

**KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA PEKANBARU TERHADAP
PENATAAN DAN PEMBERDAYAAN PEDAGANG KAKI LIMA
TAHUN 2011-2012**

TENGKU NARA PRIMA PUTRA

Drs. H. ISRIL, MH

**nara.prima@yahoo.co.id
085271881881**

ABSTRACT

This study wants to determine and analyze Government Policy Pekanbaru City Empowerment Of Organization and Traders of Five Feet Period 2011-2012. The background of this study is not the implementation of a well Government Policy Pekanbaru City Empowerment Of Organization and Traders of Five Feet Year 2011-2012 sourced from the rampant activity hawkers and inconsistencies in the implementation of Government Regulation of the Minister of Home Affairs Number 20 Year 2012 and Regional Regulation Pekanbaru No. 11 Year 2001.

Another problem is the high level of urbanization and yet optimal control Government Pekanbaru City the supervision of Street Vendors. This study aims to determine Implementation analyze Government Policy Pekanbaru City Empowerment Of Organization and Traders of Five Feet Period 2011-2012 and to find out what are the factors that affect the implementation of this policy, based on the theory of public policy and public policy implementation. This study used qualitative methods implemented in the city of Pekanbaru, the data obtained either directly or indirectly, which is then analyzed using descriptive data analysis techniques.

Based on the review and analysis of data showed Implementation Government Policy Pekanbaru City Empowerment Of Organization and Traders year 2011-2012 not going well. It was marked from the increasing number of street vendors are popping up in almost every sub-district in the city of Pekanbaru and a lack of public understanding of the Regional Regulation No. 11 Year 2001 Pekanbaru About Planning and Empowerment of Street Vendors in the city of Pekanbaru which in practice often lead to conflict between the Government and traders as well as the difficulty of Pekanbaru city government to do the arrangement and empowerment. The factors that affect the implementation of the Regional Regulation No. 11 Year 2001 Pekanbaru About Planning and Empowerment of Street Vendors is the lack of supervision, high urbanization and bureaucratic structures that are less responsive.

Keyword; Policies, Regulations Regional Pekanbaru City, Planning and Empowerment hawkers pavement.

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Penataan dan pemberdayaan terhadap Pedagang Kaki Lima merupakan pekerjaan yang cukup merepotkan bagi hampir semua Pemerintahan Daerah di Indonesia. Hampir semua penataan dan pemberdayaan terhadap Pedagang Kaki Lima mengalami polemik yang tidak berkesudahan antara Pemerintah dan kelompok PKL. Kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru dalam melakukan penataan terhadap PKL tidak serta merta mendapat persetujuan dari pedagang maupun asosiasi yang mengatasnamakan pedagang. Berbagai penolakan yang dilakukan oleh pedagang seringkali menimbulkan permasalahan seperti aksi demonstrasi pedagang, boikot kebijakan hingga penolakan penggusuran yang dilakukan oleh Pemerintah Kota melalui Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pekanbaru.

Kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru memang bertujuan untuk meningkatkan kualitas pasar dan memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat selaku pembeli, akan tetapi seringkali cara-cara yang dilakukan oleh Pemerintah Kota tidak sesuai dengan kondisi pedagang yang ada di lapangan, sehingga penataan dengan prediket “penertiban” justru menimbulkan gejolak antara pedagang dan Pemerintah Kota Pekanbaru. Hakikatnya Pedagang Kaki Lima yang selanjutnya disingkat dengan PKL adalah pelaku usaha yang melakukan usaha perdagangan dengan menggunakan sarana usaha bergerak maupun tidak bergerak, menggunakan prasarana Kota, fasilitas sosial, fasilitas umum, lahan dan bangunan milik Pemerintah dan/atau swasta yang bersifat sementara atau tidak menetap.

Pedagang kaki lima (PKL) ternyata mempunyai kapasitas yang kuat untuk bertahan pada situasi ekonomi makro yang tidak menentu, dan tidak terpuruk seperti aktivitas ekonomi formal atau aktivitas ekonomi yang berskala besar. PKL berfungsi sebagai jaring penyelamat dan lapangan kerja bagi sebagian masyarakat dan juga merupakan salah satu alternatif mata pencarian bagi sebagian warga kota yang tidak dapat memasuki sektor formal. Karena memiliki ciri-ciri mudah dimasuki, tidak membutuhkan pendidikan tinggi, tidak membutuhkan modal yang besar, namun dapat menghasilkan pendapatan yang kadang melebihi sektor formal membuat usaha PKL menjadi peluang yang cukup menggembirakan bagi sebagian warga kota. Karena memiliki ciri-ciri mudah dimasuki, tidak membutuhkan pendidikan tinggi, tidak membutuhkan modal yang besar, namun dapat menghasilkan pendapatan yang kadang melebihi sektor formal membuat usaha PKL menjadi peluang yang cukup menggembirakan bagi sebagian warga kota.

Pembahasan mengenai PKL tidak terlepas dari sekelumit permasalahan yang hadir dalam aktivitas dari kegiatan tersebut. PKL merupakan pedagang eceran yang bermodal kecil, berpendapat rendah dan pada umumnya berjualan di tempat-tempat umum seperti emperan toko, di tepi-tepi jalan, di taman-taman, dan

di pasar-pasar tanpa izin dari Pemerintah dan seringkali dipandang sebagai penyebab “kesemrawutan” Kota. Berikut data jumlah PKL di Kota Pekanbaru berdasarkan data Dinas Pasar Kota Pekanbaru Per Juni 2013;

Tabel : 1.1 Jumlah Pedagang Kaki Lima Ilegal di Kota Pekanbaru Juni 2013

No	Kecamatan	Kelurahan	Jumlah PKL Ilegal
1	Payung Sekaki	Tampan	138
		Labuh Baru Barat	177
2	Marpoyan Damai	Maharatu	296
		Sidomulyo Timur	35
3	Lima Puluh	Tanjung Rhu	125
		Sekip	136
4	Tampan	Tuah Karya	57
		Delima	83
		Simpang Baru	109
		Sidomulyo	41
5	Sail	Cinta Raja	223
		Suka Mulya	34
6	Tenayan Raya	Rejo Sari	273
		Sail	48
7	Sukajadi	Kampung Tengah	33
8	Bukit Raya	Tangkerang Labuai	189
		Simpang Tiga	30
		Tangkerang Selatan	30
		Tangkerang Utara	72
9	Rumbai	Sri Meranti	179
10	Rumbai Pesisir	Meranti Pandak	58
		Lembah Damai	78
		Limbangan	58
11	Pekanbaru Kota	Sukaramai	227
12	Senapelan	Kampung Baru	50

Sumber: *Dinas Pasar Kota Pekanbaru /Juni 2013*

Berdasarkan data di atas dapat diketahui jumlah Pedagang Kaki Lima ilegal yang beroperasi di Kota Pekanbaru, artinya bahwa terdapat 2779 Pedagang Kaki Lima (PKL) yang menggelar dagangan tanpa izin dari Pemerintah Kota Pekanbaru dan yang sering dianggap menjadi masalah bagi penataan Kota. Hal ini tentu saja menjadi pertanyaan besar perihal konsistensi Pemerintah dalam melaksanakan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 11 Tahun 2001 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kota Pekanbaru terutama oleh Dinas Pasar sebagai Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang diberikan wewenang oleh WaliKota Pekanbaru berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2001.

2. Kerangka Teori

Kebijakan publik merupakan “*whatever governments choose to do or not to do*” segala sesuatu yang dipilih oleh pemerintah, yang dikerjakan ataupun yang tidak dikerjakan (Dye,1978). Selanjutnya Dye menyatakan apabila pemerintah memilih untuk melakukan kebijakan publik, maka harus mengutamakan goal (objektifnya) dan merupakan tindakan keseluruhan bukan hanya perwujudan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja.

Dan dalam mengimplemetasikan kebijakan publik yang telah dipilih, pemerintah harus melakukan hal-hal yang menyangkut ; 1) Organizational seperti pengorganisasian konflik dalam masyarakat, 2) Regulatif berupa pengaturan konflik dalam masyarakat, 3) Diskriminatif melalui pemberian reward kepada masyarakat yang telah melaksanakan atau patuh dengan kebijakan yang dibuat dan pemberian pelayanan material kepada masyarakat seperti pembangunan puskesmas disetiap desa, dan 4) Ekstraktif yaitu pemungutan uang dari masyarakat melalui pajak.

Untuk mengkaji implementasi kebijakan menurut Syukur ada tiga unsur penting dalam proses implemetasi yaitu, 1. Adanya program atau kegiatan yang akan dilaksanakan, 2. Target group, 3. Unsur pelaksana. Keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat dari terjadinya kesesuaian antara pelaksanaan/penerapan kebijakan dengan desain, tujuan dan sasaran kebijakan itu sendiri serta memberikan dampak/hasil yang positif bagi pemecahan permasalahan yang dihadapi.

Menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier, keberhasilan implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh 3 kelompok variabel, yaitu 1. Karakteristik dari masalah, 2. Karakteristik kebijakan/ undang-undang, 3. Variabel lingkungan. Efektivitas implementasi kebijakan publik akan terlihat dari dampak yang terjadi dimasyarakat. Apabila dampak yang terjadi positif, dapat dikatakan implementasi kebijakan efektif, demikian juga sebaliknya apabila dampak yang terjadi adalah negatif atau tidak sesuai dengan harapan Pemerintah berarti implementasi tidak efektif.

Suatu kebijakan akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi anggota masyarakat. Dengan kata lain tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat bersesuaian dengan apa yang diinginkan oleh Pemerintah atau negara. Dengan demikian perilaku atau perbuatan mereka yang tidak sesuai dengan Pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik menjadi tidak efektif.

Dalam merumuskan suatu kebijakan diperlukan adanya model kebijakan sebagai suatu patokan dalam menyusun suatu kebijakan, adapun model yang dipakai adalah model Merilee S. Grindle (1980). Model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan.

Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan mencakup:

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.
2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
3. Derajat perubahan yang diinginkan.
4. Kedudukan pembuat kebijakan.
5. (siapa) pelaksana program.
6. Sumber daya yang dikerjakan.

Sementara itu konteks implementasinya adalah:

1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat.
2. Karakteristik lembaga dan penguasa.
3. Kepatuhan dan daya tanggap.

Menurut George Edwards III setidaknya ada empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan;

1. Komunikasi

Komunikasi merupakan alat kebijakan untuk menyampaikan perintah-perintah dan arahan-arahan (informasi) dari sumber pembuat kebijakan kepada mereka-mereka yang diberikan wewenang dan tanggungjawab untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Untuk itu perlu memahami arah penyampaian kebijakan.

2. Sumber daya

Yaitu jelasnya suatu perintah dan arahan pelaksanaan implementasi, jika para pelaksana yang bertanggung jawab menyelenggarakan kebijakan kekurangan sumber daya untuk melaksanakan tugas secara efektif, maka implementasi kebijakan tidak akan berhasil.

3. Disposisi atau sikap para pelaksana

Maksudnya kemauan atau niat para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan atau motivasi psikologis para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan.

4. Struktur birokrasi

Yaitu kelembagaan pemerintahan dan masyarakat desa dalam mensukseskan program pembangunan tanpa adanya intervensi atau tekanan-tekanan dari luar organisasi serta struktur birokrasinya tidak menghambat pelaksanaan program.

3. Masalah Penelitian

Berdasarkan pemaparan pada latar belakang di atas, maka pertanyaan penelitian ini adalah:

1. Apa saja kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru terhadap penataan dan pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kota Pekanbaru tahun 2011-2012?
2. Mengapa kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru terhadap penataan dan pemberdayaan tersebut belum berjalan dengan baik?

4. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

4.1. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk:

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis kebijakan yang dilakukan Pemerintah Kota Pekanbaru dalam melaksanakan penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima di Kota Pekanbaru tahun 2011-2012.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis penyebab belum terlaksananya penataan dan pemberdayaan terhadap PKL di Kota Pekanbaru dengan baik oleh Pemerintah Kota Pekanbaru kurun waktu 2011-2012

4.2. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini adalah untuk kepentingan praktis dan teoritis. Kegunaan praktis penelitian ini adalah sebagai sumbangsih pemikiran kepada Pemerintah Kota Pekanbaru dan Dinas Pasar Kota Pekanbaru selaku pengampu kebijakan penataan dan pemberdayaan terhadap PKL di Kota Pekanbaru. Sedangkan kegunaan teoritis penelitian ini adalah sebagai sumbangan pemikiran dalam rangka pengembangan teori dan rujukan penelitian berikutnya.

METODE PENELITIAN

1. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Yaitu peneliti mengadakan tanya jawab terhadap informan guna memperoleh data dan informasi mengenai Penataan dan pemberdayaan PKL Kota Pekanbaru.

b. Observasi

Yaitu dimana peneliti mendapatkan data berdasarkan hasil pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap gejala-gejala mengenai Penataan dan pemberdayaan PKL Kota Pekanbaru.

c. Dokumentasi

Yaitu dimana peneliti mendapatkan data berdasarkan laporan-laporan dokumenter terkait dengan Penataan dan pemberdayaan PKL Kota Pekanbaru.

2. Jenis Data

a. Data Primer

Data yang diperoleh langsung dari informan dan pihak-pihak yang berkaitan langsung dengan permasalahan yang sedang diteliti, adapun data tersebut yang menyangkut kriteria-kriteria untuk menjelaskan permasalahan yang diteliti.

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari pihak kedua, data tersebut telah diolah oleh pihak yang berwenang. Data tersebut berasal dari pihak yang ada hubungannya dengan penelitian ini. Adapun data sekunder berupa laporan-laporan risalah rapat anggaran, dokumen-dokumen media massa, dan lain sebagainya yang berkaitan dengan masalah penelitian ini.

3. Analisa Data

Penelitian ini memusatkan perhatian secara intensif terhadap suatu objek tertentu dengan mempelajarinya sebagai suatu kasus. Dalam menganalisa data, penulis menggunakan analisis deskriptif, yaitu membahas fenomena yang telah terjadi kemudian membandingkan dengan suatu kriteria atau standar yang telah ditetapkan, yaitu kriteria yang menjadi tujuan, selanjutnya diambil suatu kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Tinjauan Tentang Kebijakan Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2012 Tentang Pedoman dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima pasal 1 angka 2 dikatakan bahwa penataan Pedagang Kaki Lima adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah melalui penetapan lokasi binaan untuk melakukan penetapan, pemindahan, penertiban, dan penghapusan lokasi PKL dengan memperhatikan kepentingan umum, sosial, estetika, kesehatan, ekonomi, keamanan, ketertiban, kebersihan lingkungan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya pada angka (3) dinyatakan bahwa pemberdayaan PKL adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dunia usaha dan masyarakat secara sinergis dalam bentuk penumbuhan iklim usaha dan pengembangan usaha terhadap PKL sehingga mampu tumbuh dan berkembang baik kualitas maupun kuantitas usahanya.

Penataan dan pemberdayaan Pedagang Kaki Lima bertujuan untuk:

- a. Memberikan kesempatan berusaha bagi PKL melalui penetapan lokasi sesuai dengan peruntukannya.
- b. Menumbuhkan dan mengembangkan kemampuan usaha PKL menjadi usaha ekonomi mikro yang tangguh dan mandiri; dan
- c. Mewujudkan kota yang bersih, indah, tertib dan aman dengan sarana dan prasarana perkotaan yang memadai dan berwawasan lingkungan.

PKL acapkali dipandang sebagai aktifitas ilegal dan terkadang diperlakukan seperti kriminal. Berbagai studi menunjukkan bahwa hampir di semua negara-negara Asia, PKL tidak mempunyai status legal dalam menjalankan usahanya dan mereka terus mendapatkan tindakan kekerasan oleh pemerintah kota dengan program yang mengatasnamakan penertiban atau penataan. Di sisi lain, peran yang dijalankan sektor informal (PKL) ini belum sepenuhnya diterima oleh pemerintah kota. PKL lebih dipandang sebagai aktivitas non-profit karena tidak berkontribusi pada ekonomi lokal atau nasional melalui pajak. Kelompok ini lebih sering dimarginalkan dalam agenda pembangunan, dengan demikian terkena dampak buruk dari kebijakan ekonomi makro.

Aktivitas PKL pada umumnya menempati badan-badan jalan dan trotoar, sehingga tidak menyisakan cukup ruang bagi pejalan kaki. Kondisi ini menjadi perhatian publik karena menciptakan masalah kemacetan dan pergerakan orang

dipedestrian, dan menciptakan lingkungan yang kotor dan kurang sehat. PKL yang menempati ruang dan jalan publik juga dapat menciptakan masalah sosial seperti hadirnya pencopet, pencuri, dan sebagainya. Situasi ini menciptakan masalah dalam pengelolaan pembangunan dan merusak morfologi dan estetika kota.

Akan tetapi, bagi sebagian kelompok masyarakat, PKL justru menjadi solusi karena menyediakan barang dengan harga yang lebih murah. Bagi masyarakat yang berpendapatan rendah, PKL menjadi pilihan. Hal ini membuat penertiban PKL di lokasi-lokasi strategis selalu menjadi kontroversi dilihat dari kaca mata sosial. Padahal setiap hari mereka adalah pekerja yang ulet, berjuang untuk menghidupi keluarga dan sebagainya.

2. Upaya Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (PKL) Oleh Pemerintah Kota Pekanbaru

Pemerintah pusat telah mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 125 Tahun 2012 tentang Koordinasi Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima yang kemudian ditindaklanjuti dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 41 Tahun 2012 tentang Pedoman Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima sedangkan Pemerintah Kota Pekanbaru melalui Dinas Pasar Kota Pekanbaru menindaklanjuti Perpres tersebut dengan menerbitkan Rencana Strategis Dinas Pasar Kota Pekanbaru Tahun 2012-2017.

Selain itu, salah satu amanat yang tercantum dalam Permendagri Nomor 41 Tahun 2012 adalah Bupati/Walikota menetapkan lokasi atau kawasan sesuai peruntukannya sebagai lokasi tempat kegiatan usaha PKL. Penetapan lokasi tempat kegiatan usaha PKL dilakukan dengan memperhatikan kepentingan umum, sosial, budaya, estetika, ekonomi, keamanan, ketertiban, kesehatan dan kebersihan lingkungan dan sesuai dengan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Lokasi tempat kegiatan usaha PKL merupakan lokasi binaan Bupati/Walikota yang bersifat permanen atau sementara dan telah dilengkapi dengan papan nama lokasi dan rambu atau tanda yang menerangkan batasan jumlah PKL sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Upaya penataan PKL oleh Pemerintah Kota Pekanbaru dilakukan sebagai upaya penataan ruang dan menciptakan lingkungan yang tertib, nyaman dan bersih. Beberapa ruang yang saat ini telah ditata ulang adalah bekas lokasi pasar jongsok Jl. H. R. Subrantas yang saat ini sudah ditata menjadi jalur lambat, selain itu kawasan Jl. Cut Nyak Dien tetap disterilkan sebagai kawasan hijau dan tertib lalu lintas serta bebas dari PKL. Selain itu, Walikota Pekanbaru melalui surat yang menginstruksikan kepada seluruh Camat untuk mendapatkan lokasi pasar baru sebagai lokasi pasar legal yang dipersiapkan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru. Pasar-pasar tersebut nantinya dipersiapkan menjadi pasar wisata dan lokasi PKL. Adapun beberapa Kecamatan yang telah mendapatkan pembebasan lahan lokasi pasar oleh Pemerintah Kota Pekanbaru sebagai berikut:

1. Kecamatan Tampan
2. Kecamatan Marpoyan Damai
3. Kecamatan Rumbai
4. Kecamatan Tenayan Raya
5. Kecamatan Sail

Berkaitan dengan upaya pemberdayaan terhadap kelompok Pedagang Kaki Lima, Pemerintah Kota Pekanbaru melalui Dinas Pasar Kota Pekanbaru dan bekerjasama dengan Kementerian Koperasi dan UKM telah memfasilitasi pengadaan tenda-tenda usaha yang telah didistribusikan kebeberapan lokasi Pedagang Kaki Lima yang telah direlokasi seperti di Pasar Senggol Panam, Pujasera Arifin Ahmad, Pasar Jongkok Purwodadi Panam, Pasar Wisata Marpoyan, Pasar Dupa dan lain-lain.

Berkaitan dengan upaya pemberdayaan kelompok Pedagang Kaki Lima merujuk pada Permendagri Nomor 41 Tahun 2012, maka Pemerintah Kota Pekanbaru pada tahun 2011 dan tahun 2012 telah melakukan usaha-usaha pemberdayaan yang bertujuan agar kelompok PKL dapat meningkatkan kualitas usaha. Adapun upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru adalah;

1. Fasilitas akses permodalan;
2. Fasilitas bantuan sarana dan prasarana perdagangan;
3. Penguatan kelembagaan dengan menumbuhkembangkan asosiasi-asosiasi yang terus dibina dan diajak kerjasama;
4. Pengembangan jaringan dan promosi (khusus UMKM)

Dalam upaya melakukan pemberdayaan terhadap kelompok Pedagang Kaki Lima (PKL), Pemerintah Kota Pekanbaru juga melakukan kerjasama atau kemitraan dengan dunia usaha yang ada di Kota Pekanbaru melalui program *corporate social responsibility* (CSR) yang diwujudkan dalam bentuk penataan peremajaan tempat usaha PKL; peningkatan kemampuan berwirausaha melalui pelatihan dan bantuan modal; promosi usaha dan event.

3. Analisis Faktor-Faktor yang mempengaruhi Kebijakan Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kota Pekanbaru Tahun 2011-2012

Model implementasi dari Grindle lebih menekankan pada makna implementasi kebijakan sebagai proses administrasi dan politik, yaitu lebih memperhitungkan realita-realita kekuasaan atas kelompok yang dominan dan berpengaruh. Implementasi kebijakan menurut Grindle bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, implementasi kebijakan juga menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa memperoleh apa dari suatu kebijakan. Keberhasilan implementasi dari suatu kebijakan (yaitu kemampuan kebijakan tersebut untuk diimplementasikan).

Hal penting yang perlu diperhatikan dalam implementasi kebijakan publik yaitu;

1. Perilaku dari lembaga-lembaga administrasi atau badan-badan yang bertanggungjawab atas suatu program berikut pelaksanaannya terhadap kelompok-kelompok sasaran.
2. Berbagai jaringan kekuatan politik, sosial dan ekonomi yang langsung berpengaruh terhadap perilaku berbagai pihak yang terlibat dalam program.
3. Dampak (yang diharapkan ataupun yang tidak diharapkan) terhadap program berikut.

Jadi implementasi kebijakan adalah pelaksanaan dasar, misalnya dalam bentuk undang-undang (*articulation*), namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Implementasi menjadi penting karena kebijakan publik itu pada dasarnya dirumuskan/dinyatakan secara garis besar saja yang berisi tujuan/sasaran dan saran pencapaiannya. Kebijakan tanpa implementasi hanyalah berupa tumpukan berkas dan arsip yang tidak berguna.

Dengan menggunakan implementasi kebijakan dari Grindle, studi ini akan mencoba melihat pola kebijakan yang diaplikasikan Pemerintah Kota Pekanbaru dalam melakukan penataan dan pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Secara lebih mendalam model implementasi kebijakan ini juga akan sangat membantu untuk melihat apakah faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan sudah cukup mendukung pada tataran pelaksanaan kebijakan penataan dan pemberdayaan PKL di Kota Pekanbaru.

1. Konten (isi) Kebijakan Penataan dan Pemberdayaan PKL

Terkait dengan konten (isi) kebijakan penataan dan pemberdayaan PKL ini, maka berikut akan dipaparkan dan selanjutnya akan dianalisis sebagai berikut;

a. Pihak-pihak yang kepentingannya dipengaruhi

Suatu kebijakan yang dijalankan selalu memberikan pengaruh terhadap publik atau masyarakat, maupun juga terhadap kelompok-kelompok (pihak-pihak) tertentu. Kebijakan penataan dan pemberdayaan PKL merupakan salah satu kebijakan yang dirancang untuk menciptakan keamanan dan ketertiban di Kota Pekanbaru. Perwujudan kebijakan penataan dan pemberdayaan PKL tersebut tentunya memberi implikasi terhadap berbagai pihak yang berkepentingan.

b. Manfaat Kebijakan Penataan dan Pemberdayaan PKL

Manfaat merujuk kepada segala sesuatu yang oleh masyarakat, atau pemimpin-pemimpin kelompok masyarakat, dipandang sebagai sesuatu yang dikehendaki. Suatu kebijakan yang dimaksudkan untuk memberikan manfaat kolektif biasanya akan lebih siap untuk diimplementasikan bila dibandingkan dengan kebijakan yang manfaat partiularistik (untuk sebagian orang). Begitupun halnya dengan kebijakan yang dirancang untuk manfaat jangka panjang jauh lebih bermanfaat dari sekedar untuk diimplementasikan bila dibandingkan dengan kebijakan yang dirancang untuk memberikan atau membuahkan manfaat-manfaat langsung kepada kelompok sasaran.

c. Jangkauan Perubahan yang Diharapkan

Suatu kebijakan dirancang sedemikian rupa untuk menciptakan suatu perubahan pada lingkungan dan perilaku individu atau sekelompok orang. Perubahan tersebut bisa menyangkut perubahan dalam hubungan-hubungan sosial, politik, dan ekonomi.

d. Letak Pengambilan Keputusan

Proses pengambilan keputusan dari kebijakan penataan dan pemberdayaan PKL di Kota Pekanbaru dilakukan di tingkat rapat tim operasional penataan dan pemberdayaan PKL yang telah dibentuk melalui SK Walikota. Melalui tim operasional penataan dan pemberdayaan tersebut dihasilkan suatu keputusan mengenai rencana aksi untuk menindaklanjuti masalah PKL. Aktor-aktor dalam tim operasional penataan dan pemberdayaan PKL yang dilibatkan dalam proses perencanaan kebijakan penataan PKL adalah Kepala Dinas dan instansi yang terkait dengan masalah PKL (Dinas Pasar, Satpol PP dan Dinas Koperasi dan UKM).

e. Pelaksanaan kebijakan penataan PKL

Dimensi lain yang harus dipertimbangkan dalam kontens kebijakan adalah kualitas dari para pelaksana kebijakan yang akan menghantarkan kebijakan kepada masyarakat. Birokrasi publik atau pemerintah selama ini telah dianggap sebagai faktor utama dalam implementasi kebijakan publik. Oleh sebab itu, perlu diperhatikan aspek-aspek kritis dari birokrasi kebijakan yang akan menangani mandat publik.

f. Sumber-Sumber yang Dapat Disediakan

Sumber daya merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam mengimplementasikan suatu kebijakaan. Sumber daya yang diperlukan dalam suatu kebijakan tidak hanya tersangkut paut dengan biaya. Akan tetapi, lebih dari itu sumber daya juga terkait dengan fasilitas dan informasi. Dalam kebijakan Penataan PKL, sumber daya berkisar pada dana (intensif untuk tim operasional penataan), informasi dan juga fasilitas berupa lokasi dan tempat usaha seperti lapak-lapak untuk PKL yang akan ditata.

2. Konteks (Lingkungan) Implementasi Kebijakan

Mengkaji masalah implementasi suatu kebijakan, berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu kebijakan diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan suatu kebijakan, baik itu yang menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu kepada masyarakat.

Untuk memahami bagaimana proses pengadministrasian suatu kebijakan, maka perlu kiranya untuk melihat konteks (lingkungan) dalam mana kebijakan tersebut dilangsungkan, pengkajian terhadap lingkungan implementasi kebijakan ini berkenaan dengan faktor-faktor lingkungan apa saja yang membuat suatu kebijakan gagal atau berhasil diimplementasikan. Mengenai hal ini, Grindle memaparkan bahwa lingkungan implementasi kebijakan yang perlu untuk dikaji adalah kekuasaan, kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat, karakteristik lembaga (rezim) dan kepatuhan serta daya tangkap.

Jika kerja Dinas Pasar dan instansi terkaitnya lemah, maka PKL akan tetap menumpuk di kawasan yang sebelumnya ditertibkan. Karena apa yang menjadi kerja PKL adalah menyangkut keberlangsungan hidup mereka. PKL tetap akan mencari tempat dimana bisa berdagang. Harus diakui bahwa upaya menata PKL dan menertibkan bangunan liar di Kota bukanlah hal yang mudah namun tiada masalah kecuali pasti ada solusinya. Memang, Pemerintah Kota pada akhirnya tidak bisa sendirian dalam penuntasan permasalahan PKL ini, perlu bekerja sama dengan berbagai elemen masyarakat kota bahkan *stake holder* dari kota-kota yang lain terkait arus urbanisasi namun tetap saja kunci pertama adalah keseriusan dan konsistensi yang harus ditunjukkan oleh Pemerintah Kota dalam mengawal program-program terkait PKL ini.

Kota Pekanbaru dibangun cenderung bagaimana kepentingan kepala daerahnya, baik Walikotanya maupun gubernurnya. Akibatnya, kota sangat rentan terhadap tekanan kepentingan modal (kapital). Faktor lain yang harus dibenahi adalah lemahnya kesiapan kelembagaan dan tumpang tindihnya kepentingan masing-masing instansi. Selain itu, kepemimpinan dalam pengelolaan sistem transportasi perkotaan menjadi sangat penting untuk mencegah terjadinya kasus korupsi. Biaya pembangunan transportasi perkotaan yang di korupsi sudah “jamak” dilakukan di negeri ini sehingga kualitas dan kuantitasnya sangat jauh dari yang diharapkan.

Perbaikan dan peningkatan kinerja organisasi birokrasi public bukan hanya karena merupakan kebutuhan, guna semakin menjamin untuk pencapaian tujuan seiring dengan berkembangnya tuntutan masyarakat. Dalam memberikan pelayanan kepada public, birokrasi public hendaknya berorientasi pada pelanggan, yakni kepuasan pelanggan menjadi orientasi utama pelayanan public. Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh siapa.

4. Faktor-Faktor Penyebab Upaya-Upaya Penataan dan Pemberdayaan PKL di Kota Pekanbaru Belum Berjalan Dengan Baik

Sektor informal dengan segala ragamnya bukan hanya menjadi pengganggu, tetapi mereka juga menjadi *bumper*, penyelamat dan membendung arus pengangguran. Untuk itu penertiban dan pengaturan mutlak harus dilakukan, baik terhadap PKL dan sektor informal lainnya maupun terhadap elemen yang mengurangi kenyamanan kota. Namun demikian walaupun beragam upaya telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru dengan segenap *stakeholder* yang dilibatkan dalam penataan dan pemberdayaan terhadap kelompok informal PKL ini, akan tetapi tetap terdapat PKL yang menggelar dagangan di ruang-ruangan publik yang sejatinya terlarang untuk aktifitas perdagangan. Oleh sebab itu berdasarkan hasil pengamatan dan wawancara dengan berbagai kelompok informan ditemukan penyebab belum optimalnya upaya penataan dan pemberdayaan terhadap kelompok PKL ini yaitu;

1. Lemahnya Pengawasan

Pengawasan sejatinya menjadi tameng yang ampuh dalam melaksanakan kebijakan penataan dan pemberdayaan PKL di Kota Pekanbaru. Lemahnya pengawasan terutama oleh DPRD terhadap Pemerintah menjadi salah satu penyebab tidak optimalnya kebijakan penataan dan pemberdayaan PKL di Kota Pekanbaru. Walaupun sifatnya hanya pengawasan politik namun peran DPRD dalam mengawasi kinerja pemerintah cukup membantu dalam optimalisasi kebijakan penataan dan pemberdayaan PKL.

Selain lemahnya peran pengawasan DPRD, dalam konteks pengawasan ternyata peran birokrasi pemerintah dalam menegakkan peraturan dan yang mengawasi jalannya (pengawasan internal) juga sangat rendah. Acapkali operasi yang dilakukan hanya bersifat penertiban bukan pembinaan dan pemberdayaan, hal ini tentu saja memantik pemicu konflik antara pemerintah dengan kelompok PKL dan asosiasinya.

2. Tingginya Tingkat Urbanisasi

Kota Pekanbaru menjadi salah satu destinasi ekonomi para pencari kerja, berdasarkan data statistik BPS Kota Pekanbaru tingkat pertumbuhan penduduk yang disebabkan oleh kedatangan kaum urban dan angka kelahiran berkisar di angka 4,06% dan menjadi angka pertumbuhan penduduk 5 (lima) besar tertinggi di Indonesia. Tingginya angka pertumbuhan penduduk tersebut menjadi salah satu penyebab meningkatnya angka pengangguran. Meningkatnya angka pengangguran berkorelasi langsung dengan tingginya pertumbuhan sektor ekonomi informal (PKL dan asongan).

3. Struktur Birokrasi Kurang Responsif

Selain dua masalah di atas, ternyata struktur birokrasi yang kurang responsif terhadap keberadaan PKL serta pendatang baru juga menjadi penyebab belum optimalnya kebijakan penataan dan pemberdayaan PKL di Kota Pekanbaru. Struktur birokrasi yang dimaksud mulai dari RT/RW tempat PKL menggelar dagangan, kelurahan, kecamatan dan Dinas Pasar. Tidak responsifnya pemerintah menyebabkan PKL merasa mendapat angin segar dan terkesan terjadi pembiaran terhadap PKL yang menggelar dagangan di tempat-tempat yang dilarang. Selain itu, ketiadaan sarana informasi pengaduan dari pemerintah menyebabkan sulitnya masyarakat untuk menyampaikan informasi mengenai keberadaan PKL yang mengganggu sarana publik.

KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan yang telah peneliti kemukakan, maka dapat disimpulkan bahwa;

- a. Implementasi kebijakan Pemerintah dalam penataan dan pemberdayaan PKL di Kota Pekanbaru belum efektif dalam mengatasi persoalan pedagang kaki lima. Kesimpulan ini didasarkan atas belum terwujudnya kepatuhan PKL dan

tidak tercapainya ketertiban sebagaimana yang diharapkan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru. Dengan menggunakan model implementasi kebijakan seperti yang dikemukakan oleh Grindle, dapat dilihat kedua aspek yang diperlukan untuk mendukung keberhasilan suatu kebijakan, yakni kontens (isi) kebijakan dan konteks (lingkungan) implementasi kebijakan, yang masih belum mendukung selama pelaksanaan penataan PKL yang dijalankan.

- b. pada aspek kontens kebijakan, terlihat isi kebijakan penataan PKL yang masih belum memihak pada kepentingan para PKL selaku kelompok sasaran dari kebijakan. Pada konteks lingkungan dalam pelaksanaan penataan PKL terkait dengan kekuasaan, kepentingan, dan strategi para aktor, terlihat adanya kekuasaan yang sangat dominan kepada pemerintah. Pemerintah Kota Pekanbaru dalam melakukan penataan pasar dengan menertibkan PKL, tidak memiliki konsep penataan yang jelas. Memang amat sangat disayangkan sikap pemkot yang baru merealisasikan penertiban PKL di saat jumlah PKL semakin banyak. Seharusnya dari awal pemkot sudahantisipasi, nyatanya begitu ada penertiban PKL, pemkot malah kelabakan sendiri karena banyak yang tidak tertampung. Penataan akan lebih susah karena sudah tergesur.
- c. Adapun faktor-faktor yang menyebabkan belum optimalnya upaya-upaya penataan dan pemberdayaan PKL oleh Pemerintah Kota Pekanbaru adalah faktor lemahnya pengawasan baik oleh DPRD, struktur birokrasi maupun lemahnya peran serta masyarakat dalam mengawasi keberadaan PKL ilegal serta tidak adanya sarana pengaduan yang disediakan oleh Pemerintah Kota sehingga berdampak pada putusya komunikasi antara pemerintah dengan masyarakat.

2. Saran

Setelah melihat dan menganalisis hasil penelitian, maka penulis mencoba memberikan beberapa saran:

- a. Perlunya strategi yang tepat untuk melaksanakan penataan PKL, agar pemerintah dalam melaksanakan penataan PKL tidak hanya mengandalkan otoritas semata.
- b. Perlunya keterbukaan pemerintah kepada pihak PKL selama pelaksanaan penataan PKL berlangsung.
- c. Perlunya pengawasan yang intens terhadap PKL yang telah ditata, dengan memaksimalkan peran unit pelaksana teknis (UPTD II) Dinas Pasar selaku pengelola pasar Bambu Kuning untuk melakukan pengawasan terhadap PKL.
- d. Perlunya penertiban PKL secara berkala, bila ada satu PKL yang melakukan pelanggaran, maka harus segera diambil tindakan untuk mencegah bertambahnya PKL baru di lokasi yang telah ditata.

DAFTAR PUSTAKA

1. Abdullah M. Syukur, 1986, *Perkembangan dan Penerapan Studi Implementasi Kebijakan*, P4N: Jakarta
2. Arvian Zanuardi dan Ahsan Asjari, 2012, *Pengaruh Keberadaan Kaki Lima Pada Manfaat Fungsi Ruang Manfaat Jalan Kawasan Kaki Jembatan Suramadu*, Jurnal sosek pekerjaan umum, Vol 4 Nomor 1
3. AG. Subarsono, 2005, *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, teori dan aplikasi*, Pustaka Pelajar: Jakarta.
4. Bambang Sunggono, 1994, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Sinar Grafika: Jakarta
5. George Edwards III dalam Sujianto, 2008. *Implementasi Kebijakan Publik, Teori dan Praktik*. Alaf Riau: Pekanbaru.
6. Samodra Wibawa, 1994, *Evaluasi Kebijakan Publik*. Yuyun Purbokusumo dan Agus Pramusinto, Raja Grafindo: Jakarta.
7. Tangkilisan, 2004, *Kebijakan dan Manajemen Otonomi Daerah*, Lukman Offset: Yogyakarta.