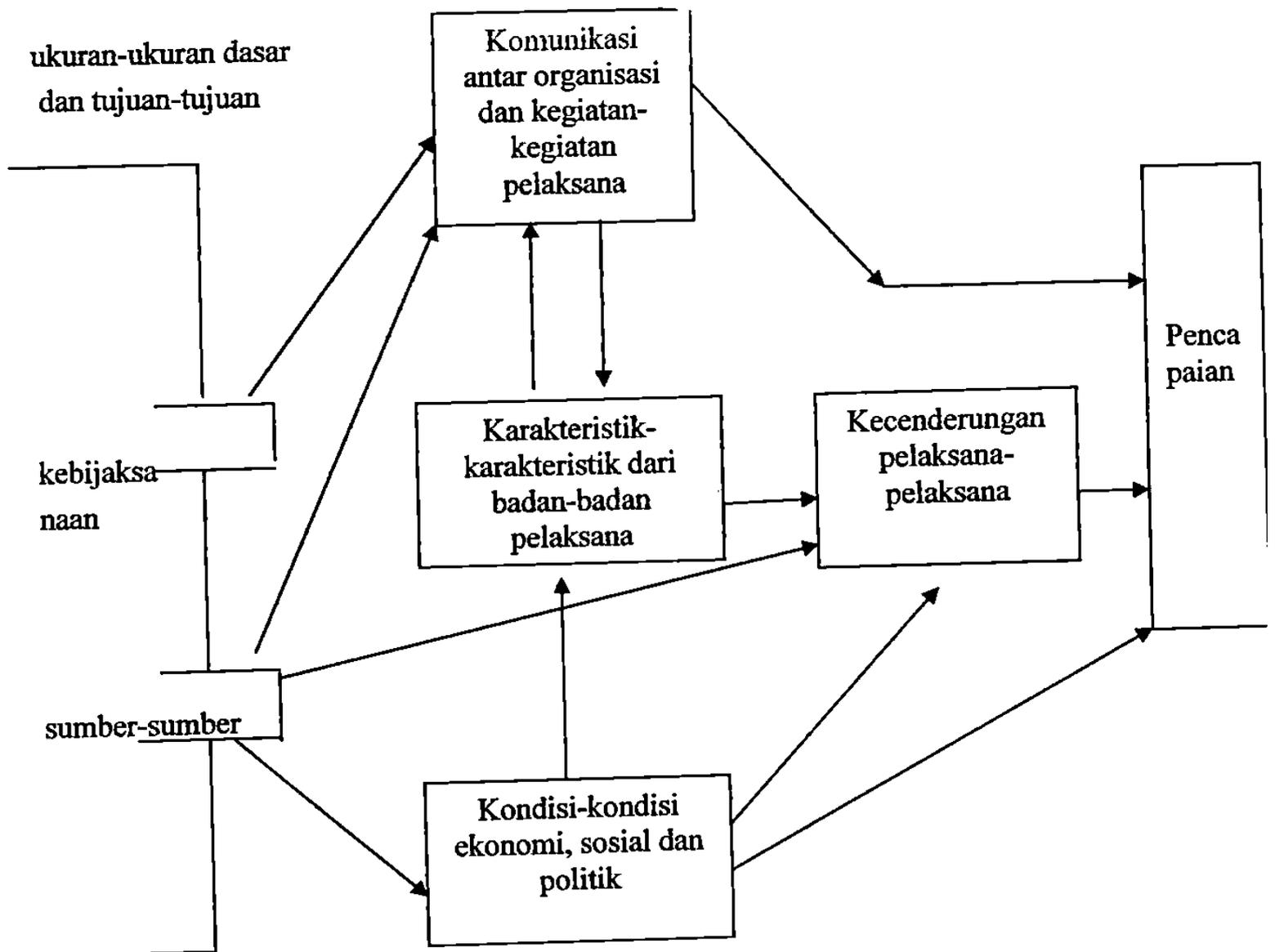
antara variabel-variabel bebas. Adapun variabel-variabel tersebut adalah sebagai berikut:

1. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan

Variabel ini didasarkan pada kepentingan utama terhadap faktor-faktor yang menentukan pencapaian kebijakan. Menurut Van Meter dan Van Horn, identifikasi indikator-indikator pencapaian merupakan tahap yang krusial dalam analisis implementasi kebijakan. Indikator-indikator pencapaian ini menilai sejauhmana ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan telah direalisasikan. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan berguna di dalam menguraikan tujuan-tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh. Di samping itu, ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan merupakan bukti itu sendiri dan dapat diukur dengan mudah dalam beberapa kasus. Misalnya, pemerintah berusaha menciptakan lapangan pekerjaan untuk para pengangguran dengan membuat beberapa proyek

Gambar 1.1

Model Proses Implementasi Kebijakan Menurut Van Meter dan Van Horn



Sumber: Budi Winarno : 2002 : 111

1. Sumber-sumber kebijakan

Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar

kecilnya dana akan menentukan faktor keberhasilan implementasi kebijakan.

2. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Menurut Van Meter dan Van Horn, prospek-prospek tentang implementasi yang efektif ditentukan oleh kejelasan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan yang dinyatakan dan oleh ketepatan dan konsistensi dalam mengkomunikasikan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan tersebut.

Selain itu, implementasi yang berhasil seringkali membutuhkan mekanisme-mekanisme dan prosedur-prosedur lembaga. Hal ini sebenarnya akan mendorong kemungkinan yang lebih besar bagi pejabat-pejabat tinggi (atasan) untuk mendorong pelaksana (pejabat-pejabat bawahan) bertindak dalam suatu cara yang konsisten dengan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan. Para pejabat dalam organisasi mempunyai pengaruh oleh karena posisi hierarkhis mereka. Para pejabat dalam struktur organisasi mempunyai kekuasaan personil yang diukur dari:

- a. Rekrutmen dan seleksi,
- b. Penugasan dan relokasi
- c. Kenaikan pangkat, dan
- d. Akhirnya pemecatan.

Dalam hubungan-hubungan antarorganisasi maupun

penting. *Pertama*, nasihat dan bantuan teknis yang dapat diberikan. Pejabat-pejabat tinggi seringkali dapat melakukan banyak hal untuk memperlancar implementasi kebijakan dengan jalan membantu pejabat-pejabat bawahan menginterpretasikan peraturan-peraturan dan garis-garis pedoman pemerintah, menstrukturkan tanggapan-tanggapan terhadap inisiatif-inisiatif dan memperoleh sumber-sumber fisik dan teknis yang diperlukan yang berguna dalam melaksanakan kebijakan. *Kedua*, atasan dapat menyandarkan pada berbagai sanksi, baik positif maupun negatif. Menurut Van Meter dan Van Horn, kita dapat menyelidiki aspek pelaksanaan ini dengan menunjuk kepada perbedaan antara kekuasaan normatif, renumeratif, dan kekuasaan koersif.

3. Karakteristik badan-badan pelaksana

Struktur birokrasi diartikan sebagai karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dengan menjalankan kebijakan. Komponen dari model ini terdiri dari ciri-ciri struktur formal dari organisasi-organisasi dan atribut-atribut yang tidak formal dari personil mereka.

Van Meter dan Van Horn menyetengahkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan:

- b) Tingkat pengawasan hierarkhis terhadap keputusan-keputusan subunit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana
- c) Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan di antara anggota-anggota legislatif dan eksekutif).
- d) Vitalitas suatu organisasi
- e) Tingkat komunikasi-komunikasi “terbuka”, yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relative tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi.
- f) Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan “pembuat keputusan” atau “pelaksana keputusan”.

4. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik

Dampak kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik pada kebijakan publik merupakan pusat perhatian yang besar selama dasawarsa yang lalu. Terutama dalam mengidentifikasi pengaruh variabel-variabel lingkungan pada hasil-hasil kebijakan. Sekalipun dampak dari faktor-faktor ini pada implementasi keputusan-keputusan kebijakan mendapat perhatian yang kecil, namun menurut Van Meter dan Van Horn, faktor-faktor ini mungkin mempunyai efek yang mendalam terhadap pencapaian

Beberapa hal yang dapat mempengaruhi yudisdiksi atau organisasi di mana implementasi itu dilaksanakan menurut Van Meter dan Van Horn, antara lain:

- a) Apakah sumber-sumber ekonomi dalam yurisdiksi atau organisasi pelaksana cukup mendukung implementasi yang berhasil?
- b) Sejauhmana atau bagaimana kondisi-kondisi ekonomi dan sosial yang berlaku akan dipengaruhi oleh implementasi kebijakan yang bersangkutan?
- c) Apakah sifat pendapat umum, bagaimana pentingnya isu kebijakan yang berhubungan?
- d) Apakah elit-elit mendukung atau menentang implementasi kebijakan?
- e) Apakah sifat-sifat pengikut dari yurisdiksi atau organisasi pelaksana; apakah ada oposisi atau dukungan pengikut bagi kebijakan?
- f) Sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan swasta dimobilisasi untuk mendukung atau menentang kebijakan?

5. Kecenderungan pelaksana (*Implementers*)

Van Meter dan Van Horn, berpendapat bahwa setiap komponen dari model yang dibicarakan sebelumnya harus disaring melalui persepsi-persepsi pelaksana dalam yurisdiksi di mana tipe dan tingkatan sumber-

di mana kebijakan akan mempengaruhi

kegiatan-kegiatan komunikasi dan pelaksanaan. Dengan demikian, seperti yang dijelaskan oleh Van Meter dan Van Horn, kaitan antara sumber-sumber dan lingkungan ekonomi, sosial dan politik dari yurisdiksi atau organisasi pelaksana menunjukkan bahwa tersedianya sumber-sumber keuangan dan sumber-sumber lain mungkin akan menimbulkan tuntutan - oleh para warganegara swasta dan kelompok-kelompok kepentingan yang terorganisir -- untuk peran serta dalam dan implementasi program yang berhasil. Faktor ini juga akan mendorong kelompok-kelompok yang pasif untuk berperan serta di dalam implementasi kebijakan.

Menurut **Mazmanian dan Sabatier (1983)¹⁰**, ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni:

1. **Karakteristik masalah (*Tractability of the problems*)**

Karakteristik masalah dapat dilihat dari beberapa hal berikut ini:

a. **Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan.**

Di satu pihak ada beberapa masalah sosial secara teknis mudah dipecahkan, seperti kekurangan persediaan air minum bagi penduduk atau harga beras yang tiba-tiba naik. Di pihak lain terdapat masalah-masalah sosial yang relatif sulit dipecahkan, seperti kemiskinan, pengangguran, korupsi, dan sebagainya. Oleh karena itu, sifat masalah itu sendiri akan mempengaruhi mudah tidaknya suatu program diimplementasikan.

b. **Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran.**

Ini berarti bahwa suatu program akan relatif mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarannya adalah homogen. Sebaliknya, apabila kelompok sasarannya heterogen, maka implementasi program akan relatif lebih sulit, karena tingkat pemahaman setiap anggota kelompok sasaran terhadap program relatif berbeda.

c. Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi.

Sebuah program akan relatif sulit diimplementasikan apabila sasarannya mencakup semua populasi. Sebaliknya sebuah program relatif mudah diimplementasikan apabila jumlah kelompok sasarannya tidak terlalu besar.

d. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan.

Sebuah program yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan relatif mudah diimplementasikan daripada program yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku masyarakat. Sebagai contoh, implementasi Undang-undang No.14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan sulit diimplementasikan karena menyangkut perubahan perilaku masyarakat dalam berlalu lintas.

2. Karakteristik kebijakan atau Undang-Undang (*Ability of statute of structure implementation*)

Karakteristik kebijakan dapat dilihat dari hal-hal berikut ini:

a. Kejelasan isi kebijakan. Ini berarti semakin jelas dan rinci isi sebuah

kebijakan akan mudah diimplementasikan karena implementor

mudah memahami dan menterjemahkan dalam tindakan nyata. Sebaliknya, ketidakjelasan isi kebijakan merupakan potensi lahirnya distorsi dalam implementasi kebijakan.

- b. Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis. Kebijakan yang memiliki dasar teoritis memiliki sifat lebih mantap karena sudah teruji, walaupun untuk beberapa lingkungan sosial tertentu perlu ada modifikasi.
- c. Besarnya alokasi sumber daya finansial terhadap kebijakan tersebut. Sumberdaya keuangan adalah faktor krusial untuk setiap program sosial. Setiap program juga memerlukan dukungan staff untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan administrasi dan teknis, serta memonitor program, yang semuanya itu perlu biaya.
- d. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana. Kegagalan program sering disebabkan kurangnya koordinasi vertikal dan horizontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi program.
- e. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.
- f. Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan. Kasus korupsi yang terjadi di Negara-negara Dunia Ketiga, khususnya di Indonesia salah satu sebabnya adalah rendahnya komitmen aparat untuk melaksanakan tugas dan pekerjaan atau program-program.
- g. Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi

peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat akan relatif mendapat dukungan daripada program yang tidak melibatkan masyarakat. Masyarakat akan merasa terasing atau terealienasi apabila hanya menjadi penonton terhadap program yang ada di wilayahnya.

3. Lingkungan kebijakan (*Nonstatutory variables affecting implementation*)

- a. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi. Masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik akan relatif mudah menerima program-program pembaruan dibanding dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional. Demikian juga, kemajuan teknologi akan membantu dalam proses keberhasilan implementasi program, karena program-program tersebut dapat disosialisasikan dan diimplementasikan dengan bantuan teknologi modern.
- b. Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan. Kebijakan yang memberikan insentif biasanya mudah mendapatkan dukungan publik. Sebaliknya kebijakan yang bersifat dis-insentif, seperti kenaikan harga BBM atau kenaikan pajak akan kurang mendapat dukungan publik.
- c. Sikap dari kelompok pemilih (*constituency groups*). Kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara antara lain: (1) Kelompok pemilih dapat melakukan intervensi terhadap keputusan

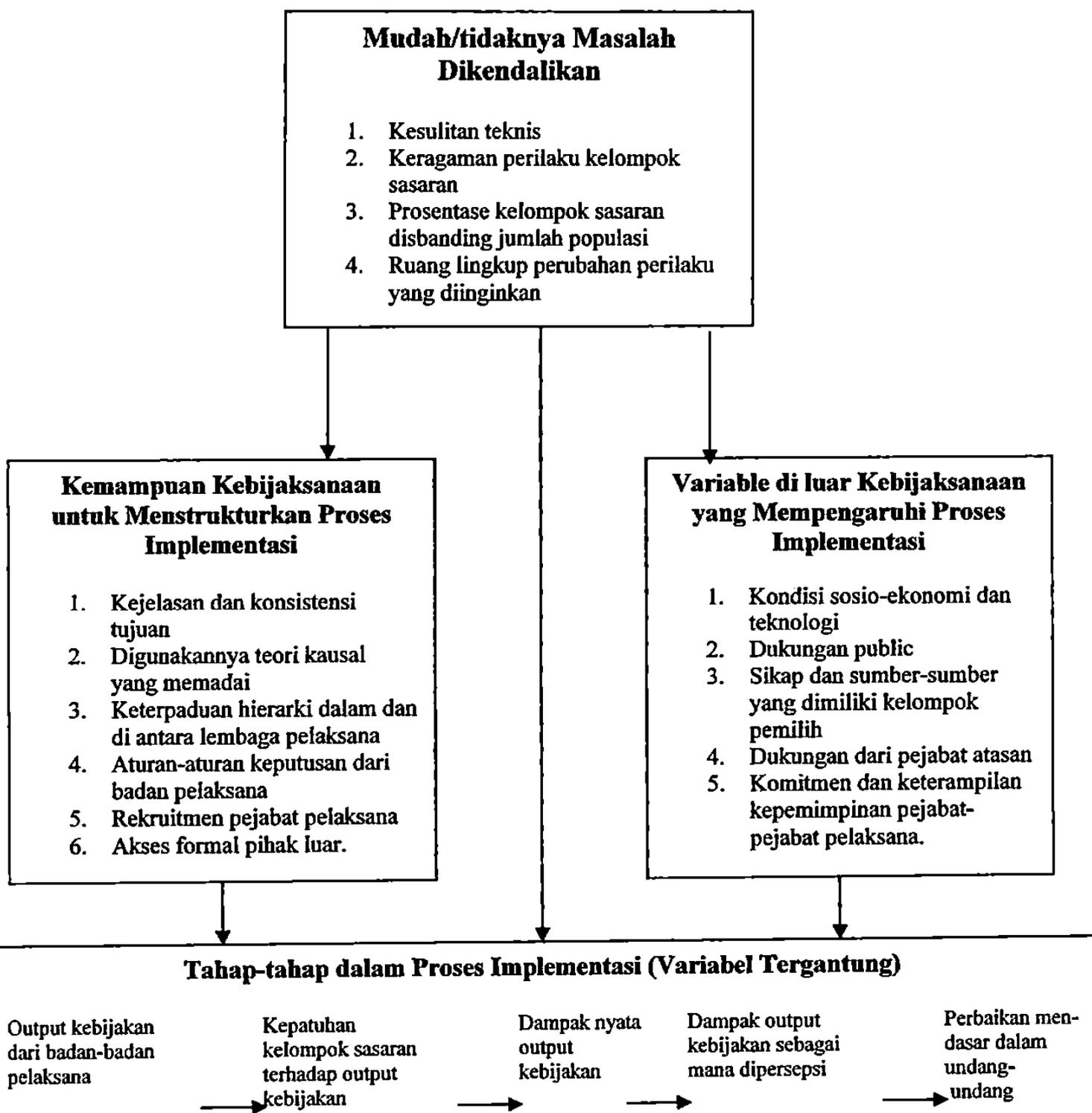
yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud untuk mengubah keputusan; (2) Kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap kinerja badan-badan pelaksana, dan membuat pernyataan yang ditujukan kepada badan legislatif.

- d. Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor. Pada akhirnya, komitmen aparat pelaksana untuk merealisasikan tujuan yang telah tertuang dalam kebijakan adalah variabel yang paling krusial. Aparat badan pelaksana harus memiliki keterampilan dalam membuat prioritas tujuan dan selanjutnya
-

Gambar 1.2

Variabel-Variabel yang Mempengaruhi Proses Implementasi Menurut Teori

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier



3. Pedagang Kaki Lima (PKL)

Pedagang Kaki Lima merupakan salah satu komunitas marginal yang terdapat di perkotaan. Komunitas marginal adalah kelompok masyarakat yang berasal di sektor informal yang sering kali tidak mempunyai akses, kekuasaan dan hanya hidup dalam sektor yang tidak banyak menentukan pembangunan. Faktor urbanisasi telah menjadikan sektor ini semakin marak di setiap perkotaan karena kuatnya magnet bisnis informal yang ada pada kota tersebut.

Paulus Hariyono mengemukakan bahwa ada dua sebab mengapa orang tertarik untuk melakukan urbanisasi. *Pertama*, karena daya tarik kota (*pull factors*). Daya tarik kota terjadi ketika proses industrialisasi di kota terjadi. Dunia industri membutuhkan berbagai macam ragam tenaga kerja terampil sampai dengan tenaga kerja kasar. Penghasilan yang lebih mudah diperoleh melalui partisipasi di sektor industri ini berakibat pada derasnya arus urbanisasi. Sebab yang *kedua* adalah karena daya dorong desa (*push factors*). Kenyataan menunjukkan bahwa masyarakat desa biasanya mengandalkan tanah atau sawah sebagai sumber penghasilan penduduknya. Kelemahan dari sumber natural ini adalah bahwa tanah tidak bisa berkembang atau meluas, bahkan akan menyempit apabila dibagi waris kepada anak cucu. Karena itu dapat dikatakan bahwa desa tidak dapat memberi banyak peluang kerja yang mendatangkan penghasilan secara cukup. Kondisi desa yang seperti inilah yang akhirnya

kota untuk mencari alternatif pekerjaan yang lebih beragam dan menjajikan di kota.¹⁷

Sedangkan **B.N Marbun** mengemukakan dampak positif dan negatif mengenai urbanisasi.¹⁸ Dari segi positif, Ia melihat bahwa pandangan atau tanggapan yang positif terhadap urbanisasi terutama berkembang di kalangan pemerintah dan perencana pada tingkat nasional yang melihat urbanisasi sebagai hal yang tidak dapat dielakkan dalam pembangunan. Pandangan ini didukung oleh fakta sejarah bahwa hampir tidak ada negara yang dapat mencapai kemajuan ekonomi tanpa proses urbanisasi. Pertimbangan lain atas pandangan positif terhadap urbanisasi menurut Marbun adalah bahwa kota dipandang sebagai “agen modernisasi dan perubahan” (*agent for modernization and change*). Dalam hal ini kota dilihat sebagai tempat pemusatan modal, keahlian, daya kreasi, dan segala macam fasilitas yang mutlak diperlukan bagi pembangunan. Kota dan dinamika tidak hanya diperlukan atau menjadi syarat bagi proses industrialisasi, tetapi negara-negara agraris juga memerlukan kota, baik sebagai kota pelabuhan maupun sebagai terminal pemasokan barang kebutuhan pertanian.

Dari sisi negatif, Marbun memberikan pandangannya mengenai urbanisasi sebagai berikut:

¹⁷ Drs. Paulus Hariyono, M.T, *Sosiologi Kota untuk Arsitek*, Bumi Aksara, Jakarta, 2007, hal 99-102.

- a. Masalah perumahan atau tempat tinggal, di mana harga tanah dan sewa rumah tinggi, sehingga hampir tidak ada kota di Indonesia, juga di luar negeri, yang dapat menyediakan fasilitas perumahan yang wajar bagi pertumbuhan penduduk kota yang alamiah (2-3% per tahun)
- b. Masalah pedagang kaki lima. PKL dan cara berjualan mereka yang tidak permanen menurut Marbun seringkali membuat pusing petugas pemerintahan kota
- c. Masalah gelandangan
- d. Masalah transportasi, antara lain masalah becak, dan
- e. Masalah ekologi

Menurut Keputusan Bupati Tk II Sleman No. 242/Kep.KDH/1992, pedagang kaki lima adalah pedagang ekonomi lemah dan atau penjual jasa yang berusaha dalam kegiatan ekonomi sektor informal yang menggunakan daerah milik jalan dan atau tempat tertentu atau tempat lain yang ditunjuk oleh Pemerintah Daerah yang dalam usaha yang dimaksud menggunakan tanah-tanah milik Pemerintah Daerah. Definisi tersebut menunjukkan bahwa konsep itu tidak bisa terlepas dengan aspek sejarah dari kehadiran PKL sebagai fenomena sosial ekonomi dari suatu daerah, yakni adanya perpindahan penduduk dari desa ke kota. Urbanisasi itu sendiri terjadi akibat adanya kesenjangan pembangunan antara desa dan kota sehingga mendorong mereka untuk ikut menikmati atau

tidak dibekali dengan keahlian dan keterampilan yang memadai sehingga mereka hanya dapat memasuki lapangan kerja yang lazimnya menjadi "tenaga kasar" di sektor formal, tetapi banyak juga dari mereka yang tidak bisa tertampung di sektor formal dan akhirnya mengambil suatu pilihan untuk melakukan kegiatan ekonomi di sektor informal seperti PKL, jasa parkir, kuli angkut, dan lain-lain.

Kabupaten Sleman, sebagai sebuah Kabupaten yang mengalami perkembangan pesat terutama pada Kecamatan Depok, setiap tahun mengalami arus urbanisasi yang terus meningkat. Hal ini juga berimbas pada jumlah sektor informal di Kabupaten Sleman yang juga meningkat setiap tahunnya, seiring dengan semakin berkembangnya Kabupaten tersebut. Banyaknya perguruan tinggi ternama yang dimiliki oleh Kecamatan Depok menjadikan profesi sebagai pedagang kaki lima cukup menjanjikan bagi pengusaha informal.

Pedagang kaki lima juga merupakan salah satu usaha sektor informal yang tumbuh dan berkembang sejak lama seiring perkembangan suatu kota. Dalam melakukan aktivitasnya PKL menggunakan sebagian ruas jalan ataupun trotoar. Selain itu mereka juga menempati ruang-ruang terbuka dan fasilitas publik kota yang lainnya yang strategis, sebagai tempat *mangkal*. PKL dikelompokkan menjadi tiga jenis usaha yaitu:¹⁹

1. Perdagangan : meliputi penjual rokok, stiker, akik, dan lain-lain
2. Olahan : meliputi warung makan, minuman, dan lain-lain

¹⁹ Konsorsium Monitoring dan Pemberdayaan Institusi Publik (KOMPIP) Solo & The Ford

3. Jasa : meliputi pembuat kunci, plat motor, duplikat kunci, tambal ban, dan lain-lain

E. Definisi Konsepsional

1. Implementasi kebijakan adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan berdasarkan kebijakan yang telah dirumuskan dan disahkan
2. Pemerintah daerah adalah perangkat daerah yang dilimpahi dan disertai kewenangan dari pemerintah pusat untuk mengatur sendiri daerahnya.
3. Otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat.
4. Pedagang Kaki Lima (PKL) adalah salah satu komunitas marjinal yang hidup di perkotaan dan menggantungkan hidup mereka di sektor informal, melakukan aktivitasnya diruang terbuka, fasilitas-fasilitas publik, ruas jalan, maupun trotoar.

F. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan operasionalisasi variabel-variabel yang sudah dibahas dalam kerangka dasar teori dan definisi konseptual serta merupakan unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana

... variabel. Berdasarkan pengertian tersebut maka

indikator-indikator yang digunakan sebagai acuan dalam penelitian ini adalah:

a. Karakteristik masalah (*Tractability of the problems*)

Karakteristik masalah dapat dilihat dari:

- 1) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan
- 2) Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran
- 3) Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan

a. Karakteristik Kebijakan atau Undang-Undang (*Ability of statute of structure implementation*) :

- 1) Kejelasan isi kebijakan
- 2) Besarnya alokasi sumber daya finansial terhadap kebijakan tersebut
- 3) Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana
- 4) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana
- 5) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan

b. Lingkungan Kebijakan (*Nonstatutory variable affecting implementation*)

- 1) Kondisi sosial masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi

2)

G. Metode penelitian

Dalam mengadakan penelitian ini penulis menggunakan metode atau cara untuk mempermudah mengumpulkan data. Pengertian metode penelitian dikemukakan oleh **Winarno Surachman** sebagai berikut:²⁰

“Metode penelitian adalah cara utama yang digunakan untuk mencapai tujuan dengan menggunakan teknik tertentu yaitu selalu menyusun perhitungan kewajaran yang ditinjau dan tujuan penelitian”

Jadi, dapat dikatakan bahwa metode merupakan alat yang paling penting di dalam menjamin keberhasilan suatu usaha yang akan dilaksanakan. Apabila terdapat kesalahan di dalam memilih metode yang akan digunakan, maka jelas keberhasilan dari usaha tersebut dapat diragukan.

1. Jenis Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini, penulis menggunakan jenis penelitian kualitatif. **Bogdan dan Taylor**²¹ menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menghasilkan data diskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Pendekatan ini diarahkan pada latar dari individu tersebut secara holistik. Tidak boleh mengisolasi individu atau organisasi ke dalam variabel atau hipotesis, tetapi perlu memandangnya sebagai bagian dari suatu keutuhan. Definisi lain diberikan oleh **Denzin dan Lincoln**²² yang menyatakan

²⁰ Winarno Surachman, *“Dasar dan Teknik Research”*, CV. Tarsito Bandung, 1978. hal 131

bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan latar alamiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada.

Beberapa hal dari definisi tersebut menjelaskan mengapa penelitian kualitatif dipilih dalam penelitian ini.

Pertama, karena adanya latar belakang alamiah. Penelitian kualitatif melakukan penelitian pada latar alamiah, atau pada konteks dari suatu keutuhan. Hal ini dilakukan karena ontologi alamiah menghendaki adanya kenyataan-kenyataan sebagai keutuhan yang tidak dapat dipahami jika dipisahkan dari konteksnya.

Kedua, deskriptif. Semua yang dikumpulkan dalam penelitian ini mempunyai kemungkinan untuk menjadi kunci terhadap apa yang diteliti. Telaah yang dilakukan terhadap hasil penelitian dilakukan satu per satu. Pertanyaan mengapa, alasan apa dan bagaimana, akan senantiasa dimanfaatkan oleh peneliti. Dengan demikian, peneliti tidak akan memandang bahwa sesuatu itu memang demikian keadaannya. Akan selalu muncul pertanyaan terhadap data yang diperoleh di lapangan. Selain untuk mencari fakta lain yang mungkin tersembunyi, peneliti berharap dengan penelusuran data secara terus menerus akan memberikan pemahaman terhadap data secara keseluruhan. Data di sini bukan hanya berasal dari hasil wawancara, akan tetapi pertanyaan juga dimunculkan

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi di salah satu kecamatan yang ada di Kabupaten Sleman, yaitu Kecamatan Depok. Alasan pemilihan lokasi ini adalah karena Kecamatan Depok merupakan suatu wilayah yang perkembangannya tergolong pesat karena mempunyai banyak perguruan tinggi sehingga mempunyai bekal yang cukup bagi kemajuan pendidikan dan perekonomiannya terutama di bidang perdagangan dan jasa. Meskipun demikian, persentase pekerja sektor informalnya terutama PKL mempunyai kompleksitas persoalan yang lebih tinggi sebagai akibat dari perkembangan tersebut. Hal inilah yang menjadikan penulis tertarik untuk mengambil lokasi penelitian di Kecamatan Depok, Kabupaten Sleman.

3. Unit Analisis

Unit analisis dalam penelitian ini adalah pihak-pihak terkait. Pihak-pihak tersebut adalah pihak-pihak yang bersinggungan dengan masalah penanganan PKL di daerah Kabupaten Sleman yaitu Bagian Perekonomian Sekretariat Daerah, Sat. Pol. PP bidang Ketentraman dan Ketertiban Masyarakat, Dinas Pemukiman, Prasarana Wilayah dan Perhubungan (Kimpraswilhub), Pedagang Kaki Lima, dan masyarakat yang ada di Kecamatan Depok.

4. Jenis Data

a. Data Primer

Yaitu data yang didapat langsung dari obyek penelitian. Adapun

1. ... di peroleh dengan cara mengamati langsung kegiatan yang

mencakup aspek penelitian. Jadi data yang diperoleh dari sumber pertama yang berasal dari instansi-instansi yang berkaitan langsung dengan penelitian.

b. Data Skunder

Adalah data yang didapat dari kajian sumber-sumber yang digunakan sebagai penunjang dalam menganalisa masalah yang berkaitan dengan skripsi ini. Data yang diperoleh dengan studi kepustakaan (*library research*) menggunakan data yang telah tersedia berupa bahan-bahan, pustaka seperti buku-buku ilmiah, jurnal artikel dan lain-lain yang dianggap relevan dengan masalah yang diteliti.

5. Teknik Pengumpulan Data

a. Observasi

Metode ini menggunakan pengamatan langsung terhadap fenomena yang dikaji. Pengamatan mengoptimalkan kemampuan peneliti dari segi motif, kepercayaan, perhatian, perilaku tidak sadar, kebiasaan, dan lain-lain.²³ Observasi dilakukan dengan mengamati keadaan pedagang kaki lima yang ada di kawasan Kabupaten Sleman mulai dari bentuk bangunan yang digunakan, jenis usaha, sampai dengan aktivitas yang dilakukan. Selain itu juga dengan memperhatikan pembangunan fisik yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten Sleman. Observasi dilakukan melalui

Menurut **Winarno Surachman**, teknik dokumentasi adalah:²⁴

“Laporan tertulis dari suatu peristiwa yang isinya terdiri atas penjelasan tertulis dengan sengaja untuk menyimpan atau meneruskan keterangan mengenai peristiwa”.

Dalam teknik ini, sumber data diperoleh dengan dua macam cara. Yang pertama adalah sumber primer, yaitu sumber yang memberi data secara langsung dari tangan pertama. Sedangkan yang kedua adalah sumber skunder, yaitu sumber yang menggunakan atau memperoleh data dari sumber lain berdasarkan laporan-laporan kegiatan pada obyek penelitian.

c. Wawancara

Teknik wawancara merupakan teknik pengumpulan data dengan cara memberikan pertanyaan kepada responden. Ini dimaksudkan untuk memberikan keterangan yang belum diperoleh secara jelas tentang masalah yang diajukan dalam penelitian.

6. Teknik Analisa Data

Teknik analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisa kualitatif. Menurut **Tatang** dan **M. Arifin**, analisa kualitatif pada dasarnya mempergunakan pemikiran logis, analisa dengan logika, induksi, deduksi, analogi, dan komparasi.²⁵

Analisa kualitatif dalam pemikiran **Tatang** dan **M. Arifin** tersebut berarti menganalisa suatu fenomena dengan menganalisis data berdasarkan

²⁴ *Ibid*, hal 126

²⁵ *Ibid*, hal 126

hasil jawaban yang diperoleh dari responden dan didukung oleh teori-teori serta menggunakan tabel berdasarkan persentase. Maksud dari analisa ini adalah menggambarkan suatu keadaan dan fenomena permasalahannya.

Menurut **Winarno Surachman**, penelitian yang bersifat kualitatif adalah menuturkan dan menafsirkan data yang ada, misalnya tentang situasi yang dialami, suatu hubungan kegiatan, tentang proses yang sedang berlangsung, kelainan yang sedang muncul, kecenderungan yang sedang tampak, pertentangan yang sedang meruncing dan sebagainya.²⁶

Analisis dengan metode kualitatif ini digunakan untuk menyesuaikan metode kualitatif dalam penelitian yang cenderung mengumpulkan data yang banyak dan juga karena metode ini menggunakan cara analisis yang mengajukan secara langsung hakekat dari permasalahan yang diangkat sesuai dengan teori-teori yang dipergunakan. Sedangkan analisis data kualitatif menurut **Bogdan dan Biklen** seperti yang dikutip oleh **Lexy. J. Moleong** dalam bukunya yang berjudul "*Metodologi Penelitian Kualitatif*" adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceriterakan kepada orang lain.²⁷

Definisi mengenai analisis data dikemukakan sedikit berbeda oleh Patton yang lebih menitikberatkan pada pengorganisasian data dibandingkan Bogdan dan Biklen yang menekankan maksud dan tujuan dari analisis data itu sendiri. Dari kedua definisi tersebut maka analisis data dapat disintesis menjadi suatu proses yang mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data.²⁸

Dan pada akhirnya dapat dikemukakan bahwa analisis data dilakukan dalam suatu proses. Proses berarti pelaksanaannya sudah mulai dilakukan sejak pengumpulan data dilakukan dan dikerjakan secara intensif sesudah meninggalkan lapangan penelitian. Pekerjaan menganalisis data memerlukan usaha pemusatan perhatian dan pengerahan tenaga fisik serta pikiran peneliti. Selain menganalisis data, peneliti juga perlu mendalami kepustakaan guna mengonfirmasikan teori atau untuk menjustifikasikan adanya teori baru yang barangkali ditemukan.