

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Kebijakan

1. Pengertian Kebijakan

Kata kebijakan secara etimologis berasal dari bahasa Inggris yaitu dari kata *policy* sedangkan kebijaksanaan berasal dari kata *Wisdom*. Dalam konstek tersebut penulis berpandangan bahwa istilah kebijakan berbeda dengan istilah kebijaksanaan. Hal tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan lebih lanjut, sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada didalamnya termasuk konteks politik karena pada hakikatnya proses pembuatan kebijakan itu sesungguhnya merupakan sebuah proses politik Islamy (2007:12).

Kata kebijakan dan kebijaksanaan seringkali digunakan secara bergantian, sehingga terkadang sulit untuk dibedakan pengertiannya. Kamus Manajemen memberikan pengertian untuk kedua istilah tersebut sebagai berikut

- a. Kebijakan adalah suatu peraturan atau suatu arah tindakan yang ditentukan sebelumnya yang dibuat oleh manusia yang ditentukan untuk membimbing pelaksanaan pekerjaan kearah tujuan organisasi.
- b. Kebijaksanaan adalah ketentuan dari pimpinan tentang cara penindakan atau penyelenggaraan sesuatu pekerjaan dalam rangka usaha mencapai tujuan pokok dibadang dan jangka waktu tertentu, sehingga merupakan dasar bagi pejabat-pejabat pelaksana atau bawahan dalam mengambil tindakan-tindakan atau penyelenggaraan pekerjaan yang serupa. Kamus Manajemen (2009:135-405)

Melengkapi uraian tersebut, akan peneliti kemukakan beberapa pengertian kebijakan dari beberapa para ahli yang mengetahui dan memahami tentang kajian kebijakan, yaitu Lasswell dan Kaplan sebagai mana dikutip oleh Irfan Islamy dalam bukunya yang berjudul *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara* mengartikan bahwa kebijakan Sebagai “suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai, dan tindakan-tindakan yang terarah” Islamy (2007:14)

Adapun pengertian dari Hoogerwerf (2009:3-4) memberikan definisi tentang kebijakan sebagai berikut “Kebijakan dapat dilukiskan sebagai suatu usaha untuk mencapai sasaran tertentu dan dalam urutan waktu tertentu. Kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah. Kebijakan adalah upaya untuk memecahkan, mengurangi, atau mencegah suatu masalah dengan cara tertentu yaitu tindakan yang terarah.

Kleijn memberikan definisi kebijakan sebagai berikut “suatu tindakan secara sadar dan sistematis, dengan menggunakan sarana-sarana yang cocok, dengan tujuan politik yang jelas sebagai sasaran, yang dijalankan langkah demi langkah”. dalam Hoogerwerf (200:7)

Makna kebijakan di atas, berupa tindakan yang dilakukan langkah demi langkah menunjukkan tindakan yang berpola, hal itu sejalan dengan pandangan Wahab yang menegaskan bahwa “Policy itu adalah suatu tindakan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu dan bukan sekedar keputusan untuk melakukan sesuatu”. Wahab (2001:3)

Berdasarkan kedua pendapat di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan merupakan program pencapaian tujuan, nilai, serta tindakan yang terarah pada sasaran atau tujuan tertentu. Selain itu kebijakan merupakan suatu jawaban terhadap suatu masalah dalam upaya mencegah, mengurangi atau memecahkan masalah dengan tindakan terarah dan dalam urutan waktu tertentu.

2. Kriteria Kebijakan

Adanya kriteria-kriteria kebijakan menurut William N Dunn (2006:24-28) yaitu

- a. Penyusunan agenda adalah perumusan masalah yang dapat memasok pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari definisi masalah.
- b. Formulasi kebijakan adalah peramalan dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi di masa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternatif.
- c. Adopsi kebijakan adalah rekomendasi membuahakan pengetahuan yang relevan tentang kebijakan tentang manfaat atau biaya dari berbagai alternatif yang akibatnya dimasa mendatang telah diestimasikan melalui peramalan.
- d. Implementasi kebijakan adalah pemantauan (monitoring) menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang akibat dari kebijakan yang diambil sebelumnya.
- e. Penilaian kebijakan adalah evaluasi membuahakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar dihasilkan.

Berdasarkan pendapat di atas bahwa kriteria-kriteria yang dijadikan landasan dalam suatu kebijakan yaitu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, penilaian kebijakan.

Kebijakan yang diambil oleh daerah dalam hal ini Peraturan Daerah tentang Retribusi Pasar melibatkan banyak dinas-dinas daerah yang melaksanakan masing-masing fungsi dinasnya, sehingga retribusi pasar tersebut berjalan sesuai yang telah ditetapkan. Menurut Anderson dalam Wahab (2007:2) mengemukakan Kebijakan sebagai berikut “kebijakan adalah perilaku dari sejumlah aktor pejabat, kelompok instansi pemerintah atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu”. Sejalan dengan rumusan tersebut Carl Friedrich mengemukakan kebijakan sebagai berikut Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Sementara menurut Jenkins dalam Wahab (2007:3) merumuskan kebijaksanaan negara sebagai

A set interrelated decisions taken by the political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should in principle, be within the power of these actors to achieve, yaitu “serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seseorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih berserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut”.

Menurut Udoji dalam Wahab (2007:5) mendefinisikan kebijaksanaan negara, sebagai berikut

An sanctioned course of action addressed to a particular problem or group of related problems that affect society at large, yaitu “suatu tindakan yang bersanksi yang mengarah pada suatu tindakan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

Berdasarkan pendapat-pendapat di atas, peneliti menyimpulkan bahwa yang dimaksud dengan kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah dengan menggunakan serangkaian tindakan yang berpola atau usaha yang dilakukan baik oleh perorangan maupun kelompok dengan menggunakan sarana-sarana yang cocok dilaksanakan selangkah demi selangkah untuk mencapai tujuan tertentu serta berpengaruh terhadap orang banyak.

Kemudian berkaitan dengan istilah publik peneliti berpandangan bahwa kata publik sesungguhnya memiliki dimensi pengertian yang sangat beragam. Kata tersebut misalnya secara sosiologis kata publik dapat diterjemahkan sebagai masyarakat yang mengandung arti sistem sosial dimana manusia hidup dan tinggal secara bersama-sama, kemudian dalam hal masyarakat tersebut terdapat norma-norma atau nilai-nilai tertentu yang mengikat atau membatasi kehidupan masyarakatnya.

Kaitannya dengan konsep kebijakan publik, peneliti akan mencoba memaparkan beberapa teori kebijakan publik dengan mengambil rujukan pendapat dari beberapa ahli, misalnya Anderson dalam Islamy (2007:15) memberikan definisi kebijakan publik sebagai berikut Kebijakan Publik adalah kebijakan-kebijakan yang dibangun badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, dimana implikasi

dari kebijakan itu adalah (1). Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan-tindakan yang berorientasi pada tujuan. (2). Kebijakan publik berisi tentang tindakan-tindakan pemerintah. (3). Kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan. (4). Kebijakan publik yang diambil bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau yang bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu. (5). Kebijakan publik setidak-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

Sedangkan menurut Nugroho (2003:51) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan. Jika cita-cita bangsa Indonesia adalah mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, maka kebijakan publik adalah seluruh sarana dan prasarana untuk mencapai tempat tujuan tersebut.

Sementara itu Easton dalam Islamy (2007:2), menyatakan kebijakan publik sebagai "pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat.

Berdasarkan pendapat-pendapat di atas, peneliti dapat memberikan pandangan bahwa kebijakan publik mengandung sejumlah makna antara lain

- a. Kebijakan publik merupakan kebijakan yang dibangun oleh badan-badan atau pejabat-pejabat pemerintah.

- b. Kebijakan publik merupakan tindakan yang mengarah pada suatu tujuan yang telah ditetapkan.
- c. Kebijakan publik diproyeksikan pada pemecahan masalah yang ada dimasyarakat.
- d. Kebijakan publik berimplikasi positif dalam arti tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu dan negatif dalam arti tindakan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu.
- e. Kebijakan publik membutuhkan regulasi (aturan) dalam menterjemahkan program yang telah ditetapkan.
- f. Kebijakan publik berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung

B. Tinjauan Tentang Implementasi

1. Pengertian Implementasi

Menurut Hoogerwerf (2009:47) secara etimologis kata implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *“to implement”*. Dalam kamus besar *Webster*, *to implement* berarti *“to provide the means for carryng out”* (menyediakan sarana bagi pelaksanaan sesuatu); dan *“to partical effect”* (untuk menimbulkan efek atau dampak). Sesuatu yang dilaksanakan untuk menimbulkan efek atau dampak itu dapat berupa Undang-undang, peraturan, keputusan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintahan dalam kehidupan kenegaraan. Implementasi atau pelaksanaan kebijakan merupakan salah satu bagian dari proses kebijakan.

Sementara itu Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab (2007:20-21) melihat “implementasi Sebagai pelaksanaan berbagai keputusan, baik berasal dari legislatif, eksekutif, maupun yudikatif

Van Meter dan Van Horn dalam Wahab (2007:65) merumuskan proses implementasi ini sebagai berikut

Those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions
 “tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”

Menurut Udoji dalam Wahab (2004:59) menyatakan bahwa

The execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blue prints file jacket unless they are implemented. “pelaksanaan kebijaksanaan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Berdasarkan pendapat-pendapat di atas, bahwa implementasi sebagai pelaksanaan berbagai keputusan yang menyediakan sarana dalam pelaksanaan serta dapat menimbulkan efek atau dampak dan adanya tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu maupun pejabat yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah digariskan. Pelaksanaan kebijakan sesuatu yang penting bahkan jauh lebih penting daripada pembuatannya kebijakan.

2. Implementasi Kebijakan

Salah satu langkah dan aspek yang sangat penting dalam proses kebijakan adalah pelaksanaan atau implementasi kebijakan, sehingga berhasil atau tidaknya suatu kebijakan dibuat dapat terlihat apabila kebijakan itu telah dilaksanakan, Menurut Silalahi (2009:148-149) menyebutkan jika suatu kebijaksanaan telah diputuskan kebijaksanaan itu tidak berhasil dan terwujud bilamana tidak dilaksanakan. Pelaksanaan kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijaksanaan dirumuskan. Tanpa suatu pelaksanaan maka suatu kebijaksanaan yang telah dirumuskan akan sia-sia belaka. Oleh karena itulah pelaksanaan kebijaksanaan merupakan kedudukan yang penting didalam kebijaksanaan negara

Penerapan kebijakan merupakan salah satu tahapan dalam merealisasikan kebijakan, dan melalui penerapan kebijakan dapat ditentukan berhasil tidaknya suatu tujuan kebijakan. Tahapan penting dalam mencapai tujuan menurut Gafar dalam Syaunkany (2002:126) adalah

1. Menyiapkan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut dari sebuah Undang-undang muncul sebuah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Daerah dan lain-lain.
2. Menyiapkan sumber daya, guna menggerakkan kegiatan implementasi termasuk didalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan dan tentu saja penetapan siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut.
3. Bagaimana mengantarkan kebijakan tersebut secara kongkret ke masyarakat.

Berdasarkan pendapat-pendapat di atas, bahwa pelaksanaan kebijakan memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan dan melalui penerapan kebijakan dapat ditentukan berhasil tidaknya suatu tujuan kebijakan.

Sejalan dengan pendapat tersebut, Winardi (2008:126) mendefinisikan target sebagai sasaran yang hendak dicapai oleh suatu organisasi sesuai dengan rencana atau program yang telah ditetapkan. Untuk keberhasilan target Winardi (2008:127) menjelaskan beberapa kriteria atau ukuran sebagai berikut (1). Hasil yang dicapai, (2). Waktu yang diperlukan.

Pelaksanaan kebijakan tentu didukung pemahaman yang baik terhadap kebijakan yang telah dilaksanakan. Pemahaman yang didukung dengan penerapan yang baik kebijakan memfokuskan pada birokrasi dimana menurut Jones sebagai berikut

Menurut Sulaeman (2006:15) terdapat tiga aktivitas utama dalam penerapan kebijakan adalah

- a. Interpretasi, yaitu merupakan aktivitas yang menerjemahkan makna program kedalam peraturan yang adapat diterima dan dapat dijalankan.
- b. Organisasi, yaitu merupakan unit atau wadah untuk menempatkan program kedalam dampak.
- c. Aplikasi, yaitu berhubungan dengan perlengkapan rutin bagi pelayanan upah dan lain-lain

Nugroho (2003:158) mengatakan implementasi kebijakan yaitu “implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Sejalan dengan pendapat Nugroho, Suryaningrat (1988:102) mengemukakan tentang pengertian pelaksanaan kebijakan sebagai berikut Pelaksanaan kebijakan adalah upaya untuk mencapai tujuan yang sudah ditentukan dengan mempergunakan sarana dan menurut urutan waktu tertentu. Pelaksanaan kebijakan dapat pula dirumuskan sebagai penggunaan sarana yang telah dipilih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan terlebih dahulu.

Berdasarkan pada pendapat-pendapat di atas, maka peneliti menyimpulkan bahwa pelaksanaan kebijakan haruslah dilaksanakan dalam suatu usaha, tindakan aktivitas dengan menggunakan sarana-sarana yang telah dipilih menurut urutan waktu. Dimana kebijakan yang diambil sangat penting dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan yang baik dan memberikan ruang bagi masyarakat untuk mendapatkan hasil yang optimal dari pelaksanaan kebijakan tersebut.

3. Syarat-Syarat Pelaksanaan Kebijakan

Menurut Hoogerwerf (2009:47) merumuskan pelaksanaan kebijakan sebagai berikut “penggunaan sarana-sarana yang dipilih untuk tujuan-tujuan yang dipilih dan pada urutan waktu yang dipilih”. Pelaksanaan kebijakan merupakan salah satu tahap yang sulit karena terlibat banyak pihak atau aktor yang kemungkinan berbeda kepentingan dan aspirasinya. Untuk mengetahui sejauhmana suatu pelaksanaan kebijakan pemerintah itu mencapai tujuannya (efektif) maka perlu dicarikan faktor penyebab yang mempengaruhi atau menentukan berhasil tidaknya suatu pelaksanaan kebijakan, yang oleh Islamy (2008:98) disebut syarat-syarat pelaksanaan kebijakan, syarat-syarat tersebut ada 4 (empat) macam yaitu

1. Isi kebijakan

Isi kebijakan yang akan dilaksanakan dapat mempersulit pelaksanaannya dengan berbagai cara, pertama-tama samarnya isi kebijakan yaitu tidak terperincinya tujuan-tujuan, sarana-sarana, dan penetapan prioritas program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada.

2. Informasi kebijakan

Pelaksanaan suatu kebijakan memperkirakan atau yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu untuk dapat memainkan perannya dengan baik.

3. Dukungan kebijakan

Pelaksanaan suatu kebijakan akan sangat dipersulit jika para pelaksana tidak cukup dukungan untuk kebijakan, karena disini terkait kepentingan pribadi dan

tujuan pelaksana, juga pengharapan-pengharapan tentang efektifitas sarana yang dipilih, keunggulan situasi masalah, latar belakang histories, tradisi dan kebiasaan rutin serta pendapat mengenai cara bagaimana pelaksanaan diorganisasi.

4. Pembagian potensi kebijakan

Mencakup tingkat diferensiasi tugas dan wewenang, masalah koordinasi, terutama jika kepentingan terwakili sangat berlainan, timbulnya masalah pengawasan ataupun timbulnya pergeseran tujuan, struktur organisasi pelaksana kebijakan, bila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas, atau ditandai pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat terlihat bahwa syarat-syarat pelaksanaan kebijakan merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan dalam upaya menghindari kegagalan-kegagalan dalam pelaksanaan kebijakan. Sehingga pelaksana kebijakan dapat melaksanakan tugasnya dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

4. Model-Model Implementasi Kebijakan

a. Implementasi Sistem Rasional (*Top-Down*)

Menurut Parsons (2006:25), model implementasi inilah yang paling pertama muncul. Pendekatan *top down* memiliki pandangan tentang hubungan kebijakan implementasi seperti yang tercakup dalam Emile karya Rousseau : “Segala sesuatu adalah baik jika diserahkan ke tangan Sang Pencipta. Segala sesuatu adalah buruk di tangan manusia”.

Masih menurut Parsons (2006:25), model rasional ini berisi gagasan bahwa implementasi adalah menjadikan orang melakukan apa-apa yang diperintahkan dan mengontrol urutan tahapan dalam sebuah sistem.

Mazmanian dan Sabatier (1983) dalam Ratmono (2008), berpendapat bahwa implementasi *top down* adalah proses pelaksanaan keputusan kebijakan mendasar. Beberapa ahli yang mengembangkan model implementasi kebijakan dengan perspektif *top down* adalah sebagai berikut :

b. Implementasi Kebijakan *Bottom Up*

Model implementasi dengan pendekatan *Bottom Up* muncul sebagai kritik terhadap model pendekatan rasional (*top down*). Parsons (2006:26), mengemukakan bahwa yang benar-benar penting dalam implementasi adalah hubungan antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan. Model *Bottom Up* adalah model yang memandang proses sebagai sebuah negosiasi dan pembentukan consensus. Masih menurut Parsons (2006:26), model pendekatan *Bottom Up* menekankan pada fakta bahwa implementasi di lapangan memberikan keleluasaan dalam penerapan kebijakan.

Ahli kebijakan yang lebih memfokuskan model implementasi kebijakan dalam perspektif *Bottom Up* adalah Adam Smith. Menurut Smith (1973) dalam Islamy (2001: 79), implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu proses atau alur. Model Smith ini memandang proses implementasi kebijakan dari proses kebijakan dari perspektif perubahan social dan politik, dimana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran.

Menurut Smith dalam Islamy (2001: 80), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu :

- 1) *Idealized policy* yaitu pola interaksi yang digagas oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang target group untuk melaksanakannya
- 2) *Target groups* yaitu bagian dari policy stake holders yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan. Karena kelompok ini menjadi sasaran dari implementasi kebijakan, maka diharapkan dapat menyesuaikan pola-pola perilaku dengan kebijakan yang telah dirumuskan
- 3) *Implementing organization* yaitu badan-badan pelaksana yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan.
- 4) *Environmental factors* yaitu unsur-unsur di dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan seperti aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik.

Kajian implementasi kebijakan publik dalam penelitian ini menggunakan teori dari Edward III. Pendekatan yang digunakan dalam menganalisis implementasi kebijakan Pemerintah Kota Metro dalam penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) berbasis pedagang, ketertiban dan keindahan adalah teori yang dikemukakan oleh Edwards III. Pemilihan teori Edwards III didasarkan pada implementasi dapat dimulai dari kondisi abstrak dan sebuah pertanyaan tentang apakah syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil, menurut Edwards III ada empat variabel dalam kebijakan publik yaitu Komunikasi (*Communications*), sumber daya (*resources*), sikap (*dispositions* atau *attitudes*) dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*). Keempat faktor tersebut harus dilaksanakan secara simultan karena antara satu dengan yang lainnya memiliki hubungan yang erat. Edward III

menggunakan empat indikator dari kebijakan yaitu struktur birokrasi, sumber daya, komunikasi, disposisi.

1. Struktur Birokrasi

Menurut Ripley dan Franklin dalam Winarno (2005:149-160) birokrasi merupakan salah-satu institusi yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kegiatan. Keberadaan birokrasi tidak hanya dalam struktur pemerintah, tetapi juga ada dalam organisasi-organisasi swasta, institusi pendidikan dan sebagainya. Bahkan dalam kasus-kasus tertentu birokrasi diciptakan hanya untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu.

Struktur birokrasi mencakup aspek-aspek seperti struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit organisasi yang ada dalam organisasi yang bersangkutan, dan hubungan organisasi dengan organisasi luar dan sebagainya. Oleh karena itu, struktur birokrasi mencakup dimensi fragmentasi dan standar prosedur operasi (SOP) yang akan memudahkan dan menyeragamkan tindakan dari para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan apa yang menjadi bidang tugasnya.

2. Sumber Daya

Syarat berjalannya suatu organisasi adalah kepemilikan terhadap sumberdaya (*resources*). Sumber daya diposisikan sebagai *input* dalam organisasi sebagai suatu sistem yang mempunyai implikasi yang bersifat ekonomis dan teknologis. Secara ekonomis, sumber daya bertalian dengan biaya atau pengorbanan langsung yang dikeluarkan oleh organisasi yang merefleksikan nilai atau kegunaan potensial dalam transformasinya ke dalam *output*. Sedang

secara teknologis, sumberdaya bertalian dengan kemampuan transformasi dari organisasi”.

Menurut Edward III dalam Agustino (2006:158-159), sumberdaya merupakan hal penting dalam implementasi kebijakan yang baik. Indikator-indikator yang digunakan untuk melihat sejauhmana sumberdaya mempengaruhi implementasi kebijakan terdiri dari:

- a. Staf. Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf pegawai (*street-level bureaucrats*).
- b. Informasi. Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk yaitu: pertama, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.
- c. Wewenang. Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan secara efektif. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Ketika wewenang tidak ada, maka kekuatan para implementor di mata publik tidak dilegitimasi, sehingga dapat menggagalkan implementasi kebijakan publik.
- d. Fasilitas. Fasilitas fisik merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan. Implementor mungkin mempunyai staf yang mencukupi, kapabel dan kompeten, tetapi tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

3. Disposisi

Menurut Edward III dalam Wianrno (2005:142-143) mengemukakan "kecenderungan-kecenderungan atau disposisi merupakan salah-satu faktor yang mempunyai konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif". Para pelaksana mempunyai kecenderungan atau sikap positif atau adanya dukungan terhadap implementasi kebijakan maka terdapat kemungkinan yang besar implementasi kebijakan akan terlaksana sesuai dengan keputusan awal.

Disposisi sendiri merupakan kemauan, keinginan, dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara bersungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Disposisi ini akan muncul diantara para pelaku kebijakan, manakala akan menguntungkan tidak hanya organisasinya, tetapi juga dirinya. Mereka akan tahu bahwa kebijakan akan menguntungkan organisasi dan dirinya, manakala mereka cukup pengetahuan dan mereka sangat mendalami dan memahaminya.

4. Komunikasi

Menurut Agustino (2006:157) "komunikasi merupakan salah-satu variabel penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik". Implementasi yang efektif akan terlaksana, jika para pembuat keputusan mengetahui mengenai apa yang akan mereka kerjakan. Informasi yang diketahui para pengambil keputusan hanya bisa didapat melalui komunikasi yang baik.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, menurut peneliti dari model-model yang disajikan tersebut ada yang relatif abstrak, dan ada pula yang relatif operasional. Sekalipun demikian peneliti tidak bermaksud untuk menilai mana yang diantara model-model tersebut yang baik atau paling tepat, sebab penggunaan model ini untuk keperluan penelitian/analisis sedikit banyak akan tergantung pada kompleksitas permasalahan kebijakan yang dikaji serta tujuan dan analisis itu sendiri. Sebagai pedoman awal barangkali ada baiknya diingat bahwa semakin kompleks permasalahan kebijakan dan semakin mendalam analisis yang dilakukan, semakin diperlukan teori atau model yang relatif operasional yang mampu menjelaskan hubungan kausalitas antar yang menjadi fokus analisis.

C. Tinjauan Tentang Pedagang Kaki Lima (PKL)

1. Pedagang Kaki Lima dalam Sektor Informal

Menurut Ardiyanto (2008:131) Pedagang Kaki Lima (PKL) adalah merupakan salah satu bentuk dari perilaku ekonomi di sektor informal. Istilah pedagang kaki lima berasal dari jaman Raffles yaitu 5 feet yang berarti jalur pejalan dipinggir jalan selebar lima kaki. Area tersebut lama kelamaan dipakai untuk area berjualan pedagang kecil, sehingga pedagang yang menggunakannya disebut sebagai pedagang kaki lima. Salah satu bentuk sektor informal yang dikenal dikalangan masyarakat luas adalah pedagang kaki lima. Hal ini disebabkan kebanyakan para pekerja sektor informal sebagian besar terjun dan menekuni bidang usaha kaki lima.

Menurut McGee dan Yeung (2007:25), pedagang kaki lima mempunyai pengertian yang sama dengan '*hawkers*' yang didefinisikan sebagai orang-orang yang menawarkan barang dan jasa untuk dijual di tempat umum, terutama di pinggir jalan dan trotoar. Dari hasil penelitian oleh Soedjana (2006) secara spesifik yang dimaksud dengan pedagang kaki lima adalah sekelompok orang yang menawarkan barang dan jasa untuk dijual diatas trotoar atau tepi/di pinggir jalan, di sekitar pusat perbelanjaan/pertokoan, pasar, pusat rekreasi/hiburan, pusat perkantoran dan pusat pendidikan, baik secara menetap atau setengah menetap, berstatus tidak resmi atau setengah resmi dan dilakukan baik pagi, siang, sore maupun malam hari.

Hasil penelitian yang dikemukakan oleh Waworoentoe (2007:5) pedagang kaki lima biasanya akan tumbuh berkembang pada ruang-ruang fungsional kota (pusat perdagangan/pusat perbelanjaan/pertokoan, pusat rekreasi/hiburan, pasar, terminal/pemberhentian kendaraan umum, pusat pendidikan, pusat pertokoan).

Sektor informal merupakan suatu kegiatan berskala kecil dari unit produksi dan distribusi barang dan servis. Sektor informal tidak terdaftar dan tidak tercatat dalam statistik resmi, dioperasikan dengan modal yang sangat kecil atau tidak memiliki modal sama sekali, sehingga memiliki tingkat pendapatan yang rendah dan tidak pasti, serta tingkat ketidakstabilan tenaga kerja yang tinggi.

2. Pemahaman Fungsi Pedagang Kaki Lima

Pedagang kaki lima merupakan suatu kelengkapan kota-kota di seluruh dunia dari dahulu. Sebagai kelengkapan, pedagang kaki lima tidak mungkin dihindari atau

ditiadakan, karena itu kalau ada suatu pemerintah kota berkehendak meniadakan pedagang kaki lima akan menjadi kebijaksanaan atau tindakan yang sia-sia. Pedagang kaki lima bagi sebuah kota tidak hanya mempunyai fungsi ekonomi, tetapi juga fungsi sosial dan budaya.

Sebagai salah satu fungsi ekonomi, pedagang kaki lima tidak semestinya hanya dilihat sebagai tempat pertemuan penjual dan pembeli secara mudah. Tidak pula hanya dilihat sebagai lapangan kerja tanpa membutuhkan syarat tertentu. Dan tidak pula dilihat sebagai alternatif lapangan kerja informal yang mudah terjangkau akibat suatu keadaan ekonomi yang sedang merosot. Tidak kalah penting, melihat pedagang kaki lima sebagai pusat konsentrasi kapital sebagai pusaran yang menentukan proses produksi dan distribusi yang sangat menentukan tingkat kegiatan ekonomi masyarakat dan negara.

Sebagai sebuah fungsi sosial, pedagang kaki lima tidak semestinya hanya dilihat sebagai pedagang atau penjajah yang serba lemah, tidak teratur, berada ditempat yang tidak dapat ditentukan, mengganggu kenyamanan dan keindahan kota, karena itu harus ditertibkan oleh petugas kota. Sebagai suatu gejala sosial, pedagang kaki lima menjalankan fungsi sosial yang sangat besar. Merekalah yang menghidupkan dan membuat kota selalu semarak, tidak sepi, dan dinamik. Dalam pola dan sistem tertentu, pedagang kaki lima merupakan daya tarik tersendiri bagi sebuah kota.

Demikian pula dari sudut budaya, pedagang kaki lima menjadi pengemban budaya, bahkan menjadi model budaya kota tertentu. Melalui pedagang kaki lima, karya-karya budaya diperkenalkan kepada masyarakat. Selain itu, pedagang kaki

lima merupakan gejala budaya bagi sebuah kota dan menciptakan berbagai corak budaya tersendiri.

Pandangan holistik atau integral semacam ini diperlukan dalam menentukan kebijaksanaan dan mengatur pedagang kaki lima pada sebuah kota sehingga hubungan “mutual” yang positif antar “mission” pemerintah dengan kehadiran pedagang kaki lima. Pola hubungan semacam itu akan menjadi dasar hak dan kewajiban dan hubungan tanggung jawab antara pedagang kaki lima dengan pemerintah kota.

Menurut Mc Gee dan Yeung (2007:76) pola ruang aktivitas pedagang kaki lima sangat dipengaruhi oleh aktivitas sektor formal dalam menjaring konsumennya. Lokasi pedagang kaki lima sangat dipengaruhi oleh hubungan langsung dan tidak langsung dengan berbagai kegiatan formal dan informal atau hubungan pedagang kaki lima dengan konsumennya. Untuk dapat mengenali penataan ruang kegiatan pedagang kaki lima maka harus mengenal aktivitas pedagang kaki lima melalui penyebaran, pemanfaatan ruang berdasarkan waktu berdagang dan jenis dagangan serta sarana berdagang.

3. Komponen pengaturan penataan fisik pedagang kaki lima

Komponen pengaturan penataan fisik pedagang kaki lima, antara lain meliputi lokasi, waktu berdagang, sarana fisik dagangan, jenis dagangan, pola penyebaran, pola pelayanan adalah sebagai berikut

1. Lokasi

Berdasarkan hasil studi oleh Ir. Goenadi Malang Joedo (1997:63), penentuan lokasi yang diminati oleh sektor informal atas pedagang kaki lima adalah sebagai berikut

- a. Terdapat akumulasi orang yang melakukan kegiatan bersama-sama pada waktu yang relatif sama, sepanjang hari.
- b. Berada pada kawasan tertentu yang merupakan pusat-pusat kegiatan perekonomian kota dan pusat non ekonomi perkotaan, tetapi sering dikunjungi dalam jumlah besar.
- c. Mempunyai kemudahan untuk terjadi hubungan antara pedagang kaki lima dengan calon pembeli, walaupun dilakukan dalam ruang relatif sempit.
- d. Tidak memerlukan ketersediaan fasilitas dan utilitas pelayanan umum.

Mc Gee dan Yeung (2007:108) menyatakan bahwa pedagang kaki lima beraglomerasi pada simpul-simpul pada jalur pejalan yang lebar dan tempat-tempat yang sering dikunjungi orang dalam jumlah besar yang dekat dengan pasar public, terminal, daerah komersial.

2. Waktu berdagangan.

Menurut Mc Gee dan Yeung (2007:76) dari penelitian di kota-kota di Asia Tenggara menunjukkan bahwa pola aktivitas pedagang kaki lima menyesuaikan terhadap irama dari ciri kehidupan masyarakat sehari-hari. Penentuan periode waktu kegiatan pedagang kaki lima didasarkan pula atau sesuai dengan perilaku kegiatan formal. Adapun perilaku kegiatan keduanya cenderung sejalan walaupun pada saat tertentu kaitan aktivitas keduanya lemah atau tidak ada hubungan langsung antara keduanya.

3. Sarana fisik dagangan.

Dari hasil penelitian yang dilakukan Mc Gee dan Yeung (2007:82-83) di kota-kota di Asia Tenggara ditemukan bahwa bentuk sarana fisik dagangan pedagang kaki lima umumnya sangat sederhana dan biasanya mudah untuk di pindah-pindah atau mudah untuk dibawa dari suatu tempat ke tempat lainnya. Jenis sarana dagangan yang digunakan pedagang kaki lima sesuai dengan jenis dagangan yang dijajakan.

4. Jenis dagangan.

Menurut Mc Gee dan Yeung (2007:82-83) jenis dagangan pedagang kaki lima sangat dipengaruhi pula oleh aktivitas yang ada disekitar kawasan dimana pedagang kaki lima beraktivitas. Misalnya di kawasan perdagangan, maka jenis dagangannya juga beraneka ragam seperti makanan atau minuman, kelontong, pakaian dan lain-lain.

5. Pola penyebaran.

Menurut Mc Gee dan Yeung (2007:76) pola penyebaran pedagang kaki lima dipengaruhi oleh aglomerasi dan aksesibilitas sebagai berikut

- a. Aglomerasi, aktivitas pedagang kaki lima selalu akan memanfaatkan aktivitas-aktivitas di sektor formal dan biasanya pusat-pusat perbelanjaan menjadi salah satu daya tarik lokasi sektor informal untuk menarik konsumennya. Adapun cara pedagang kaki lima menarik konsumen dengan cara berjualan berkelompok (*aglomerasi*). Para pedagang kaki lima cenderung melakukan kerja sama dengan pedagang kaki lima yang sama jenis dagangannya atau saling mendukung seperti pedagang makanan dan minuman. Pengelompokan pedagang kaki lima juga

merupakan salah satu daya tarik bagi konsumen, karena mereka bebas memilih barang atau jasa yang diminati.

b. Aksesibilitas, para pedagang kaki lima lebih suka berlokasi di sepanjang pinggir jalan utama dan tempat-tempat yang sering dilalui pejalan kaki.

6. Pola pelayanan.

Pola pelayanan, menurut Yeung (2007:76) adalah cara berlokasi aktivitas pedagang kaki lima dalam memanfaatkan ruang kegiatannya sebagai tempat usaha. Pola pelayanan pedagang kaki lima ini juga erat kaitannya dengan sarana fisik dagangan pedagang kaki lima yang digunakan dan jenis usahanya. Misalnya pedagang kaki lima menetap, jenis dagangannya bukan kebutuhan primer dan sarana fisik dagangan berupa kios, gerobak beratap dan meja atau jongko. Serta jenis pola pelayanan (tetap, semi menetap, dan tidak menetap) ini juga dipengaruhi waktu, tempat, lokasi berdagang pedagang kaki lima.

D. Kerangka Pikir Penelitian

Gambar 1
Kerangka Pikir Penelitian

