

## ANALISA KEBIJAKAN PENATAAN PEDAGANG KAKI LIMA DARI PERSPEKTIF KEBIJAKAN DELIBERATIF

Winarti \*)

### ABSTRAK

Penelitian tentang kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima Kota Surakarta, terinspirasi dari kesuksesan Kota Surakarta dalam menangani Pedagang Kaki Lima, secara persuasif dan humanis. Dengan melakukan observasi, wawancara mendalam dengan beberapa orang yang dijadikan informan, yaitu pedagang kaki lima, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Surakarta, dan dari Birokrasi sebagai, pihak yang memiliki inisiatif untuk membuat kebijakan penataan PKL, dan sekaligus sebagai Implementor dari kebijakan tersebut. Sehingga peneliti ini dapat memberi gambaran/mendeskripsikan, penjelasan, dan menganalisis serta menginterpretasikan, peran pemerintah Kota Surakarta dalam proses pembuatan kebijakan penataan Pedagang Kaki Lima sesuai dengan tujuan penelitian. Nelson & Wright (1995;124) menyatakan bahwa partisipasi berarti bahwa kaum miskin diberi status sebagai stakeholders utama. Partisipasi berarti bahwa mereka aktif, ada keterlibatan dan harus transformatif. Partisipasi pada tataran perumusan kebijakan, implementasi, pengawasan dan evaluasi kebijakan. Dari hasil analisa, penelitian ini menggambarkan bahwa, proses pengambilan kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima, secara partisipatif dengan melibatkan masyarakat (paguyuban Pedagang Kaki Lima) Kota Surakarta. Namun dalam pelaksanaannya masih kurang di sosialisasikan. Sedangkan implikasi teoritisnya adalah mengembangkan ilmu Administrasi Negara, konsentrasi kebijakan publik. Dan bagi peneliti-peneliti lainnya dapat mengembangkan penelitian ini pada, apa yang telah ditawarkan winarti (Desertasi) pemanfaatan pimpinan Organisa dalam pelaksanaan kebijakan.

**Kata kunci :** pedagang kaki lima, perda, partisipasi

### ABSTRACTS

Research on the policy arrangement of Five Foot Traders Surakarta, Surakarta inspired from the success in dealing with street vendors, in a persuasive and humane. By doing observation, in-depth interviews with some people who become informants, ie street vendors, the House of Representatives (DPRD) Surakarta, and of the bureaucracy as, those who have the initiative to create a policy arrangement street vendors, as well as the Implementor of the policy. So that researchers can illustrate / describe, explain, and analyze and interpret the role of Surakarta City government in decision-making arrangements

*in accordance with the Merchant Foot Five research purposes. Nelson & Wright (1995: 124) states that participation means that the poor are given the status as the main stakeholders. Means that their active participation, involvement and should be transformative. Participation at the level of policy formulation, implementation, monitoring and evaluation of policies. From the analysis, this study illustrates that, in the process of policy-making arrangement of street vendors, a partisipatif by involving the community (community of the Five Foot Merchants) Surakarta. However, the implementation is still lacking in socialization, theoretical implications are developing the science of Public Administration, the concentration of public policy. And for other researchers to develop research on, what has been offered winarti (dissertation) the use of Organic leadership in implementing the policy.*

**Keywords:** *street vendors, regulation, participation*

*\*) Dosen Program MIA – Pascasarjana*

## **PENDAHULUAN**

Pedagang Kaki Lima timbul sebagai akibat dari tidak tersedianya lapangan pekerjaan bagi rakyat kecil yang tidak memiliki kemampuan dalam memproduksi, bisa juga sebagai akibat dari kebijakan ekonomi liberal, yang mengutamakan pertumbuhan ekonomi makro dan mengabaikan ekonomi mikro, persoalan ini menjadi tanggung jawab

Kota Surakarta yang dikenal sebagai kota perdagangan, mempromosikan diri sebagai kota yang mempunyai tiga (3) macam wisata, yaitu wisata kuliner, wisata belanja dan wisata Budaya. Sebagai kota, kota Surakarta tidak bisa luput dari incaran para Pedagang Kaki Lima (PKL), dan menurut data di Kota Surakarta terdapat PKL sejumlah 2.104 yang tersebar di 5 (lima) kecamatan (Surakarta dalam Angka th. 2010).

Kesuksesan menangani pedagang kaki lima Kota Surakarta telah diakui beberapa pihak, seperti Siswanda, di kota Surakarta selama 3 tahun mulai tahun 2001, sejumlah strategi sudah dijalankan oleh kelompok-kelompok PKL antara lain yang tergabung dalam SOMPIS. Mereka telah mengorganisasi demonstrasi massa, mendirikan organisasi payung berskala kota untuk para PKL, menggulirkan satu draf peraturan alternatif untuk lembaga legislatif, menggelar dengar pendapat dengan DPRD dan memanfaatkan media massa. (Swandari, 2008). Selain itu Pemkot Surakarta telah memberi ruang bagi mereka (PKL) dengan membuat zona khusus dan relokasi, pemerintah Kota Surakarta juga telah berupaya untuk membuat kantung-kantung PKL dengan membuat shelter, tenda, gerobak PKL, pada tahun 2006 dibangun 350 shelter PKL, 250 tenda dan 25 gerobak kaca bagi pedagang

asongan (Tempo, 18 Pebruari 2006). Namun tentunya penataan Pedagang Kaki Lima di Kota Surakarta bukanlah tanpa masalah, minimal hambatan dan rintangan ketika melaksanakan kebijakan penataan Pedagang Kaki Lima. Dari uraian diatas penulis tertarik untuk mengkaji apakah pengambilan kebijakan penataan PKL di Kota Surakarta telah dilakukan secara partisipatif ?

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini adalah pendekatan kualitatif, yang pada hakekatnya adalah melakukan pengamatan kepada orang dalam lingkungan hidupnya, berinteraksi dengan mereka, berusaha memahami bahasa dan tafsiran mereka tentang dunia di sekitarnya. Penelitian ini berfokus pada studi peran pemerintah dan partisipan lain dalam proses pembuatan kebijakan penataan Pedagang Kaki Lima di Kota Surakarta. Pengumpulan Data dilakukan melalui wawancara, observasi terhadap para partisipan yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan.

## **ANALISIS DATA**

Data yang diperoleh, dianalisa seperti apa yang dikemukakan oleh Strauss dan Corbin (1990:46) dalam *Grounded theory* . yang langkah – langkahnya sebagai berikut :

- a. *Open coding*, dalam proses *open coding* dilakukan penamaan dan membuat kategori atas fenomena

dengan jalan mempelajari data secara teliti.

- b. *Axial Coding*, dalam *axial coding* data tersebut disatukan kembali dengan cara yang berbeda yakni dengan mencari hubungan antara sebuah kategori dan sub kategorinya.
- c. *Selective Coding* merupakan proses analisis dengan level abstraksi yang lebih tinggi.

Uji keabsahan, kami lakukan melalui uji derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), ketergantungan (*dependability*), kepastian (*confirmability*).

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **A. Hasil Penelitian**

Data yang diperoleh dari beberapa informan, dapat digambarkan dalam rangkuman seperti tabel 1.

### **B. Pembahasan**

#### **a. Partisipasi dalam Pengambilan Kebijakan**

Pedagang Kaki Lima di daerah pengamatan yaitu Kota Surakarta mempunyai karakteristik tersendiri, yang berbeda dengan daerah – daerah lain di negara ini, hal ini dapat di pengaruhi oleh dukungan masyarakat setempat maupun pemerintah daerah.

PKL dikota Surakarta, telah membuat paguyuban, untuk mengakomodasi kepentingan mereka. Seperti Paguyuban “Masyarakat Mandiri” yang beranggotakan sekitar 350 PKL di

Kecamatan Banjarsari. walaupun organisasi tersebut belum mampu melakukan pemberdayaan (empowerment) terhadap para anggotanya. Partisipasi para Pedagang Kaki Lima memang sangat diharapkan dalam penyusunan kebijakan, pengertian partisipasi mengalami akumulasi sejalan dengan perkembangan pembangunan yang dilaksanakan dan juga mengikuti perkembangan masyarakat. Nelson dan Whight (1995) menyatakan bahwa berdasarkan definisi yang banyak dipakai oleh beberapa lembaga, partisipasi berarti kaum miskin diberi status sebagai *stakeholder* utama.

Hasil penelitian yang dilakukan Kusdamayanti, menyebutkan : bahwa jika dominasi masih terjadi dalam sebuah kebijakan, sehingga peran negara dan partisipasi lain tidak dapat berjalan secara setara, maka tidak dapat terjadi dialog yang autentik dalam kebijakan, yang kemudian dapat menimbulkan perlawanan dan kegagalan kebijakan” (Kusdamayanti, 2008, 40)

Dalam proses formulasi kebijakan Pengelolaan Pedagang Kaki Lima Kota Surakarta, partisipasi masyarakat Pedagang Kaki Lima diwakili oleh para ketua dan atau pengurus paguyuban. Menurut Siswanda Banyaknya kota – kota yang gagal atau belum mampu menemukan solusi untuk menghasilkan kebijakan pengelolaan PKL yang bersifat manusiawi dan sekaligus efektif. Pendekatan yang berbeda diperlukan untuk

menghasilkan kebijakan serupa itu, yaitu kebijakan yang bersifat terintegratif dan partisipatif (Situs Hj. Siswanda, 24 November 2008 Download, tgl 26 Mei 2011. jam 20.5 menit).

Pedagang Kaki Lima tidak secara menyeluruh dapat terwakili. Kebanyakan para PKL tidak mengetahui peraturan yang harus mereka laksanakan, mereka tidak pernah tahu bagaimana kebijakan Penataan PKL itu dibuat, sebagian besar mereka mengetahui karena mendengar dari teman/ tetangganya, selain itu proses pengambilan kebijakan penataan PKL, Pemkot Surakarta melalui komunikasi dengan kelompok elit (*elite group*). Kebijakan sangat membutuhkan dialog yang langsung, sehingga model yang dipakai Pemerintah Kota melalui perwakilan akan memudahkan muncul konflik. Isaac, (1999) dalam Hajer dan Wagenaar (2003) mengatakan berbicara harus mempunyai legitimasi dalam mewakili kepentingan untuk siapa dirinya berbicara, masing – masing harus bicara jujur, membuat pernyataan yang dapat dimengerti oleh lainnya dan harus akurat (Hajer dan Wagenaar, 2003).

Bila disimpulkan maka dalam formulasi kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima, Pemerintah Kota mendominasi karena Pemerintah Kota Surakarta adalah yang mengatur siapa yang terlibat dalam proses penentuan kebijakan ini dan, kejadian ini merupakan kebiasaan pemerintah yang *underistimage* bahwa masyarakat

TABEL I  
DISKRIPSI HASIL PENELITIAN

NO	PERTANYAAN	INFORMAN	JAWABAN
1.	Pernah tidaknya dirasia oleh aparat	PKL & petugas	Sering, saat berjualan di tempat—tempat yang memang dilarang, tetapi kami telah membayar retribusi kepada petugas.
2.	Pemahaman terhadap peraturan (perda) PKL	PKL	Tidak banyak tahu, yang diketahui hanya ditempat-tempat yang tdk boleh utk berjualan, itupun tidak semua. Kami tahu juga dari teman-2 ( <i>gethok tular</i> )
3.	Partisipasi dalam pembuatan perda	PKL, birokrat, DPRD	Proses pembuatan perda sudah melalui tahapan-2 yang benar, sebelum perda No.3 th 2008, telah dilakukan untuk mengevaluasi Perda No. 8 Th 1995 Ttg PKL, yang mengundang akademisi, NGO dan stakeholders lain. Namun dalam pertemuan tersebut tidak dihadiri oleh PKL-PKL. Mereka mengatakan tdk tahu bagaimana membuat perturan itu.
4.	Proses sosialisasi Peraturaturan (PERDA)	PKL, Petugas, DPRD	Sosialisasi telah dilakukan, beberapa PKL (pengurus) di undang ke Balai Kota, dan undangan tidak serta merta untuk mensosialisasikan peraturan, tetapi Walikota lebih kepada diajak memikirkan untuk menata kota Surakarta. Para pimpinan organisasi PKL, yang diharapkan dapat mensosialisasikan kepada anggota, sehingga ada informasi yang tidak jelas, dan itu sifatnya sdh pelaksanaan
5.	Organisasi PKL	PKL, DPRD, Birokrasi	Banyak organisasi PKL, yang tujuannya untuk melindungi hak-hak dari PKL, dan mengakomodir kepentingan-2 PKL. Organisasi ini terbentuk ketika pemerintah kota mulai melaksanakan relokasi. Organisasi PKL terbentuk berdasarkan tempat dimana para anggotanya berjualan, seperti :
6.	Penataan tanpa perlawanan	PKL, DPRD, Birokrasi	Masyarakat Mandiri (PKL Monumen 45), paguyuban Gotong Royong. ini banyak Pelaksanaan Relokasi seperti yang diatur dalam Perda, berjalan lancar. Pada awalnya beberapa PKL juga melaksanakan protes, dengan melakukan demo ke Balaikota & DPRD, dan DPRD pun menjamin akan membantu kami.

Sumber : Hasil wawancara yang diolah

tidak pernah dapat dilibatkan dalam pengambilan kebijakan,

sehingga kebiasaan ini akan mengakibatkan diambilnya hak,

masyarakat dalam menyampaikan aspirasinya.

**b. Peran Pemerintah Kota Surakarta dan Partisipasi lain dalam Implementasi PERDA Pedagang Kaki Lima.**

Selama ini keberadaan suatu organisasi masih lebih banyak berfungsi sebagai mengorganisir dan mengatur keberadaan pedagang kaki lima, sehingga dalam kondisi yang sangat diperlukan ( seperti saat krisis ekonomi) organisasi yang ada tidak mampu melakukan pemberdayaan (empowerment) para anggotanya. Paguyuban PKL, lebih dapat menjadi kepanjangan tangan Pemerintah Kota untuk mengorganisir para anggotanya, agar program-program pemerintah yang berkaitan dengan PKL dapat tersampaikan kepada PKL.

Protes-protes kecil terjadi dalam pelaksanaan kebijakan penataan Pedagang Kaki Lima di Surakarta, protes dilakukan bagi mereka yang akan di relokasi takut kalau penghasilannya menurun. Sebenarnya semua merasakan ketidak pastian penghasilan pada saat relokasi baru dilakukan, pelanggan yang dulu mereka miliki banyak yang tidak datang lagi, hal ini dikarenakan pembeli belum mengetahui tempatnya, ini yang menjadi keluhan bagi PKL, selain itu tempat relokasi yang dirasa jauh dari keramaian kota (pinggiur

kota). Dan akhir-akhir ini banyak Pedagang Kaki Lima yang menghadapi tekanan dari pemerintah kota yang secara periodik melakukan penertiban terhadap keberadaan Pedagang Kaki Lima tersebut, dengan jumlah yang tidak sedikit 2.104 orang yang menempati disetiap sudut kota. Walaupun disadari oleh mereka telah ada pengarahan dari Pemerintah Daerah, namun kurang tegas aparat / petugas penertiban membuat alotnya proses penertiban.

Menurut Alisyahbana, dalam panataan PKL pihak Pemerintah Kota sama sekali tidak berupaya untuk melakukan dialog terlebih dahulu dengan para PKL (Alisyahbana, 2009;6). Pemerintah Kota Surakarta rupanya menyadari bahwa ciri khas dari kota adalah munculnya Pedagang Kaki Lima, pada awalnya pelaksanaan peraturan daerah mendapatkan perlawanan dari para Pedagang Kaki Lima, namun pada perjalannya pelaksanaan Perda berjalan dengan lancar.

Permasalahan sosialisasi peraturan, ketegasan pemerintah kota menjadi pertanyaan dalam penangan / penataan pedagang kaki lima tersebut. Sosialisasi kebijakan sangat diperlukan dalam memperlancar implementasi suatu kebijakan, dan merupakan serangkaian proses implementasi kebijakan. Tidak ada bedanya

dalam permasalahan kebijakan pedagang kaki lima ini. Ketidaktahuan terhadap peraturan seringkali menjadi alasan pedagang kaki lima untuk mempertahankan tempat / lokasi berjualan, tidak hanya itu saja, ketentuan yang mengatur besarnya pembayaran retribusi juga menjadi persoalan tersendiri. Keluhan terhadap mekanisme penarikan retribusi, karena pada kenyataannya petugas dalam memungut / penarik retribusi tidak ada standar / tariff yang jelas, besarnya retribusi dapat dinegosiasi dengan petugas (data tertulis di BAB III dalam tulisan ini), dan tidak diberinya tanda pembayaran. Padahal pemerintah kota telah mengatur itu semua. Seperti dalam Perda No. 5 tahun 2001 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah, rupanya para Pedagang Kaki Lima, banyak yang belum mengetahui peraturan – peraturan yang ada walaupun peraturan tersebut mengatur mengenai mereka, sehingga tidak mengherankan bila paguyuban pedagang kaki lima (PKL) di solo menuntut adanya transparansi dalam penarikan retribusi PKL oleh Pemerintah Kota (Pemkot) Solo. Kalau hal ini terjadi maka akuntabilitas akhirnya tidak jelas.

Penelitian yang dilakukan Imbang Sutrisno (2006), menyimpulkan bahwa : Sosialisasi peraturan termasuk

penjelasan tentang tugas pokok kantor Pengelolaan Pedagang Kaki Lima (Sutrisno, Skripsi;2006). Sosialisasi yang menyeluruh termasuk peraturan-peraturan yang mengenai PKL tentunya sangat penting di sosialisasi. Karena para PKL Kota Surakarta tidak semuanya yang mengetahui peraturan yang mengatur mereka sendiri.

Ketegasan, terhadap siapa saja dan kapan saja terutama yang diatur dalam kebijakan dari para implementator kebijakan. Kebijakan pedagang kaki lima diperuntukkan bagi semua Pedagang Kaki Lima, tanpa membedakan apapun. Ketidaktegasan sikap para aparaturnya dalam pelaksanaan kebijakan penataan Pedagang Kaki Lima, akan dapat menentukan kepatuhan PKL itu sendiri, artinya para Pedagang Kaki Lima juga akan memanfaatkan kesempatan, karena mereka beralasan mencari nafkah sehingga mereka akan berusaha mencari – cari kesempatan. Seperti yang ditulis dalam salah satu media masa, sebagai berikut : Apabila pelaksana kebijakan tidak bertindak tegas mereka akan dilecahkan, sebagai contoh para PKL kucing-kucingan dengan petugas (Solopos, 6 – 9 – 2006).

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

### **a. Kesimpulan :**

Keberadaan sektor informal, terutama pedagang kaki lima, di Kota Surakarta pada

saat –saat yang akan datang mempunyai prospek yang baik. Pemerintah Kota Surakarta telah berinisiasi dalam pembuatan peraturan tentang pedagang kaki lima, yang dituangkan dalam Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2008. dengan diawali mengevaluasi Perda lama ( Perda No.8 Tahun 1999). Namun dalam penyusunan Perda baru beberapa Pedagang Kaki Lima merasa tidak diikuti sertakan, karena pemerintah Kota Surakarta dan DPRD Kota Surakarta, mengundang perwakilan dari para PKL yaitu ketua-ketua kelompok (paguyuban) mereka (PKL). Dan dari gambaran data dan analisis data tersebut dapat diketahui Kebijakan penataan pedagang kaki lima di Kota Surakarta, terkesan bersifat Top down

Paguyuban yang terbentuk oleh para PKL Kota Surakarta merupakan wadah dari kegiatan yang mereka lakukan, termasuk bagaimana mereka menyatukan kepentingan-kepentingan bersama mereka, dan menyatukan langkah untuk mencapai tujuan bersama. Sehingga perhatian organisasi penting bagi para pedagang kaki lima, kepada para anggota perlu dioptimalkan, sehingga keberadaan organisasi dimana mereka menjadi anggota dan berafiliasi dapat berfungsi dan mencapai tujuan yang telah ditentukan awal pembentukan organisasi, termasuk melakukan

pemberdayaan (*empowerment*) terhadap anggotanya. Kondisi seperti ini menjadi tantangan yang masih harus diperhatikan oleh pihak – pihak terkait.

#### **SARAN – SARAN :**

1. Dalam pembuatan kebijakan ( Perda) perlu mengakomodasi kepentingan pedagang kaki lima, karena pada prinsipnya peraturan tersebut dibuat adalah dari PKL untuk PKL
2. Sosialisasi peraturan tentang pedagang kaki lima perlu dilakukan, sehingga pedagang kaki lima tahu dan mengerti akan hak dan kewajibannya

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Alisyahbana, 2009. *Pedagang Kaki Lima Versus Kebijakan Pemerintah Kota Surabaya*. [www.facebook.com](http://www.facebook.com) . 10 Oktober 2009.
- Hajer, Maarten and Hendrik Wagenaar (eds), 2003. *Deliberative Policy Analysis, Understanding Governmance in the Network Society*. Cambridge University Press.

- Kusdamayanti, 2008. *Dominasi Negara dalam Pengelolaan Hutan, Menggugat Kebijakan Pola Kemitraan Pengelolaan Hutan dari Perspektif Kebijakan Deliberatif.* (Disertasi) Universitas Brawijaya, Malang.
- Lincoln, Yvonna and Egon. G. Guba, 1985, *Naturalistic Inquiry.* SAGE Publication.
- Nelson, Nici and Susan Wright, 1995. *Power and Participatory Development.* Intermediate Technology Publication. London.
- Siswanda, 2008, *Penyebab Gagalnya Pengelolaan Pedagang Kaki Lima di Perkotaan.* Jurnal Analisis Sosial, AKATIGA (Forthcoming). Hal .4
- Sutrino Imbang, NIM: F0101049, 2006. *Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Tingkat Pendapatan Pedagang Kaki Lima Kota Surakarta Th 2005* (Skripsi). Fakultas Ekonomi UNS. [www.pasca.uns.ac.id](http://www.pasca.uns.ac.id)
- Strauss, Anselm and Juliet Corbin, 1990. *Basic a Qualitative Reseaach Grounded Theory Procedure and Technique.* SAGE Publication Thousand Oaks. London.
- Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 1995 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima.
- Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2001 Tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.
- Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2008 Tentang Penataan Pedagang Kaki Lima
- Surakarta Dalam Angka 2010
- Harian Tempo, Tanggal 18 Februari 2006
- Harian Solopos, Tanggal 6 September 2006