

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintah harus mengatasi permasalahan-permasalahan publik yang masih belum terwujud secara efektif dan efisien. Permasalahan publik bersifat dinamis, sehingga perlu pendekatan yang memandang masalah sebagai kegiatan yang tidak dapat dipisahkan dari penyebabnya. Permasalahan tersebut dapat diidentifikasi lewat tindakan publik melalui kebijakan-kebijakan publik. Oleh karena itu, melalui kebijakan publik maka pencapaian suatu tujuan pemerintah dalam merealisasikan suatu kebijakan yang akan diterapkan dan bisa menyelesaikan permasalahan secara efektif dan efisien.

Kebijakan harus berjalan sebagaimana mestinya perlu adanya implementasi atau yang diartikan sebagai penerapan dalam kebijakan tersebut. Implementasi kebijakan ini merupakan tahap yang paling penting di dalam suatu kebijakan. Karena kebijakan publik harus diimplementasikan agar tercapainya tujuan yang diinginkan oleh pembuat kebijakan (pemerintah).

Permasalahan yang belum terselesaikan salah satunya pada pedagang kaki lima di Indonesia yang selalu saja ada di setiap daerah maupun kota. Namun permasalahan tersebut tidak kunjung terselesaikan dengan efektif dan efisien. Karena pedagang kaki lima merupakan usaha dagang yang menetap dan ada pula yang berpindah tempat ke tempat lain untuk menjualkan barang dagangannya.

Kegiatan pedagang kaki lima sering dianggap ilegal karena tidak sesuai dengan visi kota yang sebagian besar menekan pada aspek 3k yaitu, kebersihan, keindahan, dan kerapihan kota. Pedagang kaki lima selalu menempati fasilitas-fasilitas publik seperti di badan jalan, trotoar, halte dan tempat kepentingan publik lainnya. Hal itu tentu saja menghambat pemerintah dalam mewujudkan visi kota yang bersih, indah, dan rapih. Maka dari itu pedagang kaki lima selalu saja menjadi target utama kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Namun, kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah tentang pedagang kaki lima seringkali menuai kontra dari para pedagang kaki lima, karena pedagang kaki lima merasa itu tidak tepat, tidak adil bahkan bisa merugikan para pedagang kaki lima.

Upaya dalam menyelesaikan masalah tentang pedagang kaki lima, yaitu pemerintah di sebagian besar kota maupun daerah mengeluarkan peraturan-peraturan untuk melarang pedagang kaki lima yang menempati ruang publik atau tempat kepentingan umum sebagai tempat berdagang, karena hal itu membuat kemacetan arus lalu lintas dan mengganggu kepentingan umum.

Permasalahan pada pedagang kaki lima salah satunya yang berada di Pasar Tanah Abang DKI Jakarta. Pasar Tanah Abang tersebut merupakan pusat grosir terbesar di Asia Tenggara dan tentu saja menyebabkan tanah abang menjadi ramai dengan para pedagang dan pengunjung pasar dari berbagai daerah yang hendak berbelanja. Namun, sangat disayangkan Pasar Tanah Abang yang menjadi pusat grosir terbesar di Asia Tenggara ini tidak tertata dengan baik karena semakin banyaknya pedagang liar yang melihat peluang besar untuk berjualan barang

dagangannya di sekitar pasar tanah abang seperti di pintu masuk, badan jalan/trotoar maupun di lapangan parkir yang tidak mempunyai izin.

Mengatasi permasalahan pada pedagang kaki lima di Pasar Tanah Abang tersebut Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2007 Tentang Ketertiban Umum yang di dalamnya pada pasal 25 ayat (2) menyebutkan bahwa setiap orang atau badan dilarang berusaha, berdagang di bagian jalan/trotoar, halte, jembatan penyebrangan orang dan tempat-tempat kepentingan umum lainnya. Dan Pasar Tanah Abang termasuk dalam tempat kepentingan umum. Pada pasal 25 juga disebutkan, siapa saja yang membeli barang dagangan Pedagang Kaki Lima akan dikenakan hukuman pidana kurungan maksimal 60 hari dan membayar denda Rp.20 juta. Sanksi tersebut diberlakukan karena semakin banyaknya Pedagang Kaki Lima liar yang berjualan di kawasan Pasar Tanah Abang.

Penelitian ini dilakukan di Pasar Tanah Abang DKI Jakarta yang merupakan pusat grosir terbesar di Asia Tenggara. Maka dari itu, Pasar Tanah Abang selalu ramai pengunjung dari berbagai daerah dan banyaknya pedagang kaki lima yang melihat peluang besar untuk berjualan di fasilitas-fasilitas umum sekitar Pasar Tanah Abang yang seharusnya dilarang oleh pemerintah dalam Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum. Selain itu, Pedagang Kaki Lima di Pasar Tanah Abang selalu menjadi target utama pemerintah dalam menata Kawasan Pasar Tanah Abang karena masih banyak yang melanggar kebijakan Peraturan Daerah tersebut.

Permasalahan yang ditemui oleh peneliti di kawasan pasar tanah abang masih banyaknya pedagang kaki lima liar yang berjualan atau berdagang di atas trotoar dan pintu masuk sekitar pasar tanah abang. Hal tersebut dapat dilihat dari rekapitulasi hasil penegakan Perda Nomor 8 tahun 2007 pada pedagang kaki lima yang masih melanggar :

Tabel 1.1
Rekapitulasi Pelanggaran PKL di Tanah Abang Kota Jakarta Pusat

| No. | Tahun | Pelanggaran Pedagang Kaki Lima |
|---------------|-------|--------------------------------|
| 1. | 2017 | 234 |
| 2. | 2018 | 1.509 |
| 3. | 2019 | 705 |
| Jumlah | | 2.448 |

Sumber : Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Administrasi Jakarta Pusat 2020

Dilihat dari tabel di atas, bahwa pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh Pedagang Kaki Lima mengalami naik turun. Pada pelanggaran Pedagang Kaki Lima tahun 2017 terdapat 234 pelanggaran. Namun, pada tahun 2018 pelanggaran Pedagang Kaki Lima meningkat sangat cepat sebanyak 1.509 pelanggaran dan mengalami penurunan pada tahun 2019 menjadi 705 pelanggaran. Sampai saat ini masih banyaknya para Pedagang Kaki Lima yang berjualan atau berdagang di atas trotoar sepanjang jalan kawasan Pasar Tanah Abang walaupun petugas Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) yang merupakan pelaksana dari kebijakan tersebut seringkali melakukan pengawasan setiap hari.

Pemerintah Daerah DKI Jakarta harus berupaya melakukan penataan para Pedagang Kaki Lima di Tanah Abang. Namun, dalam efektivitasnya dirasa belum maksimal karena masih banyaknya pedagang kaki lima yang melakukan pelanggaran. Oleh karena itu, bertolak dari latar belakang di atas penulis kemudian tertarik untuk melakukan penelitian tentang: **Implementasi Kebijakan Ketertiban Umum Pedagang Kaki Lima Di Pasar Tanah Abang DKI Jakarta.**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas, maka peneliti membatasi permasalahan-permasalahan menjadi sebagai berikut :

1. Berkenaan pedagang kaki lima yang berdagang di pintu masuk, badan jalan/trotoar maupun di lapangan parkir yang tidak mempunyai izin.
2. Berkenaan dengan Peraturan Daerah No. 8 Tahun 2007 tentang ketertiban umum.
3. Berkenaan dengan banyaknya Pedagang Kaki Lima yang melanggar Kebijakan Ketertiban Umum.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan dari latar belakang penelitian, maka dapat dirumuskan masalah dalam bentuk pertanyaan yaitu :

1. Bagaimana komunikasi dalam melakukan penertiban kepada pedagang kaki lima di Pasar Tanah Abang?
2. Bagaimana sumber daya yang melaksanakan pegakkan terhadap kebijakan Peraturan daerah ?
3. Bagaimana disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan dalam melakukan suatu kebijakan ?
4. Adakah Standard Operating Procedure (SOP) dalam kebijakan ketertiban umum pedagang kaki lima di Pasar Tanah Abang?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan permasalahan di atas yang telah dipaparkan, maka rumusan penelitian ini memiliki tujuan yaitu :

1. untuk mengetahui komunikasi dalam melakukan penertiban kepada pedagang kaki lima di Pasar Tanah Abang.
2. Untuk mengetahui sumber daya yang melaksanakan penegakkan terhadap kebijakan Peraturan Daerah.
3. Untuk mengetahui disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan dalam melaksanakan suatu kebijakan.
4. Untuk mengetahui adanya Standard Operating Procedure (SOP) dalam kebijakan ketertiban umum pedagang kaki lima di Pasar Tanah Abang.

E. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini akan dipergunakan baik secara teoritis maupun praktis kepada beberapa pihak sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis penelitian ini dapat dipergunakan untuk menambah wawasan keilmuan khususnya pada bidang Administrasi Publik dalam Kajian Kebijakan Publik untuk mengkaji dan menganalisis Implementasi Kebijakan ketertiban umum Pedagang Kaki Lima di Pasar Tanah Abang DKI Jakarta.

2. Kegunaan Praktis

a. Untuk Peneliti

Untuk menambah wawasan ilmu dan pengetahuan dalam bidang Administrasi Publik dalam kajian Kebijakan Publik, sebagai bahan untuk menerapkan dan membandingkan pengetahuan yang diperoleh peneliti dengan kenyataan yang terjadi di lokasi penelitian.

b. Untuk Instansi

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan dan evaluasi bagi instansi khususnya Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam menangani permasalahan Pedagang Kaki Lima di Pasar Tanah Abang.

c. Untuk Peneliti Selanjutnya

Hasil dari penelitian ini diharapkan menjadi sumbangan pemikiran mengenai implementasi kebijakan ketertiban umum pedagang kaki lima di pasar tanah abang DKI Jakarta dan dapat dijadikan bahan acuan dan pertimbangan untuk peneliti selanjutnya dan sebagai referensi dengan bidang yang sama secara mendalam dan lebih spesifik.

F. Kerangka Pemikiran

Fokus pemikiran penelitian ini adalah implementasi ketertiban umum Pedagang Kaki Lima di Pasar Tanah Abang DKI Jakarta, yang merupakan kajian dari Administrasi Publik, khususnya pada Kebijakan Publik. Hal ini, dapat dilihat pada ruang lingkup administrasi publik menurut Nicholas Henry (1995) yaitu :

1. Organisasi publik, yang pada prinsipnya berkenaan dengan model-model organisasi dan perilaku birokrasi.
2. Manajemen publik, yaitu berkenaan dengan sistem dan ilmu manajemen, evaluasi program dan produktivitas, anggaran publik dan manajemen sumber daya manusia.
3. Implementasi yaitu menyangkut pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antar pemerintah dan etika birokrasi.

Mulyadi mengatakan dalam bukunya (2016:33) bahwa administrasi publik adalah suatu kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas pemerintah dalam memenuhi kebutuhan publik secara efektif dan efisien. Di dalam administrasi publik terdapat kajian kebijakan publik. Adapun kebijakan publik menurut Subarsono dalam bukunya (2009:2) bahwa

kebijakan publik merupakan suatu keputusan para badan pemerintah dalam berbagai bidang.

Suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh badan pemerintah harus adanya implementasi dari kebijakan tersebut. Implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Di dalam penelitian ini dibahas tentang bagaimana implementasi kebijakan ketertiban umum pedagang kaki lima di Pasar Tanah Abang DKI Jakarta.

Proses pembahasan dan pemecahan dalam penelitian memerlukan landasan teori yang tujuannya untuk mengetahui teori-teori yang akan digunakan mempunyai korelasi serta relevansi dengan variable yang terdapat pada judul penelitian. Adapun landasan teori yang peneliti anggap relevan untuk mengukur implementasi kebijakan ketertiban umum yaitu menggunakan teori implementasi kebijakan dari George C. Edward III.

Mengukur sejauh mana implementasi peraturan daerah No. 8 tahun 2007 digunakan teori Edward III yang menurut peneliti paling relevan dan tepat. Menurut Edward III yang dikutip oleh Nawawi (2009:136) dalam mengukur implementasi kebijakan ada 4 dimensi sebagai berikut :

1. Komunikasi

Implementasi kebijakan publik untuk mencapai keberhasilan salah satu syaratnya pada implementor agar mengetahui apa yang harus dilakukan secara jelas. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus diinformasikan

kepada kelompok sasaran (*target group*). Dengan melakukan tiga hal, yaitu (1) penyaluran (*transmisi*) yang baik akan menghasilkan implementasi yang baik pula kejelasan, (2) adanya kejelasan yang diterima oleh pelaksana kebijakan sehingga tidak membingungkan dalam pelaksanaan kebijakan, (3) adanya konsistensi yang diberikan dalam pelaksanaan kebijakan. Jika yang dikomunikasikan berubah-ubah akan membingungkan dalam pelaksanaan kebijakan yang bersangkutan. Di dalam proses kebijakan harus adanya komunikasi yang baik antara si pelaksana kebijakan dengan kelompok sasaran. Karena tujuannya itu agar kelompok sasaran memahami bahwa adanya kebijakan tersebut.

2. Sumber daya

Dalam implementasi kebijakan harus ditunjang oleh sumber daya manusia, material, dan metoda. Sasaran, tujuan dan isi kebijakan walaupun sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif dan efisien. Sumber daya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif dan efisien. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen tidak diwujudkan untuk memberikan pemecahan permasalahan yang ada di masyarakat dan upaya memberikan pelayanan pada masyarakat. Dalam implementasi kebijakan harus mempunyai sumber daya yang berkualitas dan kuantitas. Karena sumberdaya merupakan faktor penting untuk implementasi kebijakan agar berjalan dengan efektif dan efisien.

3. Disposisi atau sikap

Suatu disposisi dalam implementasi dan karakteristik, sikap yang dimiliki oleh implementor kebijakan, seperti komitmen, kejujuran, komunikatif, cerdas, dan sifat demokratis. Implementor baik harus memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan dan ditetapkan oleh pembuat kebijakan. Implementasi kebijakan apabila memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasinya menjadi tidak efektif dan efisien.

Faktor yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan yaitu sikap implementor. Sikap juga sangat menentukan dan berpengaruh kepada kebijakan tersebut. Oleh karena itu, para pelaksana kebijakan tersebut harus mampu melaksanakan tugas dan fungsinya masing-masing dengan tanggung jawab yang telah diberikan.

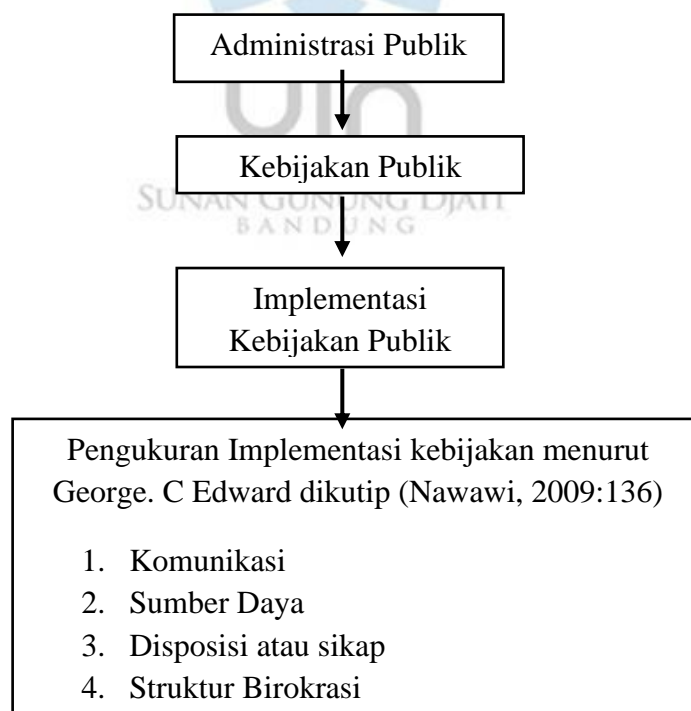
4. Struktur birokrasi

Organisasi menyediakan peta sederhana untuk menunjukkan secara umum kegiatan-kegiatannya dan jarak dari puncak menunjukkan status relatifnya. Garis-garis antara berbagai posisi-posisi itu dibingkai untuk menunjukkan interaksi formal yang ditetapkan. Kebanyakan peta organisasi bersifat hierarki yang menentukan hubungan antara atasan dan bawahan serta hubungan secara diagonal langsung organisasi melalui lima hal, yaitu : (1) jenjang hierarki jabatan-jabatan manajerial yang jelas sehingga terlihat siapa yang bertanggung jawab kepada siapa, (2) pelembagaan berbagai jenis kegiatan operasional sehingga nyata jawaban siapa yang melakukan apa, (3) berbagai saluran komunikasi yang

terdapat dalam organisasi siapa yang berhubungan dengan kepentingan apa, (4) jaringan informasi yang dapat digunakan untuk berbagai kepentingan, baik yang sifatnya institusional maupun individual, (5) hubungan antara satu-satuan kerja dengan berbagai satuan kerja yang lain. Adanya struktural birokrasi dalam suatu kebijakan akan terdapat pihak yang mempunyai peranan-peranan penting didalam suatu kebijakan. Salah satu aspek struktur organisasi yaitu adanya prosedur operasi yang standar (SOP) untuk implementor dalam bertindak.

Jika keempat dimensi yang dikemukakan oleh George C. Edward III ini berjalan dengan baik, maka Peraturan Daerah akan lebih mudah berjalan dan terimplementasi sesuai dengan tujuan dibentuknya kebijakan tersebut. Peneliti dapat merumuskan kerangka sebagai berikut:

Gambar 1.1



Skema Kerangka Pemikiran

Sumber : Diolah oleh peneliti (2019)

G. Proposisi

Proposisi adalah keterkaitan antara praktis dengan teoritis berkenaan dengan fenomena yang terjadi. Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut, maka proposisinya adalah implementasi ketertiban umum pedagang kaki lima di Pasar Tanah Abang DKI Jakarta akan berjalan efektif dan efisien, jika dalam pelaksanaan implementasi kebijakannya memenuhi indikator komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap, dan struktur birokrasi

