

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Kebijakan Publik

Kebijakan Publik adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk tujuan mengatasi permasalahan yang muncul dalam suatu kegiatan tertentu yang dilakukan oleh instansi pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan (Mustopadidjaja, 2002). Pada sudut pandang lain, Hakim (2003) mengemukakan bahwa Studi Kebijakan Publik mempelajari keputusan-keputusan pemerintah dalam mengatasi suatu masalah yang menjadi perhatian publik. Beberapa permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah sebagian disebabkan oleh kegagalan birokrasi dalam memberikan pelayanan dan menyelesaikan persoalan publik. Kegagalan tersebut adalah *information failures, complex side effects, motivation failures, rentseeking, second best theory, implementation failures* (Hakim, 2002)

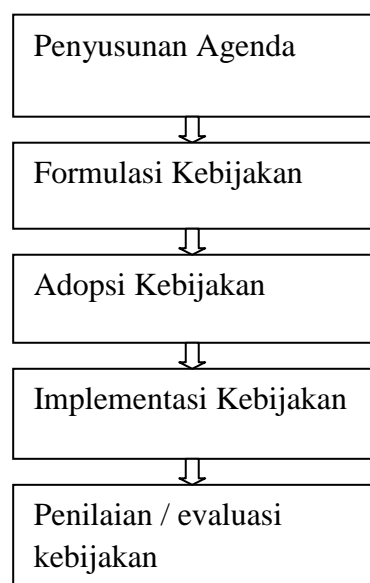
Berdasarkan stratifikasinya, kebijakan publik dapat dilihat dari tiga tingkatan, yaitu kebijakan umum (strategi), kebijakan manajerial, dan kebijakan teknis operasional. Selain itu, dari sudut manajemen, proses kerja dari kebijakan publik dapat dipandang sebagai serangkaian kegiatan yang meliputi (a) pembuatan kebijakan, (b) pelaksanaan dan pengendalian, serta (c) evaluasi kebijakan

Menurut Dunn (1994), proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut diartikan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling tergantung, yaitu (a) penyusunan agenda, (b) formulasi kebijakan, (c) adopsi kebijakan, (d) implementasi kebijakan, dan (e) penilaian kebijakan. Proses formulasi kebijakan dapat dilakukan melalui tujuh tahapan sebagai berikut (Mustopadidjaja, 2002):

1. Pengkajian Persoalan. Tujuannya adalah untuk menemukan dan memahami hakekat persoalan dari suatu permasalahan dan kemudian merumuskannya dalam hubungan sebab akibat.
2. Penentuan tujuan. Adalah tahapan untuk menentukan tujuan yang hendak dicapai melalui kebijakan publik yang segera akan diformulasikan.
3. Perumusan Alternatif. Alternatif adalah sejumlah solusi pemecahan masalah yang mungkin diaplikasikan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan.
4. Penyusunan Model. Model adalah penyederhanaan dan kenyataan persoalan yang dihadapi yang diwujudkan dalam hubungan kausal. Model dapat dibangun dalam berbagai bentuk, misalnya model skematik, model matematika, model fisik, model simbolik, dan lain-lain.
5. Penentuan kriteria. Analisis kebijakan memerlukan kriteria yang jelas dan konsisten untuk menilai alternatif kebijakan yang ditawarkan. Kriteria yang dapat dipergunakan antara lain kriteria ekonomi, hukum, politik, teknis, administrasi, peranserta masyarakat, dan lain-lain.

6. Penilaian Alternatif. Penilaian alternatif dilakukan dengan menggunakan kriteria dengan tujuan untuk mendapatkan gambaran lebih jauh mengenai tingkat efektivitas dan kelayakan setiap alternatif dalam pencapaian tujuan.
7. Perumusan Rekomendasi. Rekomendasi disusun berdasarkan hasil penilaian alternatif kebijakan yang diperkirakan akan dapat mencapai tujuan secara optimal dan dengan kemungkinan dampak yang sekecil-kecilnya.

Dunn membagi siklus pembuatan kebijakan dalam lima yaitu tahap pertama tahap penyusunan agenda, tahap kedua melalui formulasi kebijakan, tahap ketiga melalui adopsi kebijakan, tahap keempat merupakan tahap implementasi kebijakan dan tahap terakhir adalah tahap penilaian atau evaluasi kebijakan. Kelima tahap yang menjadi urutan semuanya perlu dikelola dan dikontrol oleh pembuat yang sekaligus pelaksana kebijakan publik. Tanpa adanya kepemimpinan yang profesional dan bertanggung jawab maka bukan kesuksesan yang diperoleh melainkan kebijakan yang membawa kerugian bagi publik



Sumber: Wiliam Dunn (1994)

Gambar 2. Siklus Pembuatan Kebijakan

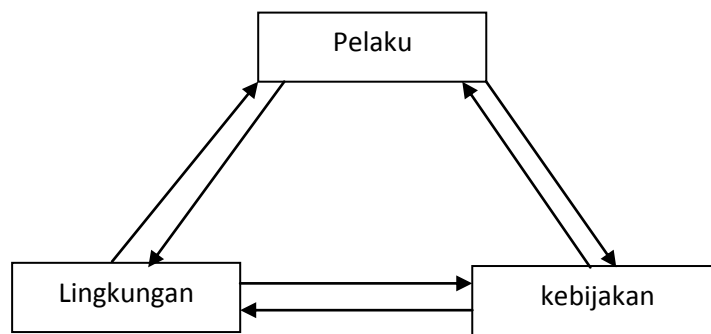
Dalam merumuskan ada 5 tahap dalam membuat kebijakan (*publik policy*) yaitu, pertama penyusunan agenda kebijakan, kedua penyusunan formula kebijakan (*sance policy*), ketiga penerapan kebijakan (*policy implementation*), keempat proses evaluasi, kelima tahap penilaian atau evaluasi kebijakan.

Dalam proses penyusunan kebijakan dapat melibatkan tiga elemen kelembagaan dari eksekutif, legislatif, dan pihak lain yang terkait seperti asosiasi, profesi dan lembaga swadaya masyarakat. Seluruh elemen yang disebutkan di atas menjadi pemangku kepentingan (*stockholder*) dalam kebijakan publik.

B. Proses Kebijakan Publik

Kebijakan dapat pula dipandang sebagai sistem. Bila kebijakan dipandang sebagai sebuah sistem, maka kebijakan memiliki elemen-elemen pembentuknya. Menurut Thomas R. Dye dalam Dunn (2000: 110) terdapat tiga elemen kebijakan yang membentuk sistem kebijakan. Dye menggambarkan ketiga elemen kebijakan tersebut sebagai kebijakan publik/*public policy*, pelaku kebijakan/*policy stakeholders*, dan lingkungan kebijakan/*policy environment*.

Tiga elemen sistem kebijakan



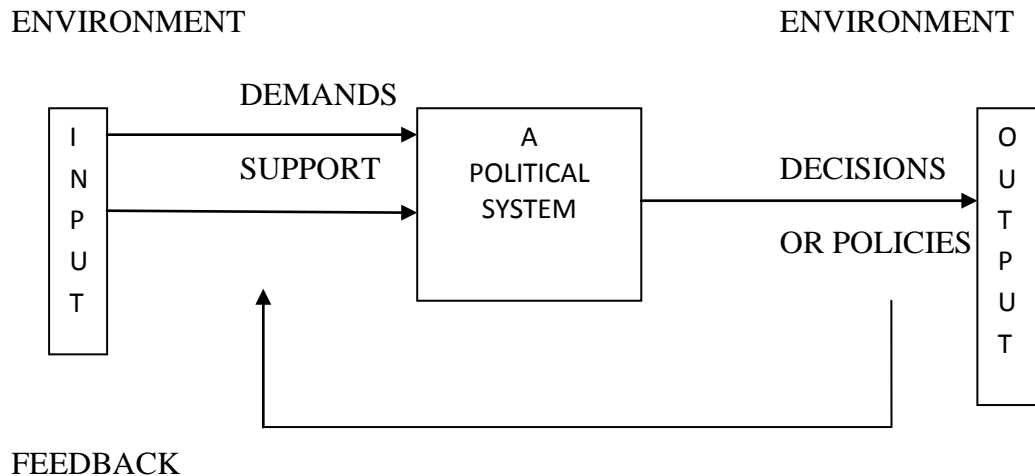
Sumber : Thomas R. Dye dalam Dunn (2000:110)

Gambar 3. Siklus Proses Kebijakan menurut Thomas R. Dye dalam Dunn

Ketiga elemen ini saling memiliki andil, dan saling mempengaruhi. Sebagai contoh, pelaku kebijakan dapat mempunyai andil dalam kebijakan, namun mereka juga dapat pula dipengaruhi oleh keputusan pemerintah. Lingkungan kebijakan juga mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan dan kebijakan publik itu sendiri. Dunn (2000: 111) menyatakan, “Oleh karena itu, sistem kebijakan berisi proses yang dialektis, yang berarti bahwa dimensi obyektif dan subyektif dari pembuat kebijakan tidak tepisahkan di dalam prakteknya”.

Jika kebijakan dapat dipandang sebagai suatu sistem, maka kebijakan juga dapat dipandang sebagai proses. Dilihat dari proses kebijakan, Nugroho menyebutkan bahwa teori proses kebijakan paling klasik dikemukakan oleh David Easton. David Easton dalam Nugroho (2008: 383) menjelaskan bahwa proses kebijakan dapat dianalogikan dengan sistem biologi.

Pada dasarnya sistem biologi merupakan proses interaksi antara makhluk hidup dan lingkungannya, yang akhirnya menciptakan kelangsungan perubahan hidup yang relatif stabil. Dalam terminologi ini Easton menganalogikannya dengan kehidupan sistem politik. Kebijakan publik dengan model sistem mengandaikan bahwa kebijakan merupakan hasil atau *output* dari sistem (politik). Seperti dipelajari dalam ilmu politik, sistem politik terdiri dari input, throughput, dan output, seperti digambarkan sebagai berikut.

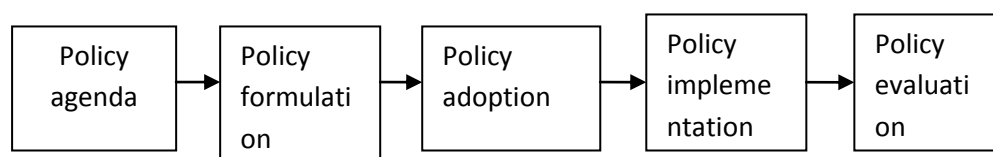


Sumber: David Easton dalam Nugroho (2008: 383)

Gamba 4. Proses Kebijakan Publik Menurut Easton

Model proses kebijakan publik dari Easton mengasumsikan proses kebijakan publik dalam sistem politik dengan mengandalkan input yang berupa tuntutan (*demand*) dan dukungan (*support*). Model Easton ini tergolong dalam model yang sederhana, sehingga model Easton ini dikembangkan oleh para akademisi lain seperti Anderson, Dye, Dunn, serta Patton dan Savicky.

Menurut James A. Anderson, dkk. dalam Tilaar dan Nugroho (2005:186) proses kebijakan melalui tahap-tahap/*stages* sebagai berikut:



Sumber : James A. Anderson, dkk. Dalam Tilaar dan Nugroho(2005: 186)

Gambar 5. Proses Kebijakan Publik Menurut Anderson, dkk

Dijelaskan bahwa tahap-tahap tersebut sebagai berikut:

Stage 1: *Policy agenda*, yaitu *those problems, among many, which receive the serious attention of public officer.*

Stage 2: *Policy formulation*, yaitu *the development of pertinent and acceptable proposal courses of action for dealing with problem.*

Stage 3: *Policy adoption*, yaitu *the development of support for a specific proposal so that policy can legitimated or authorized.*

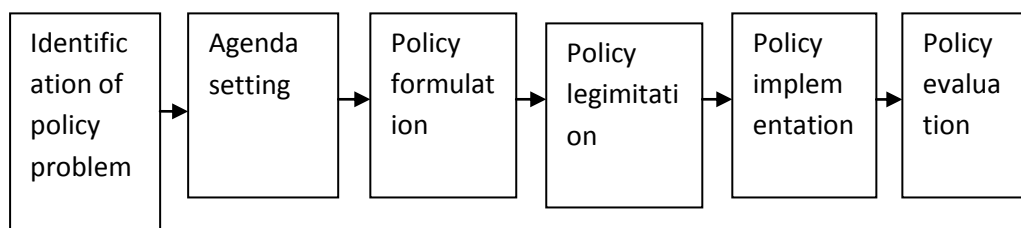
Stage 4: *Policy implementation*, yaitu *application of the policy by the government's administrative machinery to problem.*

Stage 5: *Policy evaluation*, yaitu *effort by the government to determine whether the policy was effective and why, and why not.*

Pakar lain, Dye mengemukakan tahap proses kebijakan yang hampir mirip dengan

model Anderson, dkk. tersebut. Menurut Thomas R. Dye dalam Tilaar dan

Nugroho (2008:189) proses kebijakan publik adalah sebagai berikut :



(Sumber : Thomas R Dye dalam Tilaar dan Nugroho (2008:189)

Gambar 6 Proses Kebijakan Publik Menurut Dye

Di model Dye terlihat bahwa proses kebijakan Anderson, dkk. mendapatkan satu tambahan tahap sebelum *agenda setting*, yaitu identifikasi masalah kebijakan.

Dalam hal ini Dye melihat tahapan pra penentuan agenda (*agenda setting*) yang terlewatkan oleh Anderson, dkk.. Selain itu Dye juga menggantikan tahap *policy adoption* dengan *policy legitimation*. Namun dalam hal ini pergantian ini tidak memiliki perbedaan mendasar karena baik Anderson, dkk. dan Dye sama-sama menekankan pada proses legitimasi dari kebijakan itu menjadi suatu keputusan pemerintah yang sah.

C.Konsep Sektor Informal

Gagasan sektor informal dilontarkan pertama kali oleh seorang antropolog asal Inggris yaitu Keith Hart, dalam tulisannya yang diterbitkan tahun 1971, setelah melakukan penelitian kegiatan penduduk di kota Accra dan Nima, Ghana. Istilah tersebut digunakan untuk menjelaskan sejumlah aktivitas tenaga kerja yang berada diluar pasar tenaga kerja formal yang terorganisir. Dikatakan “diluar pasar” karena sektor ini termasuk kelompok yang tidak permanen atau tidak ada jaminan tentang keberlangsungan pekerjaan yang dimilikinya. Kelompok informal menggunakan teknologi produksi yang sederhana dan padat karya, tingkat pendidikan dan ketrampilan terbatas dan dilakukan oleh anggota keluarga. Istilah sektor informal semakin populer setelah *ILO (International Labour Organization)* melakukan penelitian di Kenya dan kemudian melanjutkan penelitiannya tersebut ke negara-negara berkembang lainnya. Pada penelitian tersebut istilah sektor informal dipergunakan sebagai pendekatan untuk membedakan tenaga kerja yang tergolong dalam dua kelompok yang berlainan sifatnya (Manning dan Effendi, 1996: 75).

Jan Bremen (dalam Manning dan Effendi, 1996: 138-140) memperjelas pengertian sektor informal dengan menyatakan bahwa sektor informal menunjukkan fenomena perbedaan dua kegiatan yang mempunyai ciri-ciri yang berlawanan. Tenaga kerja formal adalah yang bergaji dalam suatu pekerjaan yang permanen. Sifat semacam ini biasanya dimiliki oleh kegiatan yang saling berhubungan dalam suatu sistem yang terjalin dengan organisasi yang baik. Pada umumnya mereka yang terikat dalam kontrak kerja kelompok ini mempunyai

syarat-syarat bekerja yang dilindungi oleh hukum. Di lain pihak, mereka yang berada di luar kelompok ini dinamakan sektor informal.

Studi mendalam tentang sektor informal di Indonesia dilakukan oleh Hans Dieter-Evers, yang menganalogikan sektor ini sebagai bentuk ekonomi bayangan dengan negara. Ekonomi bayangan digambarkan sebagai berbagai kegiatan ekonomi yang tidak mengikuti aturan-aturan yang dikeluarkan pemerintah. Kegiatan ekonomi bayangan ini merupakan bentuk kegiatan ekonomi yang bergerak dalam unit-unit kecil sehingga bisa dipandang efisien dalam memberikan pelayanan. Dilihat dari sisi sifat produksinya, kegiatan ini bersifat subsisten yang bernilai ekonomis dalam pemenuhan kebutuhan sehari-hari, khususnya bagi masyarakat yang ada di lingkungan sektor informal (Rachbini dan Hamid, 1994: 3).

Menurut Hidayat (1978, dalam Widodo, 2002: 24) pengertian sektor formal diberikan sebagai sektor yang terdiri dari unit usaha yang telah memperoleh berbagai proteksi ekonomi dari pemerintah. Sedangkan sektor informal adalah unit-unit usaha yang tidak memperoleh proteksi pemerintah dan sektor yang belum mempergunakan bantuan atau fasilitas pemerintah meskipun bantuan itu telah tersedia. Kriteria adanya accessibility terhadap suatu fasilitas yang disediakan pemerintah adalah yang dipakai sebagai ukuran untuk membedakan usaha sektor formal dan informal.

Sektor informal muncul ke permukaan karena sektor formal tidak memberikan ruang lingkup yang cukup sehingga kegiatan ekonomi berlangsung di luar sektor yang terorganisir. Sektor yang utamanya diisi oleh golongan yang kurang mampu ini terlihat makin menjamur di negara-negara sedang berkembang. Karena

kegiatannya dipandang ilegal, maka para pengamat menamakan kegiatan ini sebagai kegiatan ekonomi bawah tanah atau sering disebut *underground economy* (Rachbini dan Hamid, 1994: 25).

Dari beberapa penjelasan mengenai sektor informal diatas, dapat disimpulkan bahwa sektor informal merupakan suatu unit usaha yang berskala kecil, tidak memiliki legalitas hukum, pola usahanya bersifat sederhana dan menggunakan sistem kekeluargaan, dilakukan oleh dan untuk masyarakat golongan menengah ke bawah, dan dalam aktivitasnya tidak diperlukan keterampilan khusus.

Sedangkan ciri-ciri menurut Todaro (2006: 393) ciri-ciri sektor informal disebutkan sebagai berikut:

1. Sebagian besar memiliki produksi yang berskala kecil, aktifitas – aktifitas jasa dimiliki oleh perorangan atau keluarga, dan dengan menggunakan teknologi yang sederhana.
2. Umumnya para pekerja bekerja sendiri dan sedikit yang memiliki pendidikan formal.
3. Produktifitas pekerja dan penghasilannya cenderung lebih rendah daripada di sektor formal.
4. Para pekerja di sektor informal tidak dapat menikmati perlindungan seperti yang didapat dari sektor formal dalam bentuk jaminan kelangsungan kerja, kondisi kerja yang layak dan jaminan pensiun.
5. Kebanyakan pekerja yang memasuki sektor informal adalah pendatang baru dari desa yang tidak mendapatkan kesempatan untuk bekerja di sektor formal.

6. Motivasi mereka biasanya untuk mendapatkan penghasilan yang bertujuan hanya untuk dapat bertahan hidup dan bukannya untuk mendapatkan keuntungan, dan hanya mengandalkan pada sumber daya yang ada pada mereka untuk menciptakan pekerjaan.
7. Mereka berupaya agar sebanyak mungkin anggota keluarga mereka ikut berperan serta dalam kegiatan yang mendatangkan penghasilan dan meskipun begitu mereka bekerja dengan waktu yang panjang.
8. Kebanyakan diantara mereka menempati gubuk – gubuk yang mereka buat sendiri di kawasan kumuh (*slum area*) dan permukiman liar (*schelter*) yang umumnya kurang tersentuh pelayanan jasa seperti listrik, air, transportasi serta jasa – jasa kesehatan dan pendidikan.

Dari penjelasan di atas aktivitas sektor informal yang dikategorikan sebagai unit usaha kecil bisa bersifat mendukung aktivitas formal dan apabila diberdayakan dan dikembangkan dengan baik akan bersinergi dengan sektor formal perkotaan untuk saling melengkapi kebutuhan warga kota.

D. Pedagang Kaki Lima (PKL)

Pedagang kaki lima merupakan salah satu bentuk aktivitas perdagangan sektor informal (Dorodjatun Kuntjoro Jakti, 1986). Pedagang kaki lima adalah pedagang kecil yang umumnya berperan sebagai penyalur barang-barang dan jasa ekonomi kota. Sektor informal yang dominan di daerah perkotaan adalah pedagang pinggir jalan dan merupakan kegiatan ekonomi skala kecil yang menghasilkan dan atau

mendistribusikan barang dan jasa yang selanjutnya dapat disebut sebagai Pedagang Kaki Lima (PKL).

Mc. Gee dan Yeung (1977 : 25), memberikan pengertian PKL sama dengan "hawkers", yang didefinisikan sebagai sekelompok orang yang menawarkan barang dan jasa untuk dijual pada ruang publik, terutama di pinggir jalan dan trotoar. Dalam perkembangan selanjutnya pengertian PKL ini menjadi semakin luas, dapat dilihat dari ruang aktivitas usahanya, yang hampir menggunakan ruang publik yang ada seperti jalur-jalur pejalan kaki, areal parkir, ruang-ruang terbuka, taman-taman, terminal, dan bahkan di perempatan jalan serta berkeliling dari rumah ke rumah melalui jalan-jalan kampung di perkotaan. PKL di Indonesia saat ini dapat dikatakan mendominasi kegiatan ekonomi masyarakat terutama di perkotaan. Perkembangan suatu kota selalu diikuti perkembangan jumlah PKL yang memenuhi ruang publik kota.

Berdasarkan penelitian Kamala Chandrakirana dan Isono Sadoko (1994:37) ciri-ciri PKL antara lain:

1. Sebagai pedagang eceran yang menjual langsung ke konsumen;
2. Mendapatkan pasokan barang dagangan dari berbagai sumber seperti produsen, pemasok, toko pengecer maupun PKL sendiri;
3. Pada umumnya berperan sebagai pengusaha yang mandiri;
4. Berjualan dengan berbagai sarana: kios, tenda dan secara gelar di pinggirpinggi jalan, atau di muka toko yang dianggap strategis;
5. Semakin besar modal usaha pedagang, semakin permanen sarana usahanya;
6. Pada umumnya mempekerjakan anggota keluarganya sendiri untuk membantu;
7. Kebanyakan pedagang menjalankan usahanya tanpa izin;

8. Rendahnya biaya operasional usaha PKL;
9. Cara pembayaran bahan mentah/barang dagangan secara kontan;
10. Bebas menentukan waktu usahanya atau tidak mengenal pembatasan waktu usaha.

Dari pengertian di atas PKL dapat didefinisikan sebagai pedagang yang berjualan di lokasi yang strategis dan keramaian umum seperti trotoar di depan pertokoan/kawasan perdagangan, pasar, sekolah, dan pinggir jalan, dan aktivitas yang dilakukan cenderung berpindah-pindah dengan kemampuan modal yang terbatas, dimana kegiatan perdagangannya dapat dilakukan secara berkelompok atau secara individual.

1. Pola penyebaran PKL dan Pola Pelayanan PKL

a. Pola penyebaran

Menurut Mc Gee dan Yeung (1977:76) pola penyebaran PKL dipengaruhi oleh aglomerasi dan aksesibilitas.

(a).Aglomerasi, aktivitas PKL 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 PKL menarik konsumen dengan cara penjualan berkelompok (aglomerasi). Para PKL cenderung melakukan kerjasama dengan pedagang PKL lainnya yang sama jenis dagangannya atau saling mendukung seperti penjual makanan dan minuman. Pengelompokan PKL juga merupakan salah satu daya tarik bagi konsumen, karena mereka dapat bebas memilih barang atau jasa yang diminati konsumen.

(b). Aksesibilitas, para PKL lebih suka ber-lokasi di sepanjang pinggir jalan utama dan tempat-tempat yang sering dilalui pejalan kaki

Menurut Mc.Gee dan Yeung (1977:37-38), pola penyebaran aktivitas PKL, ada dua kategori, yaitu:

(a). Pola penyebaran PKL secara menge-lompok (*focus agglomeration*), biasa ter-jadi pada mulut jalan, disekitar ping-giran pasar umum atau ruang terbuka. Pengelompokan ini terjadi merupakan suatu pemusatan atau pengelompokan pedagang yang memiliki sifat sama / berkaitan.

Pengelompokan pedagang yang sejenis dan saling mempunyai kai-tan, akan menguntungkan pedagang, karena mempunyai daya tarik besar terhadap calon pembeli. Aktivitas peda-gang dengan pola ini dijumpai pada ruang-ruang terbuka (taman, lapangan, dan lainnya). Biasanya dijumpai pada para pedagang makanan dan minuman.

(b). Pola penyebaran memanjang (*linier agglomeration*), pola penyebaran ini dipengaruhi oleh pola jaringan jalan. Pola penyebaran memanjang ini terjadi di sepanjang/pinggiran jalan utama atau jalan penghubung. Pola ini terjadi ber-dasarkan pertimbangan kemudahan pencapaian, sehingga mempunyai ke-empatan besar untuk mendapatkan konsumen. Jenis komoditi yang biasa diperdagangkan adalah sandang / paka-ian, kelontong, jasa reparasi, buah-buahan, rokok/obat-obatan, dan lain.

2. Pola Pelayanan PKL

Menurut Mc Gee dan Yeung (1977:82-83) sifat pelayan PKL digolongkan menjadi :

- (a). Unit PKL tidak menetap, Unit ini ditunjukkan oleh sarana fisik perdagangan yang mudah dibawa, atau dengan kata lain ciri utama dari unit ini adalah PKL yang berjualan bergerak dari satu tempat ke tempat lain. Biasanya bentuk sarana fisik perdagangan berupa kereta dorong, pikulan / keran-jang.
- (b). Unit PKL setengah menetap Ciri utama unit ini adalah PKL yang pada periode tertentu menetap pada suatu lokasi kemudian bergerak setelah waktu berjualan selesai (pada sore hari atau malam hari). Sarana fisik berdagang berupa kios beroda, jongko atau roda/kereta beratap.
- (c). Unit PKL menetap Ciri utama unit ini adalah PKL yang berjualan menetap pada suatu tempat tertentu dengan sarana fisik berdagang berupa kios atau jongko/roda/kereta beratap.

E. Teori Lokasi

Teori tempat pemusatan pertama kali dirumuskan oleh Christaller (1933) dan dikenal sebagai teori pertumbuhan perkotaan yang pada dasarnya menyatakan bahwa pertumbuhan kota tergantung spesialisasinya dalam fungsi pelayanan perkotaan, sedangkan tingkat permintaan akan pelayanan perkotaan oleh daerah sekitarnya akan menentukan kecepatan pertumbuhan kota (tempat pemusatan)

tersebut. Terdapat tiga faktor yang menyebabkan timbulnya pusat – pusat pelayanan:

1. faktor lokasi ekonomi,
2. faktor ketersediaan sumberdaya,
3. kekuatan aglomerasi,

4. faktor investasi pemerintah

(Sulistiono, 2007:16).

Teori lokasi dapat didefinisikan sebagai ilmu yang menyelidiki tata ruang (spatial order) kegiatan ekonomi. Atau dapat juga diartikan sebagai ilmu tentang alokasi secara geografis dari sumber daya yang langka, serta hubungannya atau pengaruhnya terhadap lokasi berbagaimacam usaha atau kegiatan lain (activity). Jadi secara umum teori lokasi ini dikembangkan untuk memperhitungkan pola lokasi kegiatan-kegiatan ekonomi dengan cara yang konsistendan logis, selain itudapat digunakan untuk memudahkan dalam pemilihan lokasi suatu kegiatanekonomi dan sosial beserta interaksinya dengan wilayah sekitar (Tarigan,2005:122).

Salah satu hal banyak dibahas dalam teori lokasi adalah pengaruh jarak terhadapintensitas orang bepergian dari satu lokasi ke lokasi lainnya. Analisis ini dapat dikembangkanuntuk melihat suatu lokasi yang memiliki daya tarik terhadap batas wilayah pengaruhnya, dimana orang masih ingin mendatangi pusat yang memiliki daya tarik tersebut. Hal ini terkaitdengan besarnya daya tarik pada pusat tersebut dan jarak antara lokasi dengan pusat tersebut.

Secara umum, pemilihan lokasi oleh suatu unit aktivitas ditentukan oleh beberapa faktor seperti: bahan baku lokal (*local input*); permintaan lokal (*local demand*); bahan baku yang dapat dipindahkan (*transferred input*); dan permintaan luar (*outside demand*) (Hoover & Giarratani). Beberapa teori lokasi yang dikemukakan oleh para ahli yaitu sebagai berikut :

Bid Rent Theories , Von Thunen (1826) Von Thunen yang merupakan bapak dari teori lokasi mengidentifikasi tentang perbedaan lokasi dari berbagai kegiatan pertanian atas dasar perbedaan sewa lahan (pertimbangan ekonomi). Menurut Von Thunen pemilihan lokasi didasarkan pada kemampuan membayar harga tanah (*bid rent*) yang berbeda dengan harga pasar tanah (*land rent*). Lokasi berdasarkan bid rent tertinggi. Makin dekat letaknya dengan pasar penjualan atau pusat kota makin tinggi sewa tanah makin berkurang biaya transportasi. Perkembangan dari teori Von Thunen adalah selain harga lahan tinggi di pusat kota dan akan makin menurun apa bila makin jauh dari pusat kota.

Menurut Catanese (1989) faktor-faktor yang dapat mempengaruhi perkembangan kota ini dapat berupa faktor fisik dan non fisik. Faktor-faktor fisik akan mempengaruhi perkembangan suatu kota diantaranya:

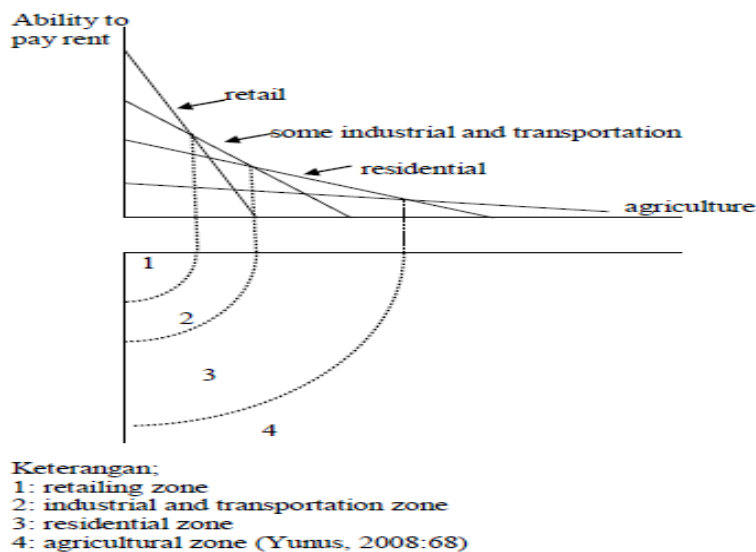
1. **Faktor Lokasi**

Faktor di mana kota itu berada akan sangat mempengaruhi perkembangan kota tersebut, hal ini berkaitan dengan kemampuan kota tersebut untuk melakukan aktifitas dan interaksi yang dilakukan penduduknya. Kota yang berlokasi di jalur jalan utama atau persimpangan jalan utama akan mampu menyebarkan

pergerakan dari dan semua penjuru dan menjadi titik pertemuan antara pergerakan dari berbagai arah.

2. Faktor Geografis

Kondisi geografis suatu kota akan mempengaruhi perkembangan kota. Kota yang mempunyai kondisi geografis relatif datar akan sangat cepat untuk berkembang dibandingkan dengan kota di daerah yang bergunung-gunung yang akan menyulitkan dalam melakukan pergerakan baik itu orang maupun barang. Selain itu kota di daerah yang bergunung-gunung akan sulit merencanakan dan mendesainnya dibandingkan dengan daerah dengan daerah datar. Sebagai gambaran kota yang berada di dataran rendah (rata) lebih cepat berkembang dibandingkan dengan Kota yang berada di daerah yang bergunung-gunung.



Gambar 7. Model “Bid-Rent” dan Zona Penggunaan Lahan Kota

Sedang faktor-faktor non fisik yang berpengaruh terhadap perkembangan suatu kota dapat berupa:

1. Faktor Perkembangan Penduduk

Perkembangan penduduk data disebabkan oleh dua hal , yaitu secara alami (internal) dan migrasi (eksternal), perkembangan secara alami adalah yang berkaitan dengan kelahiran dan kematian yang terjadi di kota tersebut, sedangkan migrasi berhubungan dengan pergerakan penduduk dari luar kota masuk kedalam kota. Menurut Daljoeni (1987) pembahasan tentang laju perkembangan penduduk meliputi jumlah, pertambahan, kepadatan dan penyebaran. Penyebaran kepadatan penduduk dipengaruhi oleh empat unsur geografis yaitu lokasi, iklim, tanah dan air Kartasapoetra (dalam Novianti 2002)

2. Faktor Aktivitas Kota

Kegiatan yang ada didalam kota tersebut, terutama kegiatan perekonomian. Perkembangan perekonomian ditentukan oleh faktor-faktor yang berasal dari dalam kota itu sendiri (faktor internal) yang meliputi faktor-faktor produksi seperti lahan, tenaga kerja, modal serta faktor-faktor yang berasal dari luar daerah (faktor eksternal) yaitu tingkat permintaan dari daerah-daerah lain terhadap komoditi yang dihasilkan oleh daerah yang bersangkutan. Faktor-faktor tersebut pada gilirannya akan membentuk suatu aglomerasi kegiatan perekonomian yang makin lama akan semakin besar dan menyebabkan kota tersebut

R.V.Retcliff dalam (Yunus, 2008:68), mendefinisikan konsep zona penggunaan lahan kota atas dasar variabel kemampuan membayar sewa lahan (*land value*) dan jarak dari pusat kota. Atas dasar variabel ini, terbentuklah pola pembagian lahan perkotaan atas 4 zona, dari pusat kota menuju ke luar kota, meliputi : *retail zone*,

some industrial and transportation facilities zone, residential zone and agriculture zone. Retail function berlokasi pada pusat kota karena kelangsungan usaha ini membutuhkan derajat aksesibilitas yang paling besar agar memperoleh keuntungan maksimal. Aksesibilitas yang tinggi dimaksudkan untuk menarik *customer* (Short, 1984 dalam Yunus, 2008:69). Inilah alasan kenapa sektor retail berani membayar sewa yang tinggi, khususnya pada penjualan *high quick turnover goods*, baru kemudian *irregular lower turnover goods*.

Least Cost Location, Alfred Weber (1909) Weber menganalisis tentang lokasi kegiatan industri. Menurut teori Weber pemilihan lokasi industri didasarkan atas prinsip minimisasi biaya. Weber menyatakan bahwa lokasi setiap industri tergantung pada total biaya transportasi dan tenaga kerja dimana penjumlahan keduanya harus minimum. Tempat dimana total biaya transportasi dan tenaga kerja yang minimum adalah identik dengan tingkat keuntungan yang maksimum. Prinsip teori Weber adalah : bahwa penentuan lokasi industri ditempatkan di tempat – tempat yang resiko biaya atau ongkosnya paling murah atau minimal (*least cost location*). Weber menyusun model yang dikenal dengan sebutan segitiga lokasional (*locational triangle*). Menurut Weber, untuk menentukan lokasi industri ada tiga faktor penentu yaitu : material, konsumsi, tenaga kerja. Ketiga faktor di atas oleh Weber diukur dengan ekuivalensi ongkos transport. Weber juga masih mengajukan beberapa asumsi lagi yaitu : Hanya tersedia satu jenis alat transportasi, lokasi pabrik hanya ada di satu tempat, jika ada beberapa macam bahan mentah maka sumbernya juga berasal dari beberapa tempat. Biaya

transportasi menurut Weber tergantung dari dua hal pokok yaitu bobot barang dan jarak yang harus ditempuh untuk mengangkutnya.

Market Area Theories (August Losch) Teori ini melihat persoalan dari sisi permintaan/demand (pasar), berbeda dengan Weber yang melihat persoalan dari sisi penawaran (produksi). Losch mengatakan bahwa lokasi penjual sangat berpengaruh terhadap jumlah konsumen yang dapat digarapnya. Makin jauh dari tempat penjual, konsumen makin enggan membeli karena biaya transportasi untuk mendatangi tempat penjual semakin mahal. Losch cenderung menyarankan agar lokasi produksi berada di pasar atau di dekat pasar. Sehingga dalam teori ini, apabila di asumsikan bahwa lokasi optimal dari suatu pabrik atau industri adalah apabila dapat menguasai wilayah pemasaran sehingga dapat di hasilkan pendapatan paling besar. Jadi pemilihan lokasi pada prinsip luas pasar (*market area*) terbesar yang dikuasai oleh perusahaan.

F. Teori Pendapatan

Fisher dalam Choir (2010) menjelaskan bahwa *income* atau pendapatan sebagai rangkaian pengalaman jiwa seseorang yang berupa keceriaan atau peristiwa tertentu dari berbagai orang lebih dari sekedar sebuah entitas. Faktanya menurut dia, sebuah entitas artisial seperti bisnis tidak mendapatkan *income* karena bisnis tidak memiliki kesadaran. Konsumsi sebagai kebutuhan absolut menurut konsep Fisher menjadi sangat penting sampai-sampai dia tidak mengakui tabungan sebagai *income* karena dia menganggap tabungan hanya sebagai konsumsi potensial, dimana tidak ada kegembiraan yang dirasakan mengenai itu.

Hicks kemudian memperluas konsep *income* ekonomi dengan yang dikenal sekarang sebagai *maintenance of capital intact*, dimasukkannya pendapatan yang lain. Mengikuti ide bahwa “ kalkulasi pendapatan dalam praktik adalah untuk memberi seseorang indikasi berapa jumlah yang bisa dikonsumsi tanpa menjadikan dia miskin”, beliau mengenalkan konsep *well-offmess* sebagai dasar perkiraan pendapatan seseorang yang dicetuskan Fisher. Menurut dia, pendapatan adalah: “*the maximum value which .(a person) can consume during a week and still expect to be as well off at the end of the week as he was in the beginning*”

G. Pengertian Eksternalitas

Menurut Guritno Mangkoesobroto (1993: 110) yang dimaksud dengan eksternalitas hanyalah apabila tindakan seseorang mempunyai dampak terhadap orang lain (segolongan orang lain) tanpa adanya kompensasi apapun juga sehingga timbul inefisiensi dalam alokasi faktor produksi.

Secara tradisional eksternalitas disimpulkan oleh Pigou (DJ.A.Simarmata, 1994 :59) sebagai dampak-dampak pada produksi atau kesejahteraan yang tidak mempunyai harga atau yang mempunyai harga parsial. Menurut Meade dalam DJ.A. Simarmata (1994:65) : Eksternalitas adalah kejadian yang menimbulkan keuntungan berarti (menimbulkan kerugian) pada seseorang atau beberapa orang, yang tidak sepenuhnya merupakan peserta pengambilan keputusan atau berbagai keputusan, yang secara langsung atau tidak langsung memungkinkan kejadian bersangkutan dapat terjadi.

Menurut Walter Nicholsoon yang diterjemahkan oleh Deliarno (1999 : 609): suatu eksternalitas terjadi bila aktivitas ekonomi seseorang yang membawa dampak bagi keadaan ekonomi orang lain tidak direfleksikan dalam operasi pasar.

Menurut Due dan Friedlander yang dikutip oleh Rudy Sitompul (1984:61) Eksternalitas timbul dari interaksi antara fungsi-fungsi produksi dari perusahaan atau fungsi-fungsi kegunaan dari perorangan yang tidak tercermin di dalam harga barang-barang tersebut.

H. Jenis – jenis Eksternalitas

Eksternalitas dibagi menjadi 2 jenis yaitu;

1. *Teroduksichnical externality*, yaitu tindakan konsumsi / produksi mempengaruhi tindakan konsumsi / produksi orang lain tanpa kompensasi.
2. *Pecunary externality*, yaitu tindakan konsumsi / produksi yang lebih menekankan pada unsur harga dalam perekonomian yaitu kendala anggaran. Akibat tindakan konsumsi / produksi seseorang maka harga input menjadi yang lebih rendah dari seharusnya.

Jenis eksternalitas menurut Jhon F.Due dan Ann Friedlaender yaitu:

1. Eksternalitas konsumsi, terjadi apabila kemakmuran dari suatu orang dipengaruhi oleh pola-pola konsumsi lain.
2. Eksternalitas produksi, terjadi apabila keluaran (*output*) suatu perusahaan juga bersifat sebagai masukan (*input*) bagi fungsi produksi perusahaan.
3. Eksternalitas keuangan, timbul karena adanya saling ketergantungan dari hubungan-hubungan produksi yyang terdapat disetiap perekonomian.

4. Eksternalitas teknologi, terjadi apabila produsen dari suatu kegiatan tertentu tidak dapat membuat semua keuntungan menjadi kenyataan atau tidak dipaksakan untuk memikul semua biaya yang timbul akibat dari kegiatannya yang diderita oleh perusahaan-perusahaan atau anggota-anggota masyarakat, sehingga timbul keuntungan atau kerugian eksternal.

Ditinjau dari dampaknya, eksternalitas dapat dibagi menjadi dua, yaitu eksternalitas negatif dan eksternalitas positif. Eksternalitas positif merupakan dampak yang menguntungkan dari tindakan yang dilakukan oleh suatu pihak lain tanpa adanya kompensasi dari pihak yang diuntungkan, sedangkan eksternalitas negatif apabila dampaknya bagi orang lain yang tidak menerima kompensasi sifatnya merugikan.

I. Implementasi Kebijakan

a. Implementasi Kebijakan Model Adam Smith

Ahli kebijakan yang lebih memfokuskan model implementasi kebijakan dalam perspektif bottom up adalah Adam Smith. Menurut Smith dalam Islamy (2007), 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), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, 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 : unsur-unsur di dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan seperti aspek budaya, sosial, ekonomi dan politik.

b. Implementasi Kebijakan Model Van Metter dan Van Horn

Model pendekatan top-down yang dirumuskan oleh Donald Van Metter dan Van Horn sebagaimana dalam Agustino (2008:141) disebut dengan A model of the Policy Implementation. Dalam teori ini ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja suatu kebijakan, yaitu :

1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika-dan-hanya-jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realists dengan sosi-kultur yang mengada pada level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di

level warga, maka agak sulit memang merealisasikan kebijakan public hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

2. Sumberdaya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat terbanting dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia. Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tetapi di luar sumberdaya manusia, sumberdaya-sumberdaya lain yang perlu diperhitungkan juga adalah sumber daya financial dan sumberdaya waktu. Ketiga sumber daya ini akan saling mendukung dalam implementasi sebuah kebijakan.

3. Karakteristik Agen Pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan public. Hal ini sangat penting kerana kinerja implementasi akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

4. Sikap/Kecenderungan para Pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan public. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan

diimplementasikan adalah kebijakan “dari atas” yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.

5. Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan. Semakin baik koordinasi komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi.

6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi kebijakan dalam perspektif yang ditawarkan adalah sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan yang telah ditetapkan.

Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal

J. Definisi Kualitas

Definisi kualitas berdasarkan sudut pandang tiga pakar kualitas tingkat internasional, yaitu mengacu pada pendapat Crosby, dkk (dalam Yamit, 2005, p7) antara lain :

1. Deming mendefinisikan kualitas adalah apapun yang menjadi

kebutuhan dan keinginan konsumen.

2. Crosby mempersepsikan kualitas sebagai nihil cacat, kesempurnaan dan kesesuaian terhadap persyaratan.
3. Juran mendefinisikan kualitas sebagai kesesuaian terhadap spesifikasi, jika dilihat dari sudut pandang produsen. Sedangkan secara obyektif kualitas menurut Juran, (dalam Yamit, 1996, p337) adalah :

Menurut Gaspersz (2002, p181) mendefinisikan kualitas adalah: Totalitas dari karakteristik suatu produk (barang dan atau jasa) yang menunjang kemampuan untuk memenuhi kebutuhan yang dispesifikasikan. Kualitas seringkali diartikan sebagai segala sesuatu yang memuaskan pelanggan atau kesesuaian terhadap persyaratan atau kebutuhan. Perusahaan jasa dan pelayanan lebih menekankan pada kualitas proses, karena konsumen biasanya terlibat langsung dalam proses tersebut. Sedangkan perusahaan yang menghasilkan produk lebih menekankan pada hasil, karena konsumen umumnya tidak terlibat secara langsung dalam prosesnya. Untuk itu diperlukan sistem manajemen kualitas yang dapat memberikan jaminan kepada pihak konsumen bahwa produk tersebut dihasilkan oleh proses yang berkualitas.

K.Penelitian-Penelitian Terdahulu

No	Tahun	Penulis	Judul	Model	Hasil
1.	2010	Agata Ika Febriliana wati	Efektivitas Kebijakan Relokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Jalan Ki Hajar Dewantara Surakarta	Menggunakan Analisis deskriptif kualitatif dan kuantitatif. Untuk menggambarkan atau memaparkan fakta yang diperoleh dari penelitian.	kebijakan relokasi PKL di jalan Ki Hajar Dewantara Surakarta dilihat dari sisi pelaksanaannya dikatakan efektif karena tujuan kebijakan tercapai yaitu menciptakan kawasan bebas PKL di dekat Kampus Ketingan UNS dan kawasan yang asri berkaitan dengan dibangunnya Solo Techno Park.
2.	2009	Marthin Raphael Hutabarat	“Dampak Kehadiran Pasar Modern Brastagi Supermarket Terhadap Pasar Tradisional Sei Sikembang di Kota Medan”	Menggunakan analisis deskriptif, untuk menguji hipotesis menggunakan metode analisis Uji-t berpasangan (<i>paired</i> <i>t-test</i>)	Pasar modern dikota Medan mengalami perkembangan sejak tahun 2000 sampai tahun 2009 yang cukup besar, yaitu sebesar 69,07%. Tidak terdapat perbedaan yang nyata antara jumlah jam buka, rata – rata siklus barang, rata – rata margin laba pedagang sebelum dan sesudah adanya supermarket. Terdapat perbedaan yang nyata antara pendapatan bersih pedagang sebelum dan sesudah adanya supermarket.

3.	2004	Dian	<p>“Kajian lokasi pedagang kaki lima Berdasarkan preferensi pkl serta persepsi Masyarakat sekitar di kota pemalang”.</p>	<p>Analisis deskriptif kuantitatif dengan distribusi frekuensi, analisis tabulasi silang dengan chi kuadrat dan deskriptif kualitatif</p>	<p>Lokasi PKL yang telah ditentukan oleh Pemda menyebabkan pola penyebaran yang berbeda-beda, sedangkan saat ini PKL cenderung mengelompok dengan sejenisnya.</p> <p>Meskipun telah dibuat peraturan tentang penataan PKL namun baik PKL atau masyarakat menganggap perlu diadakan pengaturan yang lebih lanjut karena pada beberapa lokasi masih kelihatan semrawut dan kurang tertib. Sementara kegiatan PKL sebagai salah satu sektor informal belum terantisipasi dalam perencanaan tata ruang kota sehingga sarana dan prasarana yang ada biasanya kurang mendukung kegiatan PKL</p>
4.	2008	Endang Hariningsih & Rintar Agus Simatupan	<p>“ Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kinerja Usaha Pedagang Eceran Studi Kasus: Pedagang Kaki Lima Di Kota Yogyakarta”.</p>	<p>Regresi berganda (<i>Multiple regression</i>)</p> $Y = \alpha + \beta_1x_1 + \beta_2x_2 + \beta_3x_3 + \beta_4x_4 + \beta_5x_5 + \beta_6x_6 + \beta_7x_7 + \beta_8x_8 + \beta_9x_9 + \beta_{10}x_{10}$	<p>Kesimpulan secara umum bahwa hipotesis 11 yaitu variabel independen yaitu tingkat pendidikan, jam kerja, pengalaman pengeceran dengan orang lain sebelum mandiri, pengalaman pada posisi sekarang, tingkat persediaan, ukuran tempat, dan jumlah pegawai berpengaruh secara simultan terhadap variabel dependen yaitu pendapatan bersih pedagang kaki lima.</p>

5.	2006	Hendi Yulianto	“ studi Implementasi Pengaturan dan Pembinaan PKL dalam Program Relokasi di Wilayah Kecamatan Semarang Timur “	<p>Terdapat hubungan positif antara variable sosialisasi dengan implementasi program, dengan kata lain bahwa sosialisasi yang baik maka implementasi program akan dapat berhasil dengan baik, atau sebaliknya jika sosialisasi buruk maka akan dapat menghambat keberhasilan implementasi program.</p> <p>Terdapat hubungan positif antara variabel kesadaran pedagang dengan implementasi program.</p> <p>Bahwa dengan kesadaran pedagang yang tinggi terhadap suatu kebijakan maka implementasi program akan dapat berhasil dengan baik, atau sebaliknya.</p>
----	------	-------------------	--	---