

### BAB III

#### ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

Pelaksanaan atau implementasi kebijakan (*Policy implementation*), merupakan tahap yang dilakukan dalam sebuah siklus proses kebijakan selain analisis, perumusan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih tujuan yang diinginkan. Hal ini menunjukkan bahwa ada banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan sebuah implementasi kebijakan, baik yang bersifat individual maupun kelompok atau institusi yang nantinya akan melibatkan upaya-upaya pembuat kebijakan (*Policy makers*) untuk mempengaruhi perilaku kelompok sasaran.

Dalam berbagai sistem politik, kebijakan publik diimplementasikan oleh badan-badan pemerintah. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah dari hari-kehari yang membawa dampak pada warga negaranya. Dalam literature administrasi Negara klasik, politik dan administrasi dipisahkan. Politik menurut Frank Goodnow yang menulis pada tahun 1900, berhubungan dengan penetapan kebijakan yang dilakukan oleh negara. Ini berhubungan dengan nilai keadilan, dan penentuan apa yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan administrasi, dipihak lain, berhubungan dengan implementasi apa yang akan dilakukan oleh negara. Administrasi berhubungan dengan pertanyaan

fakta, bukan yang seharusnya. Konsekuensi dari pendapat tersebut, memfokuskan perhatian pada mencari data yang efisien, *one best way* untuk mengimplementasikan kebijakan publik.<sup>39</sup>

Seiring dengan kemajuan dan perkembangan sebuah kota, urbanisasi merupakan dampak yang paling utama dari adanya perkembangan tersebut. Di Indonesia, hal ini lumrah sebagai bagian dari tingginya angka-angka masyarakat desa akan sebuah kehidupan yang menjanjikan di perkotaan. Sebagian dari mereka terserap di sektor informal, namun sebagian lagi tidak terserap karena disebabkan oleh berbagai faktor. Faktor utamanya adalah faktor sumber daya manusia (SDM) yang rendah, baik itu menyangkut pendidikan, keteampilan, maupun sumber modal. Ketidaksiertaan mereka di dalam sektor formal memaksa mereka untuk tetap berjuang demi kelangsungan hidup di kota. Sejalan dengan itu, sektor informal merupakan jalan keluar bagi mereka yang ingin survive di perkotaan.

Pedagang Kaki Lima (PKL) yang menjadi fenomena perkotaan merupakan persoalan yang dimunculkan oleh persoalan lain yang lebih besar, yakni kemiskinan. PKL hanya merupakan bagian dari kemiskinan di perkotaan, yang justru merupakan upaya survive (bertahan) warga kota dari cengkaman kemiskinan tersebut. Di satu sisi pemerintah kota bertanggungjawab atas warganya dalam persoalan kesejahteraan. Di sisi lain, pemerintah membutuhkan wajah kota yang indah, bersih, dan tertata

---

<sup>39</sup> AG. Subarsono, 2006, *Analisis Kebijakan Publik, Teori dan Aplikasi*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, hal 83

sebagai tuntutan ruang kota yang sehat. Dari pilihan antara tata ruang kota dan kesejahteraan warga tersebut, pemerintah lebih memilih untuk mengambil sikap yang kedua, yakni pentingnya mengembalikan ketertiban dan keindahan kota. Maka, konsekuensi dari pilihan tersebut adalah dengan menertibkan dan menata PKL. Karena itu, kebijakan tidak populer dan kontroversial ini menjadi kontraproduktif dan cenderung sepihak.<sup>40</sup>

Pedagang kaki lima selalu saja menjadi masalah bagi setiap kota-kota besar, terutama yang telah berpredikat metropolitan. Kuatnya magnet bisnis yang ada pada kota-kota tersebut telah membuat arus urbanisasi yang begitu deras dan akhirnya membuat para urban memilih untuk terjun kedalam bisnis informal. Profesi ini memang cukup menjanjikan bagi mereka yang mempunyai tingkat pendidikan dan keterampilan yang minim dari pada harus tinggal ditempat kelahiran mereka yang jauh dari kota dan minim lapangan pekerjaan. Pedagang kaki lima memang unik. Eksistensi mereka sangat dibutuhkan, tetapi disisi lain juga sangat meresahkan. PKL sangat dibutuhkan bagi mereka yang menginginkan barang dan jasa dengan harga murah dan mudah didapat. Di Daerah Istimewa Yogyakarta yang terkenal dengan Kota pelajar, kondisi seperti itu sangat dibutuhkan oleh sebagian mahasiswa dan masyarakat yang berwisata ke Yogyakarta. Mereka juga tertarik pergi berkunjung kepasar Klithikan yang sebelumnya berada dipinggir jalan dekat Malioboro, namun disisi lain menjadi sangat meresahkan, terutama pada lingkungan tempat mereka

---

<sup>40</sup> Kompas, Rabu, 28 Mei 2003

berjualan yang berada di depan toko-toko pengusaha yang berada disekitar Jl. Mangkubumi, Hal ini mengakibatkan pemilik toko harus tutup kalau telah sore sekitar Pukul 17.00, selain itu dengan adanya PKL dapat menyebabkan kemacetan di daerah tempat mereka menjajakan dagangan mereka, dan juga membuat tata ruang kota menjadi semrawut. Bahkan keberadaan mereka ditempat sebelum direlokasi sering menimbulkan pencurian karena kurangnya pengamanan.

Kota Yogyakarta sebagai sebuah kota yang mengalami perkembangan pesat memiliki jumlah pedagang kaki lima yang banyak akibat adanya arus urbanisasi dan perkembangan Kota Yogyakarta itu sendiri. Karena pada kenyataannya ketika dilakukan pnelusuran maka akan dijumpai bahwa PKL sebagian besar berasal dari luar Yogyakarta dan luar Jawa. Para pendatang tersebut mencoba terjun ke bisnis sektor informal dan menjadikan mahasiswa serta masyarakat yang berwisata kekota Yogyakarta sebagai konsumen utamanya.

Merebaknya kaum pinggiran di perkotaan memang memperburuk wajah kota. Karena itu seharusnya pemerintah memang menyediakan lahan buat mereka atau mencarikan solusi bagi mereka, sehingga tidak menimbulkan sesuatu yang tidak diinginkan sebagai akibat adanya pedagang informal.

Pemerintah Kota Yogyakarta memang telah menerbitkan Perda yang mengatur keberadaan mereka untuk mengatur, menata, sekaligus memberdayakan kaum pinggiran. Ini penting karena kaum pinggiran juga merupakan aset daerah yang

memberikan pemasukan pada pemerintah daerah. Untuk kota Yogyakarta sendiri peraturan tentang keberadaan PKL telah diberlakukan peraturan daerah No.26 Tahun 2002. Karena Kebijakan tersebut sangat dibutuhkan sebagai dasar kebijakan tata letak Kota Yogyakarta yang berkelanjutan (*sustainable policy*) dan sebagai salah satu bentuk pemberdayaan dan perhatian pemerintah kepada pedagang kaki lima selain itu, Perda tersebut merupakan bentuk pelayanan yang diberikan kepada masyarakat yang merasa terganggu dengan keberadaan para PKL. Selain itu, pemerintah Kota Yogyakarta memberlakukan peraturan walikota No 45 Tahun 2007 untuk merelokasi PKL dari tiga tempat yakni Jl. Mangkubumi, Asem Gede dan Alun-alun Kidul ke Pasar Klithikan Pakuncen.

Pada dasarnya yang dimaksud dengan pedagang kaki lima adalah pelaku usaha yang melakukan kegiatan usahanya dalam jangka waktu tertentu dan bersifat sementara di daerah milik jalan atau fasilitas umum, dengan menggunakan sarana berdagang yang mudah dipindahkan dan dibongkar pasang. Fasilitas umum tersebut adalah lahan, bangunan, beserta kelengkapannya yang tersedia untuk dipergunakan oleh masyarakat secara luas. Sedangkan daerah milik jalan adalah merupakan ruang sepanjang jalan yang dibatasi oleh lebar tinggi tertentu yang dikuasai oleh Pembina jalan dengan suatu hak tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan bukan untuk melakukan aktivitas berdagang oleh PKL.

Dalam melakukan aktivitasnya, PKL harus memiliki izin lokasi yang ditetapkan oleh pemerintah. Izin lokasi PKL adalah izin yang dimiliki oleh PKL

untuk menjalankan kegiatan usahanya pada jam dan lokasi tertentu. sementara lokasi PKL adalah lokasi yang ditetapkan sebagai tempat untuk melakukan kegiatan usaha PKL.

Seperti yang telah disebutkan bahwa pedagang kaki lima sebagai individu warga masyarakat yang perlu diberi kesempatan untuk mengembangkan usahanya dalam rangka mendukung perkembangan ekonomi disektor informal, maka perlu adanya pemberdayaan bagi kelangsungan eksistensi keberadaan PKL. Pemberdayaan adalah upaya yang dilakukan pemerintah, dunia usaha, institusi lain dan masyarakat dalam bentuk penumbuhan iklim usaha, pembinaan dan pengembangan sehingga pedagang kaki lima mampu menumbuhkan dan memperkuat dirinya menjadi usaha yang tangguh dan mandiri.

Sehingga kebijakan yang dikeluarkan lazimnya harus ada sosialisasi terlebih dahulu dari pemerintah agar kebijakan tersebut tidak parsial dalam pelaksanaannya atau mengimplementasikan kebijakan tersebut. Selain itu, keberhasilan pelaksanaan kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dimana masing-masing variabel atau faktor tersebut saling berhubungan satu sama lainnya. Faktor atau variabel yang mempengaruhi pelaksanaan atau implementasi sebuah kebijakan adalah:

**A. Karakteristik masalah (*tractability of the problems*), karakteristik masalah dapat dilihat dari:**

**1. Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan**

Permasalahan PKL memang kompleks. Dalam penanganannya, pemerintah tentu menemui kendala mengingat jumlah PKL yang direlokasi dari tiga tempat (Jl. Mangkubumi, Asem Gede dan Alun-alun Kidul) tersebut berjumlah banyak dan dari latar yang beragam. Sebagai pusat pendidikan dan pariwisata, Kota Yogyakarta memang menjadi tujuan utama bagi para PKL untuk berjualan. Sebanyak 45% PKL yang ada di Kota Yogyakarta justru berasal dari luar Jawa dan luar Yogyakarta. Jumlah pendatang yang meningkat setiap tahunnya membuat jumlah PKL terus bertambah. Hal ini membuat pemerintah kesulitan dalam menyediakan lahan untuk merelokasi keberadaan mereka. Watak PKL juga menjadi kendala yang dihadapi oleh pemerintah dalam penanganannya. Sikap PKL yang setuju direlokasi maupun yang tidak mau direlokasi dan dengan berbagai alasan berbau ekonomi yang merupakan alasan klasik yang sudah menjadi watak PKL. Sehingga menyulitkan pemerintah dalam menata para PKL tersebut.

85% PKL di kota Yogyakarta yang berjualan ditiga tempat yakni Asem Gede, Alun-alun Kidul dan Jl Mangkubumi. PKL mau ditata dan direlokasi, namun alasan klasik yang ada pada saat direlokasi menjadi kendala. Begini mas, mereka telah merasa nyaman dengan pekerjaan

mereka meskipun dalam status pedagang informal. Lamanya mereka berjualan membuat mereka telah memiliki pelanggan tetap dan penghasilan yang memadai. Kebijakan untuk merelokasi keberadaan mereka membuat mereka merasa khawatir bahwa tempat baru yang telah disediakan akan mengurangi pelanggan sekaligus penghasilan mereka. Padahal pemerintah memberikan kemudahan alternative dalam melakukan relokasi dan memberikan berbagai hal untuk menata mereka menjadi pedagang yang formal.<sup>41</sup>

Permasalahan PKL selalu berkaitan dengan lokasi tempat mereka berjualan yang tidak sesuai dengan tata ruang kota. Berkaitan dengan lokasi bagi PKL, di dalam Perda No. 26 Tahun 2002, disebutkan bahwa pedagang kaki lima yang akan melakukan kegiatan usaha dan menggunakan lokasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat 2 Peraturan Daerah ini, wajib memiliki izin penggunaan lokasi dan kartu identitas dari Walikota atau pejabat yang ditunjuk. Penetapan lokasi ini dilakukan dengan memperhatikan ketentuan undang-undang yang berlaku serta mempertimbangkan kepentingan umum, sosial, budaya, pendidikan, kesehatan, ekonomi, keamanan, dan ketertiban. Dalam hal menetapkan lokasi usaha bagi PKL, Walikota Yogyakarta dapat melibatkan paguyuban dan atau masyarakat disekitar Lokasi PKL.

Sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan, maka kegiatan usaha PKL yang dilakukan diluar lokasi yang telah ditetapkan akan dikenakan

---

<sup>41</sup> Hasil wawancara dengan Ka.Sie. Pemasaran, Bapak Benedik Cahyo, S.ip, Dinas Perindagkoptan Kota Yogyakarta tanggal 15 Januari 2010

penertiban dan pengawasan dari Pemerintah Kota Yogyakarta. Selain itu pemerintah Kota Yogyakarta melakukan relokasi dari tiga tempat berjualan PKL secara serentak dan bagi pedagang yang tidak mau direlokasi dibiarkan saja tetapi apabila mereka berjualan pada tiga tempat tersebut akan ditindak dengan tegas, dan pada saat mulai direlokasi sampai sekarang tetap dilakukan pengawasan oleh Pemerintah.

Lokasi bagi aktivitas PKL di tiga tempat yakni JL. Mangkubumi, Alun-alun Kidul dan Asem Gede, yang selama ini menjadi tempat mereka berjualan di ruang publik memang tidak sesuai dengan tuntutan ruang kota yang sehat, indah, bersih, dan tertata. Inilah kesulitan utama Pemkot dalam menangani keberadaan PKL. Sehingga penataan bagi PKL yang khususnya bagi PKL yang berada pada tiga tempat tersebut, dilakukan berdasarkan Peraturan Walikota No 45 tahun 2007 untuk merelokasi PKL Klithikan ketempat yang lebih nyaman dan tertata dengan rapi. Dengan menyediakan lokasi baru bagi PKL di Pakuncen.

Dalam tahap kebijakan ini, masalah yang paling banyak muncul terkait dengan agenda setting mengapa kebijakan tersebut dibuat. Kebijakan publik seharusnya sensitif terhadap persoalan yang terjadi di masyarakat, bukan hanya reaktif dan dibuat ketika masalah tersebut terjadi. Pada fase agenda setting, Pemkot bisa dikatakan telah melakukan simplifikasi terhadap permasalahan. Logika pemerintah untuk melakukan relokasi merupakan

logika yang bersifat administratif yaitu untuk mewujudkan ketertiban. Sedangkan konteks sosial ekonomi dan sosial para pedagang terkesan dikesampingkan. Diagnosa terhadap permasalahan hanya sekadar menemukan berbagai bentuk prosedur administratif untuk mengatasi masalah. Proses komunikasi tidak bisa dijalin dengan baik sehingga masih banyak pihak yang kontra dan sebagian besar pedagang tidak mau direlokasi.

Secara administratif setelah kebijakan tersebut dibuat, pemerintah melakukan berbagai bentuk prosedur. Tahap ini dimulai dari mekanisme pendaftaran yang dibuka pada tanggal 5 sampai 7 November 2007. Meski demikian Pemkot Yogyakarta mengaku telah memegang data pedagang yang diperoleh dari hasil komunikasi dengan seluruh paguyuban pedagang klithikan di Mangkubumi, Asemgede, serta Alun-alun Kidul. Tidak hanya menyantumkan *by name* mereka yang pro, tetapi juga yang kontra terhadap relokasi. Setelah pendaftaran tanggal 5 - 7 November 2007, Pemkot Yogyakarta segera menindaklanjutinya dengan zonasi pada 8 November serta pengundian lahan dasaran pada 9 November 2007. Pemkot pun mencantumkan jatah bagi mereka yang kontra terhadap relokasi.

Mekanisme pendaftaran dilakukan dengan menunjukkan identitas diri berupa KTP serta fotokopinya, foto diri ukuran 3x4 sebanyak dua lembar, serta bukti pedagang. Setelah itu akan dilakukan zonasi berdasarkan jenis

dagangannya. Kemudian dilakukan pengundian sehingga masing-masing pedagang mendapatkan kartu hasil lotere (KHL) sebagai bukti pedagang sementara. Otomatis, setelah mendapat KHL tersebut, pedagang bisa langsung menggunakan lapaknya.

Berbagai kemudahan yang diberikan Pemkot terkait dengan relokasi tersebut tetap membuat sebagian besar pedagang Klithikan tidak mau pindah. Mereka tetap akan menunggu hasil PTUN atas Perwal 45. Alasan pedagang tidak mau pindah antara lain, karena pedagang telah merasa nyaman dengan tempat sebelumnya dalam artian pedagang beranggapan ketika direlokasi pelanggan mereka akan hilang. Sehingga Lembaga Ombudsman DIY juga menyarankan agar Perwal No 45 Tahun 2007 ditunda apabila sampai tanggal 31 Oktober 2007 belum ditemukan persamaan persepsi antara Pemkot Yogyakarta dengan PKL.

Berbagai prosedur administratif ternyata tidak cukup digunakan sebagai instrumen pengelolaan konflik dalam implementasi kebijakan. Langkah berikutnya, pemerintah memberikan insentif kepada para pedagang dengan memberikan Kartu Bukti Pedagang (KBP) kepada 320 dari 718 pedagang ini yang secara simbolis diserahkan langsung oleh Asisten Administrasi Sekda Kota Drs Hardono kepada 5 pedagang di Pasar Klithikan Pakuncen, Rabu, 19 Maret 2008.

Setelah langkah-langkah prosedural ditempuh, Pemkot juga telah merancang suatu visi dan misi yang indah setelah kebijakan tersebut terealisasi. Seperti menjadikan Pasar Klithikan Pakuncen sebagai ikon pariwisata Kota Yogyakarta. Selain itu Walikota dalam acara tasyakuran menjelang Buka Lawang Pasar Klithikan Pakuncen tanggal 10 November 2007 mengatakan bahwa tekad Pemkot untuk memindah pedagang klithikan di Jalan Mangkubumi, Jalan Asem Gede, dan Alun-alun Kidul ke Pasar Klithikan Kuncen ini untuk meningkatkan status hukum pedagang dari pedagang informal menjadi pedagang formal. Ditambahkan bahwa dengan adanya lokasi pasar terpadu bagi pedagang, diharapkan akan menarik minat pembeli dan memudahkan para pembeli untuk mendapatkan semua yang mereka butuhkan tanpa harus datang ke tiga tempat terpisah.

Keberadaan pasar Pakuncen ini juga diharapkan lebih meningkatkan perkembangan kawasan Pakuncen itu sendiri. Pemilihan lokasi di bekas Pasar Hewan Pakuncen ini karena dilihat potensi perkembangan wilayah di Pakuncen sangat pesat dalam 5 tahun terakhir ini. Selanjutnya, Pemkot berjanji untuk mempromosikan keberadaan Pasar Klithikan Pakuncen sehingga akan meningkatkan jumlah pengunjung. Bahkan Pasar Klithikan Pakuncen akan dijadikan ikon pariwisata andalan di Kota Yogyakarta.

Penyelesaian masalah secara administratif dan teknokratis yang telah dilakukan Pemkot ternyata tidak mampu menyelesaikan permasalahan. Seberapapun detail prosedur yang telah dibuat untuk menunjang relokasi pasar Klithikan mulai dari penyediaan tempat baru sampai adanya bantuan masa perpindahan PKL dari tempat sebelumnya atau masa transisi sebesar Rp. 40rb/hari selama 7 hari, dan Rp. 20rb/hari selama 3 bulan pada masa penyesuaian pedagang dengan lingkungan baru atau adaptasi. Dengan syarat menunjukkan KTP dan Kartu Bukti Pedagang Pasar (KBP) ternyata tetap mendapat resistensi dari pedagang yang tidak mau pindah. Dalam hal ini, pendekatan administratif telah gagal menerjemahkan keinginan masyarakat dan kepentingan Pemkot dalam mekanisme *win-win solution*.

Pendekatan yang bersifat teknokratis tetap dilaksanakan Pemkot padahal obyek kebijakan tersebut merupakan sektor ekonomi informal. Sehingga implementasi kebijakan dalam logika para pedagang Klithikan justru bisa meminggirkan kaum ekonomi lemah seperti mereka. Pemkot seakan mengetahui apa yang terbaik bagi para pedagang Klithikan sehingga kebijakan relokasi tersebut mengeksklusikan beberapa faktor sosio kultural yang seharusnya menjadi pertimbangan. Ketidaksambungan persepsi antara Pemkot dan para pedagang inilah yang menimbulkan pro dan kontra terhadap kebijakan yang telah dibuat.

Kebijakan relokasi tersebut juga bisa digunakan untuk menggambarkan bentuk pemaknaan kebijakan publik sebagai intervensi sosio kultural dengan mendayagunakan berbagai instrumen untuk mengatasi persoalan publik. Secara psikologi kultural, para pedagang kakilima di jalan Mangkubumi, Asem Gede dan Alun-alun Kidul telah merasa nyaman dengan pekerjaan mereka meskipun dalam status pedagang informal. Lamanya mereka berjualan membuat mereka telah memiliki pelanggan tetap dan penghasilan yang memadai. Kebijakan pemkot untuk merelokasi keberadaan mereka membuat mereka merasa khawatir bahwa tempat baru yang telah disediakan akan mengurangi pelanggan sekaligus penghasilan mereka juga. Lokasi baru Pasar Klithikan yang berada di sisi selatan pinggiran Yogyakarta dianggap kurang strategis dan *marketable* untuk menjaring konsumen. Selain tanpa dukungan infrastruktur yang memadai akibat minimnya sarana transportasi kota sehingga sulit dijangkau oleh publik, ketiadaan pusat-pusat hiburan dan rekreasi di kawasan tersebut yang mampu menyedot antusiasme masyarakat ternyata juga menjadi problema atau masalah tersendiri.

Namun menjamurnya jumlah pedagang dan kian meningkatnya omset bisnis klithikan tak dapat dipungkiri karena ditunjang fleksibilitasnya dalam merespon pasar. Dalam hal ini, di tengah komunitas klithikan yang sangat heterogen, tak ada aturan yang membatasi jumlah dan jenis barang yang harus diperdagangkan. Rasa senasib dan sepenanggungan menjadi nuansa lain di

kancah bisnis klithikan sehingga mampu menghadirkan suasana pasar yang khas merakyat dan penuh kegotongroyongan dalam konsep egalitarianisme. Kentalnya nuansa kekerabatan dan hadirnya sentuhan-sentuhan personal, yang tercermin melalui proses tawar-menawar dalam setiap transaksinya juga membuat bisnis klithikan begitu hidup dan penuh warna. Konteks-konteks inilah yang dilupakan oleh Pemkot ketika memaksakan kebijakan relokasi tersebut kepada para pedagang Klithikan. Pemkot terkesan kurang mendalami persoalan. Intervensi sosio kultural gagal dilakukan oleh Pemkot karena permasalahan hanya dilihat melalui instrumentasi kebijakan yang telah ditetapkan tanpa adanya pendalaman konteks. Meskipun demikian, Pemkot telah berusaha semaksimal mungkin untuk mewujudkan ketertiban sekaligus memberi kenyamanan terhadap para pedagang yang direlokasi dengan menyediakan tempat yang baru.

Interaksi tersebut ditunjukkan dengan adanya peran masing-masing aktor yang saling berkaitan. Pemkot berperan dalam formulasi sekaligus penetapan prosedur dalam implementasi kebijakan, sedangkan masyarakat berperan sebagai obyek yang menjalankan keputusan pemerintah.

Proses yang telah dilakukan pemerintah kota Yogyakarta terdiri dari perumusan kebijakan, penganggaran, perencanaan dan visi ke depan dari adanya relokasi tersebut. Bentuk interaksinya berupa penyediaan fasilitas atau

tempat baru bagi para pedagang kaki lima yang memang lebih layak. Pemerintah juga menyediakan berbagai bentuk kemudahan bagi pedagang yang mau pindah seperti pemberian kemudahan kredit dan mekanisme pembagian kartu bagi pedagang agar bisa menempati lapak yang baru.

Proses interaksi tersebut terganjal dengan kurangnya komunikasi dan sosialisasi kebijakan yang dilakukan oleh Pemkot. Berbagai proses yang ada dalam masyarakat seakan tidak direspon dari pembuatan kebijakan tersebut. Para pedagang yang tidak mau direlokasi memiliki logika bahwa mereka akan merugi dan merasa sudah nyaman meskipun dengan status mereka sebagai pedagang informal. Apa yang mereka lakukan jelas melanggar Perda Kota Yogyakarta no. 26 tahun 2002. Dalam pasal 3 tentang perizinan, disebutkan bahwa pedagang kaki lima yang akan melakukan kegiatan usaha dan menggunakan lokasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat 2 Peraturan Daerah ini, wajib memiliki izin penggunaan lokasi dan kartu identitas dari Walikota atau pejabat yang ditunjuk. Merujuk pada pasal di atas, maka keberadaan para pedagang tersebut jelas melanggar peraturan.

Ketidaksinkronan interaksi ini terlihat dari bagaimana keterlambatan Pemkot dalam merespon permasalahan. Pemkot tidak segera menyediakan lahan ekonomi bagi para pedagang kakilima sejak semula. Kebijakan yang dihasilkan bisa dikatakan sebagai sebuah respon yang terlambat ketika

kebijakan itu baru dikeluarkan setelah para pedagang kaki lima merasa nyaman mencari sumber ekonomi di tempat seperti Jalan Mangkubumi, Asem gede dan Poncowinatan.

Proses interaksi tersebut tidak hanya berlangsung antara pemerintah dan para pedagang yang menjadi obyek kebijakan, melainkan melibatkan aktor-aktor lain seperti LSM dan masyarakat umum. Masyarakat juga berkepentingan terhadap implementasi tersebut. Para pedagang Klithikan memberikan kemudahan bagi masyarakat dalam posisinya sebagai konsumen. Masyarakat bisa mendapatkan barang-barang kebutuhan dengan lokasi pasar Klithikan yang lebih terjangkau.

Aktor lain yang ikut berperan adalah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang melakukan advokasi terhadap Pedagang Klithikan Mangkubumi (Pethikbumi). LSM menolak adanya relokasi karena Pemkot dinilai tidak maksimal dalam melakukan komunikasi terhadap Pethikbumi. Dalam melakukan komunikasi, Pemkot tidak mengedepankan azas keadilan dan partisipasi. Berkaitan dengan azas keadilan, Pethikbumi juga mempertanyakan mengapa pedagang kakilima di Jalan Malioboro tidak ikut direlokasi. Dalam hal ini, kasus ini menjadi relevan untuk menjelaskan proses advokasi yang mencoba meyakinkan Pemkot untuk meninjau kembali kebijakannya.

Permasalahan yang kemudian muncul terletak pada tidak diperhatikannya proses yang terjadi dalam masyarakat menyangkut kondisi sosial dan ekonomi yang telah terbangun sebelumnya. Kemapanan tentu sulit untuk ditukar dengan memulai dari awal di sebuah tempat yang baru yang mungkin akan banyak mengurangi jumlah pelanggan.

Dalam kebijakan ini konflik menjadi suatu keniscayaan dalam implementasi kebijakan karena melibatkan kepentingan banyak pihak. Namun hal yang penting adalah bagaimana mengelola konflik tersebut dan mengkonversinya menjadi suatu sumber daya sehingga implementasi kebijakan dapat berjalan secara maksimal.

Konflik dalam kasus ini menyangkut dua aktor utama yaitu Pemkot dan pedagang Klithikan. Pemkot melalui kebijakannya bermaksud ingin melakukan relokasi sedangkan pedagang dengan berbagai alasan setuju untuk dilakukan penataan di lokasi tersebut. Para pedagang menginginkan adanya penataan ulang dan penyediaan berbagai fasilitas seperti standardisasi lapak, penyediaan MCK, saranan penerangan dan sistem pengamanan.

Menarik melihat bagaimana Pemkot mengelola konflik yang terjadi. Kasus ini menjadi salah satu contoh sukses pemerintah dalam pengelolaan konflik. Meskipun sempat terjadi unjuk rasa, namun aksi tersebut tidak sampai berlarut-larut dan berujung pada kekerasan. Pemkot berhasil

melakukan pengelolaan ide dimana para pedagang yang tidak mendukung relokasi tetap diberi kesempatan untuk menempati Pasar Pakuncen yang telah disediakan. Pemerintah telah bisa mengambil sikap yang tepat dimana ia tidak memusuhi para pedagang yang kontra terhadap kebijakan relokasi.

“Konflik dikelola melalui bentuk negosiasi dan kompromi dimana pemerintah terus melakukan sosialisasi program dan kebijakannya yang berorientasi ke depan. Meskipun terus melakukan negosiasi, Pemkot telah bersikap tegas terhadap pedagang yang tidak mau direlokasi. Sikap tersebut disampaikan oleh Assisten Sekda II Bidang Pemerintahan Pemkot Yogyakarta Sarjono. Sarjono yang juga Mantan Kepala Bagian Hukum Pemkot Yogyakarta tersebut mengatakan bahwa ia tidak akan melakukan kompromi kepada PKL yang ngotot tidak mau direlokasi. ”Silakan saja, tapi jangan berdagang di lokasi lama,” tegasnya Pemkot telah berusaha untuk memuaskan kepentingan banyak pihak tetapi tetap memiliki frame yang tegas terhadap kebijakannya.”<sup>42</sup>

## **2. Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran**

Kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta Tentang Penataan PKL Klithikan mempunyai Sasaran dari kebijakan pemerintah kota Yogyakarta, baik itu yang tertuang dalam Perda No. 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki lima dan Perwal No. 45 Tahun 2007 tentang penataan pedagang Klithikan, adalah Pedagang Kaki lima yang ada di kota Yogyakarta, sesuai dengan isi yang terkandung di dalam kebijakan tersebut, maka Kota Yogyakarta yang merupakan salah satu kota yang terpadat di Daerah istimewa Yogyakarta. Kota Yogyakarta dilengkapi dengan

---

<sup>42</sup> Hasil Wawancara dengan Kepala Bapedda Kota Yogyakarta, tanggal 17 Januari 2010

sarana dan prasarana perkotaan yang relative lengkap. Jumlah perguruan tinggi yang cukup banyak di kota Yogyakarta berdampak pada berkembangnya peluang usaha. Keadaan ini menjadikan Kota Yogyakarta ramai dipadati oleh para pendatang yang ingin membuka usaha dan juga mahasiswa yang datang dari berbagai pelosok Indonesia yang ingin kuliah di beberapa perguruan tinggi di Kota Yogyakarta. Sebagian besar pendatang tersebut kebanyakan berprofesi dalam sector informal, salah satunya pedagang kaki lima (PKL).

Bagi para PKL yang berada di tiga tempat sebelum direlokasi, mahasiswa dan masyarakat yang bertujuan wisata, menjadi tujuan utama dari PKL itu sendiri dalam meningkatkan pendapatan mereka. Mereka berprinsip di mana ada gula disitu ada semut. Artinya di mana ada keramaian maka dapat dipastikan juga akan muncul PKL. Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis, para PKL mengaku bahwa penghasilan mereka tergantung juga kepada mahasiswa. Dengan predikat Kota Yogyakarta sebagai Kota Pelajar, telah membawa berkah tersendiri bagi mereka.

Pada dasarnya semakin beragam sebuah kelompok individu, maka akan semakin beragam pula cara mensosialisasikan sebuah kebijakan yang dikeluarkan pemerintah. Karena beragamnya jumlah PKL di Kota Yogyakarta dari tiga tempat tersebut. Maka pemerintah mempunyai strategi tersendiri

dalam mensosialisasikan kebijakan yang membahas dan mengatur keberadaan mereka. Biasanya, para PKL akan dikumpulkan di sebuah tempat yang dapat memuat kapasitas mereka, juga pemerintah mendatangi mereka secara *door to door* untuk memberikan selebaran mengenai kebijakan relokasi mereka ke Pasar Klithikan Pakuncen, tetapi dari apa yang dilakukan Pemerintah, respon PKL beragam dengan berbagai alasan, sebagian PKL hanya menganggap kebijakan ini sebagai deretan tulisan diatas kertas yang tidak banyak berarti.

“Pemerintah tuh bisa dibilang pada saat mau melakukan relokasi tidak tahu lagi harus melakukan seperti apa tetapi kita tetap berkomitmen untuk merelokasi PKL dari tiga titik tersebut kepasar Klithikan Pakuncen yang telah dibangun buat mereka ya kita melakukan pendekatan dengan mereka dan mensosialisasikan kebijakan tersebut dan juga telah memberitahukan kepada mereka lewat selebaran Mas.”<sup>43</sup>

Sebagian pedagang yang berjualan di tiga tempat tersebut mempunyai latar belakang berbeda sehingga PKL pada dasarnya tidak mau ambil pusing terhadap sebuah kebijakan, termasuk kebijakan yang menjadikan mereka sebagai sasaran utamanya. Bisa mendapatkan penghasilan untuk kebutuhan hidup dan berbisnis lebih penting dari pada harus repot-repot memikirkan kebijakan pemerintah.

“Kebijakan itu Mas,, ya kebijakan itu tahu sedikit yang melarang PKL berjualan ditempat umum dan tempat yang kami dulu tempati itu. Tapi

---

<sup>43</sup> Wawancara dengan Bapak Budi Santosa. S.IP bagian penertiban PKL. Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta tanggal 14 januari 2010

pada saat itu kami ya..memikirkan bisnis dan mendapatkan penghasilan dan yang jelasnya buat makan Mas.”<sup>44</sup>

Kota memang merupakan ajang pertempuran dinamika social masyarakat yang heterogen. Kemunculan PKL menjadi masalah pelik, lantaran beragam kepentingan yang saling bersinggungan. PKL sejauh ini masih menjadi komunitas yang belum diuntungkan dan terpinggirkan didalam proses pembangunan kota. Sebagai elemen masyarakat, PKL masih mengalami hambatan dalam memperoleh ruang usaha karena pemerintah tidak mengakui keberadaan mereka selaku pengusaha legal secara geografis mengingat dalam menjalankan aktivitasnya PKL sering menggunakan fasilitas publik yang mengganggu ketertiban umum.

### **3. Cakupan perubahan prilaku yang diharapkan**

Perubahan yang diharapkan dari dikeluarkannya kebijakan tentang perelokasian PKL ke pasar Klithikan Pakuncen adalah terciptanya suatu tatanan keberadaan PKL yang tertib, teratur, rapi, tidak mengganggu dan menggunakan fasilitas publik dan sesuai dengan kebijakan yang berlaku di daerah Kota Yogyakarta. Tetapi pada saat itu mengubah watak dari pada PKL bukanlah perkara mudah, watak PKL yang hanya mau untung sendiri tanpa mengikuti aturan main yang ada bukan hal yang mudah untuk dilakukan.

---

<sup>44</sup> Wawancara dengan pedagang Klithikan dari alun-alun kidul, tanggal 4, 5, dan 6 januari 2010

Perubahan yang nyata dengan pelaksanaan kebijakan relokasi PKL dari tiga tempat tersebut tentang penataan pedagang kaki lima mencakup perubahan positif dan negative. Perubahan positif adalah mereka mau direlokasi ketempat yang telah ditentukan. Tetapi perubahan dari watak PKL walau mereka telah mendapatkan tempat dan kemudahan yang diberikan oleh pemerintah tetapi mereka juga tidak merasa puas dengan tempat yang mereka tempati sekarang dengan berbagai alasan.

“Perubahan positif mas bisa lihat PKL sudah mau ditata. Dan sekarang sudah berada pada tempat yang baik, dengan berbagai fasilitas yang diberikan pemerintah baik dari saat relokasi maupun sampai sekarang.”<sup>45</sup>

Namun munculnya kebijakan tentang relokasi bagi sebagian PKL pada saat mau direlokasi tidak terpengaruh terhadap usaha mereka karena sebelum dilakukan relokasi dengan ketentuan tanggal yang telah ditetapkan PKL masih berjualan ditiga tempat tersebut.yang itu juga dipengaruhi oleh adanya sikap apatis PKL kepada pemerintah, sehingga setiap kebijakan apapun yang dikeluarkan oleh pemerintah hanya dianggap sebagai stimulasi untuk menggesur keberadaan PKL yang dibungkus dengan kata penertiban. Setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah menurut mereka tidak ada yang mensejahterakan usaha mereka dan tidak mempertimbangkan dari segi

---

<sup>45</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Benedik Cahyo.S.ip, Ka. Sie. pemasaran Disperindagkoptan Kota Yogyakarta pada tanggal 15 januari 2010

ekonomi, mereka telah merasa nyaman dan telah mempunyai pelanggan ditempat yang lama. Juga mereka merasa pada saat pembuatan kebijakan mereka tidak dilibatkan dan diajak bicara dalam proses pembuatan kebijakan serta tidak ada sosialisasi mengenai kebijakan tersebut. Dan mayoritas PKL yang berpendidikan rendah menyebabkan mereka tidak banyak mengerti dan tidak terlalu ambil pusing terhadap apa yang dinamakan kebijakan. Mereka hanya memikirkan pendapatan untuk kehidupan.

Ketika penulis melakukan obesrvasi juga menemukan perubahan bagi konsumen dan masyarakat disekitar tempat relokasi PKL Dipasar Klithikan Pakuncen, setelah direlokasi konsumen mengatakan bahwa Secara general, sebenarnya perelokasian pasar Klitikan ini memberi kesan yang positif bagi para konsumen. Bagi konsumen setelah perelokasian merasakan benar dampak positif, diantaranya makin nyamannya proses transaksi jual beli, terspesialisasinya barang-barang yang diperdagangkan menurut blok-blok yang disediakan pengelola. Sarana parasarana yang semakin lengkap seperti, kamar mandi, parkir yang luas dan aman, serta kondisi pasar yang relatif bersih.

Tetapi dari penelusuran lebih lanjut, penulis mendapatkan pandangan berbeda dari konsumen, tentang pelaksanaan relokasi pedagang Klithikan antara lain :

“Pasar Klitikan menghilangkan beberapa kenangan dan keunikan serta nostalgia dari Jogja, dengan terkesan kurang mempunyai nilai seni, dan harga-harga beberapa barang juga relatif lebih mahal, tetapi secara umum mereka merasa lebih banyak sisi positif dari pada negatifnya<sup>46</sup>

Selain itu dari hasil penelitian, penulis mendapatkan tanggapan dari masyarakat sekitar Pasar Klithikan Pakuncen bahwa dengan perelokasian PKL ke Pasar Klithikan Pakuncen. memberikan banyak banyak hal yang positif maupun negatif sebagai dampaknya. Salah satu dampak positifnya, RT/RW di sekitar pasar yang berjumlah 21 orang, disediakan masing-masing satu lapak. Selain itu, warga sekitar mengalami peningkatan pendapatan meskipun hanya sedikit, misalnya para warga masyarakat sekitar Pasar Klithikan Pakuncen banyak yang berprofesi sebagai petugas parkir, petugas pasar musiman, dsb.

Dilihat dari sisi lingkungan, daerah ini juga terlihat lebih asri dan tertata rapi dari sebelumnya yang merupakan pasar hewan. Warga kawasan Klitikan pun saat ini rata-rata mempunyai nilai tambah, terbukti dengan banyaknya pendirian bangunan berupa toko dan warung-warung makanan di sekitar Pasar Klithikan Pakuncen. Sebelum direlokasinya pedagang Klitikan, hanya ada dua toko disekitar Klitikan, tetapi saat ini dengan ramainya pasar, jumlah toko dan warung di sekitar semakin bertambah. Bentuknya pun bermacam-macam seperti toko kelonhong, warung makan, dan counter

---

<sup>46</sup> Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan penulis dengan Konsumen pada tanggal 6 dan 7 januari 2010

handphone dan pulsa. Tanah atau bangunan sekitar Klitikan juga mempunyai nilai sewa yang tinggi.

Walaupun banyak dampak positif dari perelokasian PKL ke pasar klitikan, tak dapat dipungkiri banyak juga dampak negatif bagi masyarakat sekitar, seperti diketahui dahulu pasar ini adalah pasar hewan, sehingga masyarakat sekitar yang dahulu mempunyai penghasilan dari berdagang hewan harus rela kehilangan lahan untuk memperdagangkan dagangannya. Ada yang masih berprofesi sebagai penjual hewan atau blantik, tetapi juga banyak yang berubah profesi dikarenakan jauhnya relokasi bagi para pedagang hewan ke Pasar Gamping, Sleman Yogyakarta.

“Selain itu, dampak negatif yang kami dapat dari narasumber yaitu, terdapatnya perasaan tidak aman dan kebisingan yang berlebihan karena perelokasian pasar ini, mulai yang paling kecil yaitu sering terjadinya kehilangan barang berupa helm yang menurut warga banyak yang dijual ke Klitikan. Kebisingan yang dihasilkan adalah karena ramainya pasar ini, otomatis mengganggu aktifitas masyarakat sekitar, hal ini diperparah dengan pelebaran jalan yang menyertainya sehingga mengakibatkan semakin ramainya kendaraan yang berlalu lalang di depannya.”<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan oleh penulis dengan masyarakat pada tanggal 2,3 dan 4 Desember 2009

**B. Karakteristik kebijakan atau peraturan(*ability of statute of structure implementation*) :**

**1. Kejelasan isi kebijakan**

Semakin jelas dan rinci isi sebuah kebijakan, maka akan semakin mudah untuk diimplementasikan karena implementor akan mudah memahami dan menerjemahkan dalam tindakan nyata. Sebaliknya ketidakjelasan isi kebijakan merupakan potensi lahirnya distorsi dalam pelaksanaan kebijakan.

Sebuah produk hukum yang berupa kebijakan merupakan pengetahuan eksplisit. Cyber dan march<sup>48</sup> membedakan empat jenis pengetahuan yaitu aturan atau kebijakan tentang kinerja, aturan memelihara dan menyimpan informasi, aturan pengelolaan informasi dan aturan perencanaan yang merupakan bentuk regulasi hasil kesepakatan Pemerintah Kota Yogyakarta dan DPRD Kota Yogyakarta membuat kebijakan perubahan dengan menyusun dan mengesahkan Peraturan Daerah No. 26 Tahun 2002, namun bila mau ditelusuri isi pengetahuan eksplisit ini telah ada sejak tahun 1987. Namun bila dianalisis dari aspek pengetahuan, isi kebijakan dapat diklasifikasikan berdasarkan jenis pengetahuan dan mengalami perkembangan dari waktu ke waktu sesuai dengan hasil intraksi antar actor yang terlibat

---

<sup>48</sup> Dalam Chun Weei Choo. Hal 122

Tabel 3.1

## Isi Kebijakan Pemerintah Kota Yogyakarta tentang Penataan PKL

No	Regulasi	Isi	Aktor	Target
1	Pembersihan Kawasan Malioboro dari PKL berdasarkan SK Walikota Kotamadya No. 055/KD1987	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Regulasi pelaksanaan penataan PKL diwilayah Kotamadya Yogyakarta Dati II mengacu pada Perda No. 10/1968</li> <li>2. Mengatur tentang Perizinan, Penggunaan lokasi, luas/tinggi dasaran dagangan.</li> <li>3. Perizinan Oleh Walikota.</li> </ol>		
2	Perda No. 26/ 2002 tentang penataan PKL yang melibatkan pemilik toko, paguyuban dan masyarakat	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dasar keberadaan PKL</li> <li>2. Mengacu pada SK No. 055/KD/1987</li> <li>3. Perizinan ditujukan pada pemkot</li> <li>4. PKL mendapatkan persetujuan dari pemilik kuasa atas</li> </ol>	Dinas Ketertiban, Dinas Perekonomian, Dinas Pariwisata, Kecamatan, Kelurahan dan Organisasi Paguyuban	Jumlah PKL dan keterbatasan ruang kota, Kepastian berusaha(PKL adalah salah satu setor ekonomi untuk perluasan lapangan kerja dan asset wisata

		<p>tanah Perda ini Bertentangan dengan Perda No. 5 Tahun 2004 tentang penyelenggaraan Lalu Lintas Jalan jo. Undang-undang No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan bahwa...setiap orang dilarang menggunakan trotoar selain untuk kepentingan pejalan kaki dan kepentingan darurat...</p>		belanja)
3	Keputusan Walikota No. 45 Tahun 2007 sebagai petunjuk pelaksana Perda No. 26/2002	<p>1. Terhitung sejak 31 oktober 2007, didaerah milik jalan sepanjang Jalan P. Mangkubumi sisi barat mulai dari perempatan Tugu sampai pertigaan antara Jalan P. Mangkubumi dengan jalan Wongsodirjan dilarang berjualan Pedagang</p>	<p>Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi, Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah, Dinas Lingkungan Hidup, Dinas Perhubungan, Dinas Ketertiban. Tim ini berkoordinasi dengan LPMK dan atau organisasi</p>	<p>Perelokasian PKL ke Pasar Klithikan Pakuncen Kota Yogyakarta</p>

		<p>Kakilima.</p> <p>2. Surat izin penggunaan Lokasi dan Kartu Identitas Pedagang Kakilima yang telah diterbitkan oleh Camat kepada Pedagang Kakilima di Jalan P. Mangkubumi sisi barat mulai dari perempatan Tugu sampai pertigaan antara Jalan P. Mangkubumi dengan Jalan Wongsodirjan masih tetap berlaku sampai dengan tanggal 30 Oktober 2007.</p> <p>3. Dengan berlakunya Peraturan Walikota ini, maka tidak diterbitkan lagi penggunaan Lokasi dan Kartu Identitas PKL untuk</p>	<p>Pedagang Kakilima.</p>
--	--	--	---------------------------

		sepanjang Jalan P. Mangkubumi sisi barat mulai perempatan Tugu sampai pertigaan antara Jalan P. Mangkubumi dengan Jalan Wongsodirjan.	
--	--	--	--

Penerbitan Perda No. 26 Tahun 2002 tersebut telah merupakan langkah penting dalam pembinaan PKL. Namun demikian Perda tersebut memuat banyak kelemahan, karena terlalu umum. Oleh karena itu, sejak tahun 2002 telah banyak dikeluarkan surat Keputusan atau Peraturan Walikota sebagai peraturan pelaksana di lapangan. Seperti Peraturan Daerah No. 45 Tahun 2007 Tentang perelokasian Pedagang Kakilima Kota Yogyakarta ke suatu tempat yang terpadu yakni Pasar Klithikan Pakuncen tahun 2007.

Dengan keterbatasan ruang kota dan jumlah PKL yang meningkat, actor-aktor yang dipaparkan didalam table diatas beserta Organisasi Paguyuban melakukan penataan dan pembinaan pedagang kaki lima dengan melaksanakan regulasi perizinan, guna memberikan peran pada PKL sebagai actor ekonomi penting dalam rangka mewujudkan wisata belanja dan perluasan lapangan pekerjaan, sehingga dari table tersebut secara konseptual sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah diambil oleh Pemerintah Kota

Yogyakarta serta disahkannya Peraturan Daerah No. 26 Tahun 2002 dan petunjuk pelaksana Peraturan Walikota No. 45 Tahun 2007 tentang perelokasian PKL ke Pasar Klithikan Pakuncen.

Didalam Perda tidak terdapat pola pokok pembinaan PKL, namun hanya mengatur prosedur perizinan. Setelah Perda tersebut dilaksanakan, terjadi pembelajaran untuk mencari pola yang baik dalam pembinaan PKL. Sampai saat ini terdapat dua pola pokok pembinaan PKL di Kota Yogyakarta, yaitu Penataan dan Pengembangan.

Pada dasarnya pembinaan PKL di Kota Yogyakarta ada dua bentuk:

- a. Penataan
- b. Pengembangan

Penataan mempunyai tiga varian, yaitu (1) shelterisasi; (2) tendanisasi; (3) relokasi.

Sedangkan pengembangan adalah memberikan nilai tambah supaya menjadi hidup. Langkah-langkah yang dilakukan adalah dengan

- a. Promosi;
- b. Peningkatan kualitas dagangan
- c. Pengembangan lokasi

Namun isi yang terkandung di dalam Perda No. 26 Tahun 2002 tentang penataan pedagang kaki lima telah jelas karena telah adanya Penunjuk Pelaksana kebijakan Perda tersebut dengan peraturan walikota No. 45 Tahun 2007 tentang petunjuk pelaksanaan peraturan Kota Yogyakarta No. 26 Tahun 2002 tentang penataan pedagang kaki lima. Didalam Perda tersebut dalam bab II, pasal 2 disebutkan bahwa lokasi pedagang kaki lima ditentukan oleh Walikota atau pejabat yang ditunjuk. Dalam ayat tiga dijelaskan bahwa dalam menentukan lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat 2 walikota atau pejabat yang ditunjuk harus mempertimbangkan kepentingan-kepentingan umum, sosial, budaya, pendidikan, ekonomi, keamanan dan kenyamanan. Setiap pedagang kaki lima hanya dapat memiliki 1 (satu) izin yang berlaku untuk masa dua tahun dan bentuk surat izin atau kartu identitas pedagang kaki lima ditetapkan berdasarkan keputusan walikota. Sehingga dengan disahkannya petunjuk pelaksanaan dari peraturan daerah tersebut maka ketentuan lebih lanjut mengenai tata letak, ukuran, bentuk peralatan kegiatan usaha dan waktu, ditetapkan dengan Keputusan Walikota No. 45 Tahun 2007 yang merelokasi pedagang ke pasar Pakuncen kepada tempat yang lebih baik.

Didalam Perwal No. 45 Tahun 2007 sebagai peraturan walikota Yogyakarta tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah No. 26 Tahun 2002 tentang penataan pedagang kaki lima, dalam bab 1 pada ketentuan umum pasal 1. Dijelaskan bahwa, pedagang kaki lima adalah penjual barang

dan atau jasa yang secara perorangan berusaha dalam kegiatan ekonomi yang menggunakan daerah milik jalan atau fasilitas umum dan bersifat sementara tidak menetap dengan menggunakan peralatan bergerak maupun tidak bergerak, juga dalam ketentuan itu dijelaskan bahwa lembaga pemberdayaan masyarakat yang selanjutnya LPMK merupakan lembaga sosial masyarakat yang independen sebagai wadah partisipasi masyarakat oleh dari dan untuk serta dibentuk atas prakarsa masyarakat sebagai mitra kelurahan dalam menampung dan mewujudkan aspirasi dan kebutuhan masyarakat dibidang pembangunan.

Izin penggunaan lokasi pedagang kaki lima merupakan izin kepada pedagang kaki lima untuk menggunakan lokasi yang telah ditentukan. Penetapan lokasi bagi PKL itu ditindak lanjuti didalam perwal No. 45 Tahun 2007, BAB II Pasal 2, dimana lokasi pedagang kaki lima ditetapkan pada tempat-tempat Trotoar pada ruas jalan yang telah ditentukan, tempat khusus parkir yang dimiliki pemerintah daerah dan fasilitas umum selain yang telah disebutkan sebelumnya. Sedangkan khusus untuk ruas jalan malioboro, A. Yani, kawasan Alun-Alun Kidul, dan Alun-Alun Utara diatur dengan peraturan walikota tersendiri dan ketentuan tentang larangan berjualan bagi PKL JL. Mangkubumi terdapat dalam perwal No. 45 Tahun 2007 BAB VIII Tentang ketentuan peralihan pasal 24 ayat 1,2 dan 3. yang mana dalam ayat 1 (satu) terhitung sejak tanggal 31 oktober 2007, didaerah milik jalan sepanjang

Jalan P. Mangkubumi sisi barat mulai dari perempatan Tugu sampai pertigaan antara Jalan P. Mangkubumi dengan Jalan Wongsodirjan dilarang untuk berjualan pedagang kaki lima seperti ayat 2 (dua), surat izin penggunaan lokasi dan kartu identitas pedagang kaki lima yang telah diterbitkan oleh camat kepada pedagang kaki lima di jalan P. Mangkubumi sisi barat mulai perempatan Tugu sampai pertigaan antara Jalan P. Mangkubumi dengan Jalan Wongsodirjan masih berlaku sampai dengan tanggal 30 Oktober tahun 2007. Dan ayat 3 (tiga), dijelaskan dengan berlakunya peraturan walikota ini, maka tidak diterbitkan lagi izin penggunaan lokasi dan kartu identitas pedagang kaki lima untuk sepanjang jalan P. Mangkubumi sisi barat mulai dari perempatan Tugu sampai pertigaan antara jalan P. Mangkubumi dengan jalan Wongsodirjan.

Setiap kebijakan yang dikeluarkan akan berpegang pada penunjuk pelaksanaan seperti Perwal No. 45 Tahun 2007 sehingga menjadi kunci keberhasilan pelaksanaan dari pada kebijakan tentang penataan pedagang kaki lima oleh Pemerintah Kota Yogyakarta. Akibatnya, daerah yang dilarang berjualan bagi PKL telah dikosongkan dan PKL tersebut direlokasi ke pasar Klithikan Pakuncen, dengan diberikan kemudahan bagi PKL dalam melaksanakan aktivitasnya ditempat yang baru.

Output dari proses pembinaan PKL adalah indentifikasi organisasi pada pengetahuan-pengetahuan baru atau kemampuan yang diperlukan untuk merespon situasi, baik kemampuan mengeksploitasi kesempatan dan menghindari ancaman. Tujuan organisasi adalah menciptakan dan mengidentifikasi kejadian-kejadian dilingkungan dan dapat diprediksi. Sehingga bagaimana rekontruksi pimpinan organisasi Pemerintah Kota Yogyakarta dalam menerjemahkan kebijakan tentang penataan PKL.

## ANALISIS STAKEHOLDERS

Stakeholders	Position and Organization	Internal	Knowledge	Position		Interest	Power	Resources		Leadership	
				Support	Neutral			Qual	Abi	Yes	No
Bupati/Walikota	3	Internal	3		√	Disadvantages	3	3	3	√	
DPRD Kabupaten	3	Internal	2		√	Advantages	3	3	3	√	
Dinas Ketertiban	3	Internal	3		√	Advantages	2	3	3	√	
Dinas Kimpraswil	3	Internal	3		√	Advantages	2	3	3	√	
Dinas Disperindagkoptan	3	Internal	3		√	Advantages	2	3	3	√	
Dinas Lingkungan Hidup	3	Internal	3		√	Advantages	2	3	3	√	
Dinas Pengelolaan Pasar	3	Internal	3		√	Disadvantages	2	3	3	√	
LSM	1	Internal	2	√		Disadvantages	2	2	2		√

- **Potential Key Alliances**

Supporting	Neutral
LSM	Bupati/Walikota
	DPRD Kabupaten
	Dinas Ketertiban
	Dinas Kimpraswil
	Dinas Disperindagkoptan
	Dinas Lingkungan Hidup
	Dinas Pengelolaan Pasar

Dalam pelaksanaan kebijakan relokasi Pedagang Kaki lima di Kota Yogyakarta banyak actor yang terlibat, yang berdasarkan Peraturan Daerah No. 26 Tahun 2002 serta petunjuk pelaksana dari Perda tersebut yakni Perwal No. 45 Tahun 2007 sebagai legitimasi penataan Pedagang kakilima ke suatu tempat terpadu yaitu Pasar Klithikan Pakuncen. Namun dalam pelaksanaan Peraturan Walikota No. 45 Tahun 2007, tentang perelokasian tersebut ada beberapa actor yang sangat berperan secara jaringan penataan kebijakan penataan. Organisasi PKL merupakan organisasi yang paling dinamis, baik internal maupun eksternal dalam menyalurkan aspirasi PKL ke Pemerintah Kota Yogyakarta. Sedangkan yang mempunyai peran netral yakni Walikota, DPRD Kota Yogyakarta, Dinas Ketertiban, Dinas Kimpraswil, Disperidagkoptan, Dinas Lingkungan Hidup dan Dinas Pengelolaan Pasar.

Banyaknya organisasi yang terlibat dalam formulasi masalah, formulasi pengetahuan, pembinaan PKL serta pelaksanaan Kebijakan relokasi PKL ke pasar Klithikan Pakuncen menunjukkan bahwa pengelolaan PKL lebih menyerupai manajemen jaringan. Karena sejak ditetapkannya Perda No. 26 Tahun 2002 dan peraturan Walikota No. 45 Tahun 2007, misi semua organisasi yang berkaitan dengan PKL adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hasil wawancara dengan instansi pemerintah yang berkaitan dalam perelokasian PKL tersebut jelas menunjuk misi tersebut.

- **Knowledge Level**

1	2	3
	LSM/Paguyuban PKL	Walikota
		Dinas Ketertiban
		Dinas Perindagkoptam
		Dinas Kimpraswil
		Dinas Pengelolaan Pasar

Tingkat pengetahuan dalam pembuatan kebijakan ini mulai dari Walikota, Dinas Ketertiban, Dinas Perindagkoptam, Dinas Kimpraswil dan Dinas Pengelolaan Pasar dapat dikategorikan sebagai pekerja pengetahuan (*Knowledge worker*) dilingkungan organisasi dilingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta, berkaitan dengan perelokasian PKL yang diatur didalam Perwal No. 45 Tahun 2007. Namun perlu diketahui bahwa penataan atau pengelolaan pedagang kakilima sangat tergantung kepada kinerja camat, lurah dan Satpol

PP, satuan intelijen, serta kepala seksi trantib dikecamatan, karena dilapangan merekalah yang paling tahu seluk beluk pedagang kakilima. Sedangkan menurut penulis tingkat pengetahuan paling sedikit dalam pembuatan kebijakan tersebut adalah LSM atau Paguyuban PKL.

- **Power and Leadership Analysis**

Group 1: Leadership/High Power	Group 2: Leadership/Medium Power	Group 3: No Leadership/Medium- High Power
Bupati/Walikota	Dinas Ketertiban	LSM
DPRD Kabupaten	Dinas Kimpraswil	
	Dinas perindagkoptan	
	Dinas Lingkungan Hidup	
	Dinas Pengelolaan Pasar	

Dalam analisa kepemimpinan mulai dari pembuatan samapai dengan pelaksanaan kebijakan relokasi PKL tersebut yang diatur didalam Perwal No. 45 Tahun 2007 yang secara struktur actor yang terlibat dari atas sampai ketingkat bawah Bupati, DPRD Kota, mempunyai peran yang sangat tinggi berdasarkan Peraturan Daerah maupun petunjuk pelaksana Peraturan Walikota No. 45 Tahun 2007. Sedangkan Dinas Ketertiban, Dinas Kimpraswil, Dinas Perindagkoptan, Dinas Lingkungan Hidup dan Dinas Pengelolaan Pasar merupakan actor pelaksana dari kebijakan tersebut, dan LSM/ Paguyuban PKL berada pada level bawah secara analisa kepemimpinan.

Kebijakan yang dikeluarkan pemerintah tentang penataan pedagang kaki lima dengan petunjuk pelaksanaan perwal No. 45 Tahun 2007 telah dilaksanakan oleh pemerintah kota Yogyakarta dengan komitmen yang tinggi beserta kekompakan tim pelaksana dalam melaksanakan perwal tersebut dan Meskipun tetap tidak bisa memuaskan semua pihak, kebijakan relokasi yang dilakukan Pemkot merupakan salah satu contoh kebijakan yang memuaskan dan ditaati banyak pihak. Hal ini terbukti dari adanya proses yang menunjukkan pada saat itu semakin banyaknya pedagang yang mau pindah menempati lokasi yang telah disediakan pemerintah, dan sekarang tempat tersebut memang telah bersih dari pedagang kakilima.

## **2. Besarnya Alokasi Sumber Daya Finansial Terhadap Kebijakan**

Sumberdaya keuangan adalah faktor krusial untuk setiap program sosial. Setiap program juga memerlukan dukungan staf untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan administrasi dan teknis, serta memonitor program, yang semuanya memerlukan anggaran atau biaya.

“Alokasi dana dalam pembuatan kebijakan, baik itu Peraturan Daerah No. 26 Tahun 2002 dan Peraturan Walikota No. 45 Tahun 2007 tidak dapat dijabarkan karena merupakan rahasia Negara. Setiap instansi terkait mempunyai *post* masing-masing yang tidak boleh diketahui oleh umum.”<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Hasil wawancara dengan Babak Benedik Cahyo. S.ip, Ka. Sie. pemasaran Dinas Perindagkoptan Kota Yogyakarta tanggal 15 Januari 2010

Namun dana yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta dalam melaksanakan penataan PKL dari Jl. Mangkubumi, Asem Gede dan Alun-alun Kidul ke Pasar Klithikan Pakuncen yang bisa dipaparkan penulis hanya jumlah bantuan yang diberikan ke PKL pada masa transisi dan adaptasi pedagang ke lokasi yang baru. Pada masa transisi pemerintah mengeluarkan anggaran buat PKL dengan hitungan,( jumlah PKL x Pendapatan perindividu x Jumlah Hari):  $709 \times 40.000 \times 7 = \text{Rp. } 198.520.000$ , sedangkan anggaran yang dikeluarkan pada masa adaptasi dengan hitungan,(jumlah PKL x Pendapatan perindividu x jumlah hari selama 3 bulan yakni 90 hari):  $709 \times 20.000 \times 90 = 1.276.200.000$ . Jadi jumlah keseluruhan biaya yang dikeluarkan Pemerintah dalam melaksanakan kebijakan tersebut adalah : Rp. 1.474.720.000 dengan ketentuan sebagai bantuan kemudahan bagi PKL untuk setuju dilakukan relokasi ke Pasar Klithikan Pakuncen.

### **3. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana**

Salah satu faktor penentu keberhasilan pelaksanaan sebuah kebijakan adalah adanya dukungan antar berbagai institusi atau instansi yang terkait. Sektor pembangunan yang memiliki urusan rumah tangga daerah sebagai perwujudan otonominya akan ditangani oleh unsur pelaksana daerah yang berupa instansi-instansi. Tugas dan wewenang setiap instansi telah disesuaikan dengan batas-batas yang dimilikinya. Dan untuk menyelesaikan

permasalahan yang berhubungan dengan penempatan pedagang kaki lima, maka camat berkordinasi dengan tim yang ditetapkan dengan keputusan walikota. Sehingga dalam pelaksanaan kebijakan relokasi PKL ke Pakuncen. instansi – instansi terkait atau berperan secara langsung adalah :

a. Satuan Polisi Pamong Praja Bidang Ketertiban

Satpol PP dan Trantib bertugas menjalankan tugas teknis berupa penertiban yang dilandasi dengan regulasi. Dalam menjalankan aktivitasnya, PKL yang menggunakan fasilitas umum dan juga menggunakan lahan milik warga lain yang tidak memiliki izin usaha jelas merugikan warga atau pengusaha tempat para PKL menjual dagangannya. Karena itu lah perlu dilakukan penertiban, Dengan demikian tugas pokok dan fungsi dari Dinas Ketertiban adalah sebagai berikut :

Tabel 3. 2

Kedudukan, Fungsi dan Tugas Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta

No	Aktor	Kedudukan	Fungsi	Tugas
1	Satpol PP	(1)Dinas Ketertiban adalah unsure pelaksana pemerintah daerah dibidang ketentraman dan ketertiban umum (2)Dinas	Dinas Ketertiban mempunyai fungsi pelaksanaan sebagian kewenangan dibidang pembinaan polisi pamong praja,	a. Merumuskan dan merencanakan kebijakan teknis yang berkaitan dengan ketentraman dan ketertiban umum b. Melaksanakan pembinaan polisi pamong praja. c. Melaksanakan kegiatan,

		<p>Ketertiban di pimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah.</p> <p>(3) Kepala Dinas sebagaimana dimaksud pada ayat 2 diangkat dan diberhentikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku</p>	<p>ketentraman, ketertiban umum dan penegakan peraturan perundang-undangan.</p>	<p>pembinaan dan bimbingan yang berkaitan dengan ketentraman dan ketertiban umum.</p> <p>d. Melaksanakan pengawasan dan pengendalian kegiatan ketentraman dan ketertiban umum.</p> <p>e. Melaksanakan penegakan hukum</p> <p>f. Melaksanakan ketatausahaan Dinas</p>
--	--	--	---	--

Dalam penanganan relokasi pedagang kaki lima ke Pasar Pakuncen Dinas Ketertiban yang bekerjasama dengan instansi lain untuk memujudkan pelaksanaan Peraturan Walikota Yogyakarta No. 45 Tahun 2007. Dinas Ketertiban menjalankan tugasnya berdasarkan Perda No. 18 Tahun 2005 yang mana didalam perda tersebut diatur tugas dan fungsi dinas Ketertiban Yogyakarta dalam menangani permasalahan yang ada di Kota Yogyakarta untuk mewujudkan Kota Yogyakarta yang berhati nyaman.

Dinas Ketertiban adalah unsur pelaksana pemerintah daerah dibidang ketentraman dan ketertiban umum. Dinas Ketertiban mempunyai tugas melaksanakan sebagian kewenangan daerah dibidang pembinaan polisi pamong praja, ketentraman, ketertiban umum, dan penegakan peraturan perundang-undangan. Untuk melaksanakan fungsi tersebut, Dinas Ketertiban mempunyai tugas antara lain: merumuskan dan merencanakan kebijakan teknis yang berkaitan dengan ketentraman dan ketertiban umum; melaksanakan pembinaan polisi pamong praja; melaksanakan kegiatan pembinaan dan bimbingan yang berkaitan dengan ketentraman dan ketertiban umum; melaksanakan pengawasan dan pengendalian kegiatan ketentraman dan ketertiban umum; melaksanakan penegakan hukum dan melaksanakan ketatausahaan dinas. Sehingga dalam melaksanakan tugasnya dinas ketertiban menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simflikasi secara vertical dan horizontal baik dalam lingkungan masing-masing maupun antar satuan organisasi sesuai dengan tugas masing-masing.

Sehingga dalam penanganan relokasi pedagang kaki lima ke Pasar Klithikan Pakuncen, dan Dinas ketertiban merupakan bagian tim yang disebut dalam perwal No. 45 tahun 2007 yang menjalankan tugas penertiban PKL dengan mengaju kepada tugas dan fungsi mereka, dan dinas ketertiban dalam kaitannya PKL yang direlokasi mereka melakukan pendekatan yang semaksimal mungkin kepada pedagang dan apabila pedagang kaki lima tidak

mau pindah dengan ketentuan yang telah diberikan lewat pemberitahuan maka PKL akan ditindak dengan tegas.

b. Dinas Perindagkoptan

Dinas perindustrian, perdagangan dan koperasi adalah unsur pelaksana pemerintah daerah dibidang perindustrian, perdagangan dan koperasi. Dinas perindustrian, perdagangan dan koperasi mempunyai fungsi pelaksanaan sebagian kewenangan daerah dibidang perindustrian, perdagangan dan koperasi. Kedudukan, Tugas atau Fungsi dari dinas tersebut antara lain dapat dilihat didalam table berikut :

Tabel 3. 3

Kedudukan, Fungsi dan Tugas Disperindagkoptan Kota Yogyakarta

Berdasarkan Peraturan Daerah No. 7 Tahun 2005

No	Aktor	Kedudukan	Fungsi	Tugas
1	Pegawai Dinas Perindagko ptan	(1)Dinas Perindustrian, perdagangan dan koperasi adalah unsure pelaksana Pemerintah Daerah di bidang perindustrian, perdagangan dan koperasi (2).Disperindag koptan dipimpin oleh seorang Kepala Dinas	Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi mempunyai fungsi pelaksanaan sebagian kewenangan daerah dibidang perindustrian, perdagangan dan koperasi	a. Merumuskan dan merencanakan kebijakan teknis dibidang perindustrian, perdagnagan dan koperasi b. Melaksanaka n pembinaan dibidang perindustrian, perdagangan dan koperasi c. Melaksanaka

		<p>yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah.</p> <p>(3). Kepala Dinas sebagaimana dimaksud didalam pembentukannya diangkat dan diberhentikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.</p>		<p>n administrasi perindustri, perdagangan dan koperasi</p> <p>d. Melaksanakan koordinasi kegiatan dalam pelaksanaan tugas perindustrian, perdagangan dan koperasi</p> <p>e. Melaksanakan pengawasan dan pengendalian teknis dibidang perindustrian, perdagangan dan koperasi</p>
--	--	--	--	---

Merumuskan dan merencanakan kebijakan teknis dibidang perindustrian, perdagangan dan koperasi, melaksanakan pembinaan dibidang perindustrian, perdagangan dan koperasi, melaksanakan administrasi perindustrian, perdagangan dan koperasi, melaksanakan kegiatan dalam melaksanakan tugas perindustrian, perdagangan dan koperasi, melaksanakan pengawasan dan pengendalian teknis dibidang perindustrian, perdagangan dan koperasi dan melaksanakan ketatausahaan dinas. Sehingga dalam melaksanakan tugasnya tersebut dinas perindustrian, perdagangan dan

koperasi menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simflikasi secara vertical dan horizontal baik dalam lingkungan masing-masing maupun antar satuan organisasi yang sesuai dengan tugas masing-masing.

Dalam melaksanakan Peraturan Walikota No. 45 Tahun 2007, yang merupakan kebijakan pemerintah kota Yogyakarta dalam menata keberadaan pedagang kaki lima ke Pasar Pakuncen. Dinas Perindagkoptan selain menjalankan tugas dari fungsinya maka dinas tersebut yang merupakan bagian tim yang tertuang didalam perwal tersebut dinas perindagkoptan bersama-sama menjalankan apa yang menjadi tanggungjawab dalam penataan atau perelokasian PKL kepasar Pakuncen.

“Kita tu sebenarnya mas, pada saat relokasi melakukan sosialisasi bersama Tim dan juga ikut melakukan pengawasan pada PKL dan kita dari Dinas Perindagkoptan setelah PKL direlokasi ke pasar kuncen kita memberikan pengembangan dan pemberdayaan bagi PKL mas. Y itu merupakan salah satu usaha dari pemerintah dalam memperhatikan PKL karena kita mengerti apa yang mereka pikirkan saat itu”<sup>50</sup>

Dalam rangka pelaksanaan program pengembangan dan pemberdayaan pedagang Klithikan (barang bekas), pasar Klithikan Pakuncen Pasca relokasi, pemerintah Kota Yogyakarta telah dan akan melaksanakan langkah-langkah sebagai berikut :(a). memberi bantuan masa transisi sebesar Rp. 40.000,-/hari selama 7 (tujuh) hari kepada masing-masing pedagang, (b). memberikan bantuan masa adaptasi sebesar Rp. 20.000,-/hari selama 30 (tiga

---

<sup>50</sup> Hasil wawancara dengan bapak Benedik Cahyo. S.ip Ka. Sie Pemasaran Dinas Perindagkoptan Kota Yogyakarta tanggal 15 Januari 2010

puluh) hari kepada masing-masing pedagang,(c). memberikan dukungan untuk kepentingan promosi Pasar Klithikan Pakuncen, (d). memberikan pelatihan manajemen usaha dan pelatihan teknis kepada masing-masing pedagang, (e). memberikan bantuan penguatan modal berupa pinjaman lunak bergulir dengan syarat membentuk koperasi pedagang klithikan Pakuncen, dan (f). memberikan kemudahan akses pinjaman modal usaha ke pada bank yang ditunjuk.

c. Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah (KIMPRASWIL)

Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah merupakan salah satu dinas yang berada di bawah Pemerintah Kota Yogyakarta. Dinas ini memiliki kedudukan tugas dan fungsi antara lain dapat dilihat didalam table berikut :

Tabel 3. 4

Kedudukan, Tugas dan Fungsi Dinas Kimpraswil

Daerah Kota Yogyakarta Berdasarkan Perda No. 15 Tahun 2005

No	Aktor	Keudukan	Fungsi	Tugas
1	Dinas Kimpraswil	(1). Dinas Kimpraswil adalah unsure pelaksana pemerintah Kota Yogyakarta dibidang ciptakarya, binamarga dan pengairan.	Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah mempunyai fungsi pelaksanaan sebagian kewenanga	a. Merumuskan dan merencanakan kebijakan teknis sebagian dibidnag ciptakarya, pemukiman dan pemakaman, binamarga, pengairan dan

		<p>(2). Dinas Kimpraswil dipimpin oleh seorang kepala dinas yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada walikota melalui sekretaris daerah.</p> <p>(3). Kepala Dinas sebagaimana dimaksud dapat diangkat dan diberhentikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.</p>	<p>n daerah dibidang ciptakarya, binamarga dan pengairan.</p>	<p>prasarana lingkungan</p> <p>b. Melaksanakan pembinaan dan bimbingan dibidang pemanfaatan dan penataan ruang kota, ciptakarya, pemukiman dan pemakaman, binamarga, pengairan dan prasarana lingkungan.</p> <p>c. Melaksanakan pengawasan dan pengendalian dibidang pemanfaatan dan penataan ruang kota, ciptakarya, pemukiman, binamarga, pengairan dan prasarana lingkungan.</p> <p>d. Melaksanakan operasional dibidnag pemanfaatan dan penataan ruang kota, ciptakarya, pemukiman dan pemakaman, binamarga, pengairan dan prasarana lingkungan.</p> <p>e. Melaksanakan ketatausahaan dinas.</p>
--	--	---	---	--

Dalam kaitannya dengan relokasi pedagang kaki lima ke pasar klithikan pakuncen maka dinas tersebut selain melaksanakan tugas dan fungsi yang diatur dalam peraturan daerah dinas kimpraswil ini juga yang merupakan bagian dari tim yang tertuang di dalam Perwal No. 45 Tahun 2007, yang melaksanakan perwal tersebut, maka Dinas pemukiman dan prasarana wilayah menentukan kawasan mana yang dibolehkan untuk membangun dalam kaitan dengan pedagang kaki lima dan menentukan wilayah mana dibolehkan bagi PKL untuk melakukan aktivitasnya juga yang menyediakan prasarana di Pasar Klithikan Pakuncen.

d. Dinas Lingkungan Hidup

Dinas Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta merupakan unsur pelaksana pemerintah kota Yogyakarta dibidang kebersihan, pengendalian dampak lingkungan dan penanggulangan pencemaran. Dinas Lingkungan Hidup mempunyai kedudukan, fungsi dan tugas, sebagaimana didalam table berikut :

Tabel. 3.5

Keudukan, Fungsi dan Tugas Dinas Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta berdasarkan Perda No.14 Tahun 2005

No	Aktor	Kedudukan	Fungsi	Tugas

1	Dinas Lingkungan Hidup	<p>1. Dinas lingkungan hidup adalah unsure pelaksana pemerintah Kota Yogyakarta di bidang kebersihan, pengendalian dampak lingkungan, dan penanggulangan pencemaran.</p> <p>2. Dinas Lingkungan Hidup dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris.</p> <p>3. Kepala Dinas</p>	Dinas Lingkungan Hidup mempunyai fungsi melaksanakan sebagian kewenangan daerah di bidang lingkungan hidup.	<p>a. Merumuskan dan merencanakan kebijakan pengelolaan kebersihan sampah, pengelolaan air limbah, pertamanan, perindang jalan, pengendalian dampak lingkungan, dan penanggulangan pencemaran.</p> <p>b. Melaksanakan pembinaan</p> <p>c. Melaksanakan pengelolaan</p> <p>d. Melaksanakan perencanaan, pembangunan, pengadaan, pemeliharaan sarana dan prasarana.</p> <p>e. Melaksanakan pengawasan dan pengendalian teknis pengelolaan.</p> <p>f. Melaksanakan pemberian rekomendasi, pemantauan dan pengawasan lingkungan</p>
---	------------------------	---	---	---

		diangkat dan diberhentikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.		hidup. g. Melaksanakan pemungutan retribusi sesuai dengan kewenangan yang diberikan h. Melaksanaka ketatausahaan.
--	--	---	--	---

Dalam melaksanakan Perwal No. 45 Tahun 2007, dinas lingkungan hidup menjalankan fungsinya yang diatur melalui Perda No. 14 Tahun 2005. Untuk mensukseskan pelaksanaan perwal tersebut, Dinas Lingkungan Hidup yang ditunjuk merupakan bagian dari tim pelaksana kebijakan relokasi maka dinas ketertiban melakukan koordinasi kedalam (pegawai yang bekerja didalam instansi) dan keluar (pegawai antar instansi). Dan salah satu peran nyata dari dinas ketertiban yang terdapat dalam perda yang mengatur kedudukan dan fungsi dari dinas ketertiban yakni dengan membuat tempat bunga di daerah tempat PKL dulu berjualan, menjaga kebersihan yang ada disekitar tempat PKL berjualan dan juga ditempat yang baru di Pasar Klithikan Kota Yogyakarta dinas Lingkungan hidup juga membuat tempat pohon didepan dan disamping pasar klithikan supaya tampak bersih dan nyaman.

“kita tu kemaren mas melaksanakan kebijakan tersebut untuk memberikan pelayanan kepada PKL juga dengan menanam pohon di pinggir jalan yang dulu ditempati PKL, Supaya Kota Yoyakarta

tampak bersih dan nyaman yang sesuai dengan slogannya yoga  
berhati nyaman”<sup>51</sup>

e. Dinas Pengelolaan Pasar

Kebijakan relokasi pedagang kaki lima klithikan yang direlokasi kePasar Klithikan Pakuncen perlu dikelola, sehingga Dinas pengelolaan Pasar berperan dan mempunyai tugas dalam pengelolaan pasar klithikan pakuncen, dan adapun fungsi dari Pasar klithikan yang diatur didalam peraturan daerah dan juga dikeluarkan peraturan Walikota tentang petunjuk pelaksana Perda tersebut, sebagai tempat pelayanan masyarakat dalam melakukan kegiatan jual beli barang dan jasa.

Pengelolaan yang dilakukan oleh pemerintah setelah dilakukan relokasi PKL ke Pasar Klithikan Pakuncen yang berperan adalah Dinas Pasar, yaitu dalam pemanfaatan dan pemeliharaan bangunan pasar dan fasilitas pasar, pengelolaan kebersihan pasar, penataan, penertiban dan pengamanan pasar, penataan, pembinaan dan pemberdayaan pedagang pasar, pengendalian dan pengembangan perekonomian dan perdagangan dipasr, penetapan dan pemungutan restribusi dan pungutan lainnya, penyetoran hasil pungutan pada kas daerah, dan pengelolaan kawasan pasar.

Pasar klithikan Pakuncen Kota Yogyakarta setelah diklasifikasi berada pada kelas tiga yang ditentukan berdasarkan fasilitas yang ada di pasar

---

<sup>51</sup> Hasil Wawancara dengan salah satu staf Dinas Lingkungan Hidup Kota Yogyakarta tanggal 16 Januari 2010

tersebut dan jenis dagangan. Berkaitan dengan fasilitas dalam setiap jenis pelayanan dan penyediaan fasilitas pasar yang dikelola oleh pemerintah daerah, para PKL dipungut retribusi dengan nama retribusi pelayanan pasar. Obyek retribusi adalah semua jenis pelayanan dan penyediaan fasilitas pasar yang dikelola oleh pemerintah daerah sedangkan subyek retribusi adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan atau menikmati pelayanan pasar yang dikelola pemerintah daerah.

Dinas pengelolaan pasar berperan penting dalam penataan PKL yang direlokasi dari tempat sebelumnya dalam pemberdayaan PKL. Yang juga melakukan koordinasi dengan instansi yang lain dalam pengembangan pasar klithikan pakuncen.

Untuk pengembangan PKL yang direlokasi dari tempat sebelumnya pemerintah memberikan kemudahan pelayan dipasar yang akan ditempati, seperti Kartu Bukti Pedagang (KBP) ini diterbitkan lebih cepat dari ketentuan dalam Perda Sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1992, bahwa Kartu Bukti Pedagang Pasar akan diterbitkan paling lama 6 bulan, namun untuk pedagang klithikan ini diterbitkan kurang dari 6 bulan dan sekarang telah dibagikan kepada seluruh pedagang. Untuk memperoleh KBP setiap pedagang dikenai biaya Rp 110 ribu, dan untuk pedagang makanan yang keseluruhan berjumlah 20 pedagang dikenai biaya Rp 164 ribu. Diterbitkannya KBP dengan biaya murah ini juga menjadi bukti nyata, bahwa tidak benar adanya isu menjelang relokasi yang menyebutkan bahwa untuk

menempati lahan dasaran di Pasar Klithikan akan ditarik uang sampai jutaan rupiah. KBP tersebut juga dapat dijadikan agunan pinjaman modal di Bank Jogja dan Bank BPD DIY.

“Kebijakan yang dikeluarkan pemerintah berhasil dan berkaitan dengan restribusi yang diterima pemerintah pada tahun 2008 sebesar Rp. 70.455.00 itu dihitung selama lebih kurang 7 bulan sedangkan tahun 2009 selama satu tahun restribusi pedagang yang diterima pemerintah sebesar Rp. 110.000.000.”<sup>52</sup>

Sehingga dalam perhitungan restribusi pedagang kepada pemerintah yang dihitung dari lebar lapak yang digunakan dan juga lama berjualan. Dengan ketentuan berdasarkan perda N.o. 5 tahun 1992 dimana dari jam 5 pagi sampai jam 5 sore dikenakan biaya Rp. 100/m, tetapi karena pedagang meminta penambahan waktu yang pola berjualan itu disesuaikan maka dihitung berjualan dari jam 5 pagi sampai jam 11 malam. Sehingga perhitungannya ditambah karena mereka berjualan 18 jam.

“ Itu mas perhitungannya berdasarkan perda No. 5 Tahun 1992 tetapi mulai dari bulan juli Tahun 2009 itu menggunakan Perda Tahun 2009 dan dulu golongan jenis barang dagangannya D, sekarang naik menjadi Golongan C. sehingga berdasarkan perda yang baru mas, itu 1m adalah 200.”<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Hasil wawancara dengan Bapak Kartono. Bsc, bagian Pemanfaatan lahan dan pengelolaan restribusi (PLPL) dinas pengelolaan pasar kota yogyakarta tanggal 13 Januari 2010

<sup>53</sup> Hasil wawancara dengan Ir. Bernadetta Tuti Budyarsih, Ka. Sie.Pemanfaatan lahan dan pengelolaan restribusi (PLPR) Dinas pengelolaan pasar Kota Yogyakarta 13 Januari 2010

Sehingga jelas bahwa Dinas Pengelolaan Pasar berperan penting dalam pengembangan pedagang klithikan pakuncen setelah direlokasi dari tempat sebelumnya dan pedagang tersebut tidak lagi menjadi pedagang kaki lima tetapi telah menjadi pedagang yang diakui keberadaannya oleh pemerintah Kota Yogyakarta.

#### **4. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana**

Aturan bagi setiap instansi sebagai tim pelaksana dari kebijakan relokasi PKL di Wilayah Kota Yogyakarta telah terlihat jelas, masing-masing instansi mempunyai regulasi yang digunakan sebagai landasan dalam melaksanakan tugasnya. Instansi yang tercantum didalam Perwal No. 45 Tahun 2007 sebagai petunjuk pelaksana Peraturan Daerah No. 26 Tahun 2002, tentang penataan Pedagang Kaki lima Kota Yogyakarta, instansi tersebut dalam merealisasikan kebijakan relokasi PKL, seperti Dinas Ketertiban yang dilandasi dengan Perda No 18 Tahun 2005 Tentang pembentukan susunan organisasi dan tata kerja dinas ketertiban, Dinas Lingkungan Hidup berdasarkan Perda No. 14 Tahun 2005 yang mengatur tentang pembentukan, susunan organisasi dan tata kerjanya, Dinas peindustrian, perdagangan dan koperasi itu berdasarkan Perda No. 7 Tahun 2005 tentang pembentukan, susunan organisasi dan tata kerja, juga Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah yang berlandaskan Perda No. 15 Tahun 2005. Tentang Pembentukan, susunan dan tata kerja sementara itu Dinas

Pengelolaan Pasar yang juga merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam pengembangan PKL yang direlokasi ke pasar Klithikan Kota Yogyakarta yang itu berlandaskan Perda No. 2 tahun 2009 tentang pasar dan Perda No. 3 Tahun 2009 Tentang Restribusi yang juga dikeluarkannya Peraturan Walikota sebagai Petunjuk Pelaksana Perda yakni Perwal No. 47 Tahun 2009 sebagai petunjuk pelaksana Perda tentang Pasar dan Perwal No. 48 Tahun 2009 Tentang Restribusi Pelayanan Pasar.

Kebijakan Pemerintah Kota Yogyakarta tentang Relokasi Pedagang kaki lima Kota Yogyakarta yang diatur didalam Perda No. 26 Tahun 2002, dan Perwal No. 45 Tahun 2007 sebagai petunjuk pelaksana Kebijakan relokasi pedagang Klithikan Kota Yogyakarta ke Pasar Klithikan Pakuncen di Wirobrajan, telah dijalankan secara konsisten oleh badan pelaksana. Instansi yang berperan dalam pelaksanaan kebijakan adalah tim yang disebutkan didalam Perwal No. 45 Tahun 2007, Pasal 15 ayat 2. Sedangkan Dinas Pengelolaan Pasar merupakan bagian dari pemberdayaan PKL Setelah dilakukan relokasi ke Pasar Klithikan Pakuncen.

Hampir diseluruh kota besar di Indonesia, penertiban PKL selalu diwarnai pemberontakan oleh PKL itu sendiri. Diberbagai media akan selalu dijumpai PKL yang menangis dan menjerit histeris karena kios tempat mereka berdagang dibongkar secara paksa oleh pemerintah. Para PKL selalu beranggapan bahwa pemerintah sama sekali tidak mempunyai hati nurani saat melakukan penertiban dan tidak memperhatikan nasib mereka selaku rakyat

kecil. Kontradiksi mengenai penertiban selalu disuarakan secara lantang oleh PKL yang merasa tidak merugikan pihak manapun dengan aktivitas berdagang mereka. malah sebaliknya, mereka merasa kehadiran mereka sangat diharapkan oleh masyarakat kelas menengah kebawah. Untuk itu, PKL berpendapat bahwa pemerintah seharusnya berterimakasih karena profesi mereka telah mengurangi jumlah pengangguran yang setiap tahun semakin meningkat. Selain itu, pemerintah juga dapat menarik redistribusi dari keberadaan mereka.

Pendapat ini memang tidak selamanya salah. Tetapi hasil wawancara penulis dengan sejumlah PKL yang direlokasi ke Pasar Klithikan Pakuncen Kota Yogyakarta, menunjukkan bahwa mereka sadar menjadi PKL itu telah menimbulkan kemacetan akibat beban lalu lintas yang begitu padat karena banyaknya kendaraan yang parkir dan memakan badan jalan. Belum lagi masalah tata ruang kota yang semrawut akibat mereka berjualan serta tempat mereka berdagang sebelumnya yang berada di depan toko-toko penduduk yang mengakibatkan pemilik toko harus tutup sebelum waktunya, sehingga mereka sadar bahwa kegiatan mereka mengganggu ketertiban umum dan melanggar peraturan pemerintah tentang izin penggunaan lahan tempat berjualan. Namun alasan ekonomi dan kemiskinan tentu saja merupakan persoalan utama yang melatarbelakangi permasalahan ini meskipun sebagian kecil PKL mengaku bahwa menjadi PKL itu merupakan usaha yang menguntungkan karena PKL dilokasi mereka sebelum direlokasi

mendapatkan untung yang lumayan dan harga juga tinggi karena kalau konsumen tidak bisa melakukan tawar menawar harganya sama saja dengan belanja ditempat pusat perbelanjaan yang lain, dan itu lah keunikan dari PKL klithikan Kota Yogyakarta.

Konsistensi aparat pemerintah dalam melakukan penertiban PKL akan selalu dikaitkan dengan masalah kemanusiaan. Konsistensi ini dilatarbelakangi oleh adanya pegangan aturan yang kuat, karena begitulah sistem yang berjalan di Indonesia. Selama ini penertiban PKL hampir selalu diwarnai oleh aksi demonstrasi dan pemberontakan antara PKL dan pemerintah (dalam hal ini Pol. PP dan trantib). Di Kota Yogyakarta penertiban tidak sama dengan yang dilakukan didaerah lain seperti yang diungkapkan oleh bagian penertiban PKL, Dinas ketertiban Kota Yogyakarta.

“pada saat relokasi pada akhir tahun 2007 pada bulan september dan november, yang dilakukan oleh dinas ketertiban adalah melakukan koordinasi denan instansi terkait,,strateginya adalah,,setelah relokasi dilaksanakan menimbulkan kemungkinan,PKL tidak mau pindah semua,beberapa orang saja yang mau direlokasi dan semuanya mau direlokasi. Ada bebrapa kemungkinan, itu Dinas Ketertiban telah menyiapkan petugasnya dan bekerjasama dengan poltabes,melaksanakan kegiatan yg direncanakan kemungkinan pertama dan bagi yg tidak mau direlokasi dilakukan upaya paksa karena tahapan-tahapan telah dilakukan termasuk pendekatan-pendekatan dan kapan relokasi dilakanakan,dan bagi yg tidak mau pindah strateginya juga seperti itu, Dan bagi yang mau pindah strateginya dengan melakukan pengaman disekitar lokasi tersebut,karena pkl beranggapan setelah direlokasi apa pemerintah menjamin,bahwa lokasi yg digunakan seblum bisa tetap bersih,,sehingga dilakukan atau didirikan posko dengan melibatkan pol pp dan poltabes juga muspida selama 24 jam. Dan dengan berpandangan kedaerah lain Mas,dalam menangani PKL yang ada PKL digebukin oleh petugas atau sebaliknya petugas yang digebukin

oleh PKL,,yang itu nyata berbeda dengan relokasi yang dilakukan di Yogyakarta.sampai saat ini tetap dilakukan pengawasan.”<sup>54</sup>

Sebagai pelaksana teknis dari kebijakan tentang penataan pedagang kaki lima di wilayah Kota Yogyakarta, satuan Polisi Pamng Praja bidang ketentraman dan ketertiban (Trantib) sudah melaksanakan tugasnya sesuai dengan aturan yang berlaku. Karena aparat pemerintah baru melakukan penertiban setelah diberikan pemberitahuan kepada PKL. Dan berbagai upaya dilakukan baik secara lisan maupun tertulis tetapi setelah waktu ditentukan bagi PKL untuk meninggalkan tempat berjualannya tidak dipatuhi maka pemerintah melakukan upaya paksa. Tetapi sebelum hal itu dilakukan pendekatan oleh pemerintah melakukan pendekatan dengan PKL seperti dialog untuk menimbulkan kesadaran bagi PKL. Tetapi bagi PKL yang ada di Kota Yogyakarta yang akan direlokasi ke pasar Pakuncen, para pedagang tersebut mau pindah dengan sukarela tanpa ada upaya paksa dari pemerintah karena mereka sadar bahwa mereka tidak berhak atas lahan tempat mereka beraktivitas.

Jika merujuk kepada Perwal No. 45 Tahun 2007 tentang relokasi pedagang Klithikan ke Pasar Pakuncen, dijelaskan pada pasal 7 bahwa setiap pedagang kaki lima berhak menempati lokasi yang telah diizinkan, dan melakukan kegiatan usaha dilokasi yang telah diizinkan sesuai ketentuan

---

<sup>54</sup> Hasil Wawancara dengan Bapak Budi Santosa. S.ip bagian penertiban PKL, Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta tanggal 14 Januari 2010

yang berlaku serta mendapatkan perlindungan hukum terhadap penggunaan lokasi yang telahizinkan. Sementara itu pada pasal 8, setiap pedagang dilarang menjual belikan dan memindahtangankan lokasi kepada pihak manapun, melakukan kegiatan usaha didepan gedung agung, monument serangan Umum Satu Maret, Taman Makam Pahlawan Kusumanegara dan dilokasi selain yang telah ditentukan sebagaimana dimaksud pasal 2 ayat (2) peraturan daerah ini, melakukan usaha dengan sifat menetap, melakukan usaha yang menimbulkan permasalahan kebersihan, keindahan, keamanan dan kenyamanan serta pencemaran lingkungan, menggunakan lahan melebihi ketentuan yangizinkan, melakukan kegiatan usaha dengan cara merusak atau merubah bentuk trotoar, fasilitas umum dan atau bangunan sekitar, serta melakukan usaha yang dialrang oleh peraturan perundang-undangan.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata letak ukuran, bentuk peralatan kegiatan usaha dan waktu ditetapkan dengan keputusan Walikota, seperti kebijakan Peraturan Walikota No. 45 Tahun 2007, tentang relokasi PKL Klithikan ke Pasar Pakuncen, yang tertuang dalam BAB 1V, Ketentuan peralihan Pasal 24 yang mana ayat 1, terhitung sejak tanggal 30 Oktober 2007, didaerah milik sepanjang Jalan. P. Mangkubumi sisi barat mulai dari perempatan Tugu sampai pertigaan antara Jalan Mangkubumi dengan Jalan Wongsodirjan dilarang untuk berjualan Pedagang Kakilima, Surat izin Penggunaan Lokasi dan Kartu Identitas Pedagang Kakilima yang telah diterbitkan oleh Camat Kepada pedagang kakilima seperti ketentuan tempat

pada ayat sebelumnya berlaku sampai dengan tanggal 30 Oktober 2007, sehingga dengan berlakunya Peraturan Walikota, maka tidak diterbitkan lagi izin penggunaan Lokasi dan Kartu Identias Pedagang Kakilima untuk sepanjang Jalan P. Mangkubumi sisi barat mulai dari perempatan Tugu sampai pertigaan antara Jalan P.Mangkubumi dengan Jalan Wongsodirjan. Dan dengan diterbitkannya peratiran walikota No. 45 Tahun 2007, maka Keputusan Walikota No. 88 Tahun 2003, Keputusan Walikota No. 38 Tahun 2004, Peraturan Walikota No. 141 Tahun 2005 tentang penggunaan lahan berjualan bagi PKL dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.

#### **5. Tingkat komitmen pemerintah terhadap tujuan kebijakan**

Seperti yang telah diuraikan atau dijelaskan sebelumnya, kebijakan tentang penataan pedagang kaki lima didasarkan perda No. 26 Tahun 2002 dan perawal No.45 Tahun 2007 sebagai petunjuk pelaksana kebijakan. Secara teknis Dinas Ketertiban berperan penting dalam relokasi pedagang kaki lima. Akan tetapi karena dalam Perwal tersebut dalam pelaksanaannya dilakukan oleh tim maka semua instansi yang tertuang didalam perwal tersebut mempunyai peran dengan fungsi khusus. Dengan melihat dari apa yang dihasilkan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut maka instansi yang terkait menjalankan tugasnya dengan konsisten tetapi juga tidak dipungkiri bahwa tidak semua aparat setiap instansi dalam bekerja yang berkomitmen penuh menjalankan kewajibannya.

Dalam menjalankan fungsinya instansi terkait telah melakukan sesuatu yang dianggap benar dan sesuai dengan yang diinginkan oleh perwal tersebut.

“sehingga dukungan anggaran kaitannya untuk melakukan relokasi yang baik dan,nyatanya kondisi yang ada semuanya mau direlokasi,walaupun ada kelompok yang menolak namun dengan pendekatan yang digunakan semua bisa kondusif. untuk melihat keseriusan dalam menangani pkl kami selalu berpegang kepada apa yang menjadi tugas kami dan kami melihat masyarakat mendukung dan juga lembaga-lembaga yang ada dimasyarakat, juga kelompok lainnya juga mendukung relokasi, jogya sukses karena faktor budaya, karena budaya yogyakarta beda dengan budaya lain,juga dalam menangani pkl beda dengan daerah lain,karena pkl diakui aksistensinya.”<sup>55</sup>

Fenomena yang terjadi disebagian daerah dalam penanganan PKL dalam instansi tertentu itu bisa saja terjadi disebabkan belum adanya insentif yang diberikan kepada para aparat pemerintah dalam hal pemenuhan kebutuhan mereka. Karena fakta dilapangan menunjukkan bahwa apabila setiap instansi diberi insentif dalam melaksanakan tugasnya maka aparat akan bertindak tegas dalam melaksanakan tugas yang diembannya. Dikota Yogyakarta setiap instansi yang berada dalam tim pelaksana peraturan walikota No. 45 Tahun 2007 dari sisi anggaran itu telah diperhitungkan sebelumnya karena kita tahu anggaran juga merupakan bagian penentu kesuksesan sebuah kebijakan.

Kebijakan penertiban pedagang kaki lima kota Yogyakarta berdasarkan perda No. 26 Tahun 2002 dan Perwal No.4 Tahun 2007 sebagai

---

<sup>55</sup> Hasil wawancara dengan bpk Budi Santosa .S.ip, Bagian Ketertiban Dinas Ketertiban Kota Yogyakarta Tanggal 14 Januari 2010

petunjuk pelaksana kebijakan relokasi pedagang kaki lima, khususnya pedagang klithikan yang direlokasi ke Pasar Pakuncen Kota Yogyakarta, terlihat bahwa komitmen dan konsisten dari aparat sangat tinggi. Seperti yang dijelaskan di atas bahwa setiap instansi yang berkaitan dengan perelokasian pedagang kaki lima berkomitmen tinggi dalam mensukseskan agenda kebijakan pemerintah Kota Yogyakarta. Walaupun didalam pelaksanaan terdapat konflik namun setiap institusi bekerjasama demi tercapainya sebuah kebijakan dan dapat mengelola konflik tersebut dengan para PKL sehingga konflik tidak berkelanjutan.

Sesuai dengan aturan yang berlaku, penertiban para PKL dilakukan oleh pemerintah setelah ada peringatan atau pemberitahuan tertulis sebelumnya diberikan kepada PKL. Namun karena konsep penertiban bagi PKL oleh sebagian orang dan dipahami oleh sektor informal adalah hanya main paksa mengandalkan kekuatannya, bersifat arogan, dan tidak manusiawi. Sebenar para PKL juga menyadari kesalahan mereka yang tidak mengindahkan peringatan dari pemerintah untuk tidak berjualan pada fasiliias publik. Dalam relokasi PKL ke Pasar Pakuncen, pemerintah telah melakukan secara maksimal dengan berbagai upaya namun pada saat itu ada yang menolak untuk direlokasi tapi dengan komitmen yang tinggi dari pemerintah dalam hal ini instansi yang terkait dalam penataan PKL Kota Yogyakarta dalam melaksanakan kebijakan tersebut membuat para PKL mau pindah kepasar klithikan pakuncen. Bagi pemerintah sendiri, sikap yang diberikan

kepada PKL tidak terlalu keras, tapi juga tidak terlalu lunak dengan tetap berpegang kepada aturan yang berlaku, karena pemerintah menyadari dengan sikap yang keras akan tidak memberikan andil yang baik bahkan akan memicu resistensi dari PKL yang itu akan menambah rumitnya persoalan. Dan juga pemerintah tidak terlalu lunak dalam menangani PKL, karena bisa berakibat fatal terhadap tata ruang kota yang itu akan membuat PKL menganggap remeh akan kebijakan yang dikeluarkan.

Kemunculan pedagang kaki lima sebagai salah satu aktor disektor informal merupakan sebuah kenyataan sosial yang tak dapat dilepaskan dari perkembangan sebuah kota. Ditengah perdebatan tentang kehadirannya dalam sistem ekonomi kota, sektor informal sejatinya sangat berjasa terutama bagi masyarakat menengah kebawah, seperti dalam mendistribusikan barang dan jasa dengan harga terjangkau. Selain itu, sektor informal juga beranggapan bahwa pemerintah seharusnya berterimakasih kepada mereka karena dengan kehadiran sektor informal berarti telah sedikit mengurangi beban pemerintah dalam hal pengangguran. Sektor informal memang sebuah usaha yang dapat dikatakan lentur dalam menghadapi perkembangan perekonomian kota. Dikota Yogyakarta pedagang kaki lima bertambah pada saat krisis moneter, seperti yang telah diuraikan sebelumnya.

Terlepas dari manfaat yang diberikannya sebagai pengusaha disektor informal, PKL menggantungkan usahanya pada keramaian konsumen dan lokasi yang strategis serta mudah dijangkau. Hal itu tentu menyebabkan

timbulnya kemacetan, kemsemawutan dan penyerobotan hak milik orang lain atau fasilitas umum. PKL jug harus memikirkan akibat jangka panjang dari itu semua. Karena akibat dari apa yang mereka lakukan seperti kemacetan dan kesemrawutan yang ditimbulkan bias saja mendatangkan stigma yang bermacam-macam bagi yang berkunjung ke kota Yogyakarta yang mempunyai visi yang sangat bagus dalam mewujudkan kota yang berhati nyaman dan bersih. Apalagi Kota Yogyakarta yang dikenal dengan kota pelajar tetapi untuk mengatasi semuanya bukan lah pekerjaan mudah.

Anggapan dari PKL yang menyatakan bahwa penertiban merupakan pengusuran oleh PKL menjadi sebuah pilihan kebijakan yang kontraproduktif bahkan irasional. Akibatnya timbul resistensi yang dilakukan oleh PKL sebagai respon balik atas kebijakan pemeirintah yang dinilai refresif dan sepihak. Resistensi tersebut ditunjukkan PKL dengan berbagai upaya penolakan seperti demonstrasi dan berbagai upaya penolakan lainnya, padahal pemerintah melakukan penertiban itu dengan tujuan yang baik dan untuk pemberdayaan bagi pedagang kaki lima.

Suatu pemerintah kota akan didukung oleh sektor informal manakala mereka merasa diuntungkan. Ketika sektor informal merasa dirugikan atau tidak diuntungkan maka program penataan dan pengembangan kota tidak akan berjalan dengan semestinya karena tidak mendapat dukungan dari kedua belah pihak, proses penataan seharusnya tidak merugikan siapapun, baik pemerintah, masyarakat, dan sektor informal itu sendiri. Sektor informal pada

prinsipnya sangat setuju dengan aturan, karena dengan adanya aturan yang baik, maka akan tercipta suatu tatanan masyarakat yang tertib. Penataan pedagang kaki lima hendaknya lebih memperhatikan pemberdayaan bagi PKL, seperti yang telah dilakukan oleh pemerintah kota terhadap para PKL yang ada di Kota Yogyakarta yang telah ditertibkan maupun yang akan ditertibkan.

### **C. Lingkungan Kebijakan (*Nounstatutory Variable Affecting Implementation*)**

#### **1. Kondisi Sosial Ekonomi Masyarakat dan tingkat Kemajemukan Teknologi**

Kota Yogyakarta yang berpenduduk padat terdiri dari berbagai tingkat pendidikan dan sosial ekonomi yang menentukan mudah atau tidaknya mereka menerima program atau kebijakan yang ditawarkan. Sebagai sebuah kota yang perkembangannya paling pesat diantara kabupaten yang ada di daerah istimewa kota Yogyakarta. Kota Yogyakarta memang memiliki iklim intelektuakitas yang menjanjikan. Bagi mereka yang tergolong pada tingkat sosial ekonomi menengah dan atas akan dengan mudah mengerti tentang kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah yang dapat mereka ketahui dari berbagai media cetak maupun elektronik. Tetapi bagi mereka yang tergolong pada tingkat sosial ekonomi rendah seperti PKL, selain sulit mengerti, sikap acuh tak acuh (*apati*) menjadi kendala lain dalam mengimplementasikan dan mensosialisasikan sebuah kebijakan seperti perda No. 26 Tahun 2002 tentang

penataan keberadaan mereka dan juga dengan Perwal No 45 Tahun 2007 Yang dikeluarkan sebagai turunan dari kebijakan sebelumnya tentang perelokasian PKL ke tempat yang lebih baik yakni kepasar Pakuncen.

Selain itu sosialisasi dari kebijakan pemerintah juga menggunakan kemajuan teknologi yang dapat dilihat dari data *Website*, dan juga dengan berperannya sebuah badan yang menangani pelayanan kepada pemerintah yakni Unit pelayanan dan Keluhan yang merupakan program dari badan informasi kota Yogyakarta yang berperan merealisasikan dalam bentuk media ibu kota, Open House, siaran Interaktif di TVRI Yogyakarta dan sosialisasilainnya. Hal itu telah dilakukan pemerintah seelum melakukan relokasi PKL, meskipun belum mencapai target maksimal yang diinginkan dan masih perlu banyak perbaikan serta pembenahan sesuai dengan kebutuhan masyarakat dewasa ini.

“Kota yoga, kan mas tahu sendiri kemajuan teknologinya pesat sekali, kami selaku aparat pemerintah melakukan sosialisasi pada setiap kebijakan yang dikeluarkan pemerintah baik lewat media cetak maupun media elektronik.”<sup>56</sup>

Meskipun kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah kota Yogyakarta dapat diakses baik itu lewat media elektronik yang berupa *Website* Kota Yogyakarta tetapi pada kenyataannya sangat sedikit masyarakat yang menggunakan fasilitas teknologi tersebut, meskipun ada sebagian yang mencari tahu tentang isi sebuah kebijakan dari pemerintah dengan

---

<sup>56</sup> Hasil wawancara dengan Kepala Bappeda Kota Yogyakarta tanggal 17 Januari 2010

memanfaatkan fasilitas ini. Sejumlah mahasiswa yang diwawancarai dan masyarakat yang berada disekitar pasar yang tempat relokasi PKL maupun masyarakat diluar area tersebut mengaku tidak tahu tentang kebijakan tersebut. Dan bagi sebagian mahasiswa, mencari tahu tentang sebuah kebijakan biasanya dilakukan hanya ketika diperlukan yang berkaitan dengan tugas mata kuliah dari kampus.

Bagi masyarakat dengan kelas sosial menengah ke bawah, mencari tahu isi kebijakan melalui situs internet tentu merupakan hal yang sulit dilakukan. Selain ketidaktahuan mereka terhadap penggunaan fasilitas teknologi tersebut, waktu, tingkat pendidikan dan pemahaman yang rendah, serta sikap pasrah, acuh dan apatis menjadikan sosialisasi pemerintah melalui teknologi seperti internet menjadi kurang efektif bagi sebagian kalangan.

## **2. Dukungan Publik Terhadap Kebijakan**

PKL sebenarnya ingin sekali ditata dengan baik. Meskipun mereka bersifat apati terhadap peraturan yang telah ada tentang izin melakukan aktivitas berjualan namun dengan dikeluarkannya Peraturan Walikota No 45 tahun 2007 tentang penataan keberadaan mereka yang akan direlokasi kesatu tempat. Sehingga membuat para PKL berpikir bahwa mereka tidak ingin keberadaannya menjadi boomerang bagi perkembangan dan keindahan kota. Sebagian PKL mengaku bahwa mereka sebenarnya sadar telah mengganggu lalu lintas dan membuat tata ruang tidak rapi atau mengganggu pandangan.

“Saya sadar sih mas, ,ya,,namanya aja pedagang kakilima karena kita menyadari status kita, dan mereka para aparat tetap memberikan pelayanan kok,namun saya melihat kalau tidak mau direlokasi dilakukan dengan paksa namun itu wajar la.. dan pada saat mau direlokasi kita dikumpulin dan dikasih kartu tanda anggota, dan yang punya kartu tanda anggota dapat jatah tempat dan dikasih kompensasi, juga dulu kehujanan sekarang tidak kehujanan lagi dan dulu kejar-kejaran namun sekarang udah menjadi pedagang formal.<sup>57</sup>

Oleh karena itu mereka ingin ada kebijakan dari pemerintah untuk menata mereka tetapi tetap dengan menyesuaikan keberadaan mereka sebagai PKL. Sehingga penataan ini atau relokasi yang dilakukan pemerintah sesuai dengan yang diinginkan pemerintah. Stigma mengenai keberadaan PKL yang selama ini dianggap kumuh, semrawut, dianggap memberikan peluang munculnya tindakan kriminal, dan penyebab kemacetan, akan dapat diatasi dengan adanya penataan dan pada saat mau dilakukan relokasi pemerintah perlu melakukan sosialisasi dan komunikasi dengan PKL, seperti yang telah dilakukan pemerintah kota Yogyakarta.

“ya..pada saat mau dilakukan penataan dikasih Pemberitahuan lewat selebaran dulu mas, dan bagi penjualan akan direlokasi ke pakuncen, namun ada yang menentang dengan alasan pelanggan,yang disinikan masih mencari lagi ,sehingga Itu udah dikasih tahu sebelum direlokasi dengan sosialisasi kepada pedagang karna pemerintah sudah ada isu-isu sebelumnya dengan dikasih waktu untuk melakukan pindah dari tempat awal, dan bagi yang tindak mau pindah akan ditindak tegas dan itu saya melihat wajar kok mas”<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Wawancara dengan Pedagang Klithikan Pakuncen, 4,5, dan 6 Januari 2010

<sup>58</sup> Wawancara dengan salah satu pedagang Klithikan pakuncen (yang dulunya berjualan di JL.Mangkubumi), tanggal 4,5, dan 6 Januari 2010

Sebagai sebuah kota yang mengalami perkembangan yang pesat, Kota Yogyakarta juga merupakan bagian dari tempat berkumpulnya para pedagang informal. Tata ruang kota menjadi tuntutan yang perlu diselesaikan permasalahannya. Salah satunya dengan penataan PKL yang bukan hanya tugas pemerintah tetapi juga bagian dari tanggungjawab masyarakat secara keseluruhan dan semua elemen yang berada didalamnya. Adanya kebijakan kantongisasi dimana PKL diberikan suatu lahan untuk menjalankan aktivitas mereka akan dapat membantu mereka keluar dari permasalahan klasik seperti tata ruang kota. Kebijakan seperti ini selain praktis juga akan mempermudah pemerintah dalam hal pendanaan, karena dana yang didapat berasal dari PKL dan akan digunakan untuk kepentingan mereka. karena usaha mereka tergantung pada keramaian konsumen, pemerintah dapat menempatkan mereka ditengah kota. Penataan PKL yang rapi, tertib, dan teratur tidak akan mengganggu keindahan dan lingkungan kota. Bahkan sebaliknya, PKL akan menjadi daya tarik tersendiri bagi wisatawan yang ingin mendapatkan barang berkualitas bagus dengan harga murah.

Dari uraian di atas, penulis dapat mengambil kesimpulan bahwa masalah PKL adalah masalah kemanusiaan yang akar permasalahannya adalah kurangnya lapangan pekerjaan dan kemiskinan yang masih menjerat sebagian besar penduduk Indonesia. Selain itu, peran masyarakat juga sangat dibutuhkan dalam penertiban PKL. Sikap konsisten masyarakat dapat ditunjukkan dengan

cara tidak memperbolehkan PKL yang tidak mempunyai izin untuk berjualan di tanah milik warga dan tidak membeli barang dagangan PKL. Tetapi justru disini letak permasalahannya. Masyarakat tentu akan membeli barang lebih murah seperti yang disediakan PKL dari pada harus membeli dengan harga mahal di pusat – pusat perbelanjaan. Padahal, jika masyarakat konsisten untuk tidak membeli barang dagangan yang disediakan PKL, maka PKL juga akan gulung tikar dan dengan sendirinya akan mengurangi jumlah PKL. Dengan cara ini masalah PKL dapat diselesaikan. Hal ini dapat dilakukan jika bersamaan dengan tindakan penertiban PKL. Dan dilain pihak pemerintah perlu menciptakan lapangan pekerjaan, pelatihan dan pemberian kredit usaha yang dilakukan sebagai cara untuk memberdayakan keberadaan PKL sebagai pelaku sektor informal.

Sektor informal dapat dibagi menjadi dua, yaitu sektor informal yang telah ditata dan sektor informal yang belum ditata. Sektor informal yang tidak tertata cenderung memberikan kesan kumuh pada lingkungan beraktivitas dan menggunakan fasilitas publik sebagai tempat usahanya. Sedangkan sektor informal yang tertata justru akan menjadi daya tarik kota dan memperindah kota tersebut karena dapat menghidupkan suasana kota disiang maupun malam hari. Kawasan malioboro, Yogyakarta, misalnya, menjadi daya tarik justru karena terdapat banyak jenis sektor informal, salah satunya PKL. Barang yang ditawarkan pada umumnya adalah kerajinan atau ukiran yang tidak terlupakan

mereka menjual *souvenir* yang merupakan ciri khas Kota Yogyakarta yang banyak digemari oleh wisatawan lokal maupun asing.

Agar penataan PKL dapat terlaksana dengan baik maka perlu disediakan ruang khusus bagi mereka, pemberian ruang khusus ini harus disertai aturan, seperti pembatasan jumlah PKL dalam suatu kawasan, pengaturan waktu berjualan, penataan kawasan, dan soal kebersihan. Aturan-aturan harus dijalankan secara konsisten baik oleh PKL, maupun pemerintah. Tetapi sekali lagi, hal ini tidak mudah untuk dilakukan. Setiap tahun, jumlah pendatang dikota Yogyakarta selalu meningkat. Profesi para pendatang sebagai PKL pun secara otomatis kian marak. Dengan demikian, pemerintah membutuhkan lahan agar dapat menyediakan ruang khusus bagi keberadaan PKL, sementara pemerintah tidak hanya memperhatikan masalah PKL tetapi masih banyak masalah publik yang harus diselesaikan sehingga dana yang ada bukan untuk pembangunan PKL saja tetapi untuk pembangunan yang lain. Sehingga disini pemerintah Kota Yogyakarta telah melaksanakannya dengan mengeluarkan Perwal No. 45 Tahun 2007 Tentang relokasi PKL ketempat yang diangun lebih baik di Pasar Pakuncen.

Selain itu, agar kebijakan penataan dapat berjalan dengan baik, maka pemerintah perlu meningkatkan sosialisasi mengenai Perda maupun petunjuk pelaksana yang berupa peraturan walikota. Karena semakin tinggi sosialisasi dari pemerintah mengenai perda maupun perwal sebagai petunjuk pelaksana

kebijakan penataan pedagang kaki lima seperti Perwal No. 45 Tahun 2007 tersebut, maka juga akan semakin menentukan pula tingkat keberhasilan dari pelaksanaan kebijakan tersebut. Dengan semakin ditingkatkannya sosialisasi, bukan tidak mungkin masyarakat dan PKL akan mengerti dan mengikuti peraturan yang telah ditetapkan. Karena hasil wawancara penulis dengan sebagian masyarakat tanggal 2,3,4 dan PKL pada tanggal 4,5,6 januari 2010 menunjukkan bahwa mereka tidak tahu mengenai kebijakan tersebut pada saat dikeluarkan kebijakan rerelokasi PKL seperti yang ditentukan dalam Perwal No. 45 Tahun 2007.

PKL merupakan struktur kelompok usaha terbawah dalam jenjang dunia dagang. Stigma negative tentang keberadaan pedagang kakilima semakin kental ketika muncul wacana tentang keindahan kota. Jika dilihat dari segi estetika lingkungan, keberadaan PKL memang menimbulkan kesan yang tidak baik atau bahkan semrawut. Kesemrawutan itu terjadi karena tempat mereka berjualan tidak tertata dengan baik. Atau secara umum kita melihat bahwa PKL berjualan ditempat umum dan atau menggunakan lahan yang tidak dibolehkan berjualan, bahkan ada pula yang menjadikan tempat mereka sebagai tempat permanent sehingga disini lah juga konflik yang sangat krusial kita melihatnya. Oleh sebab itu pemerintah perlu mengeluarkan kebijakan yang tegas dan tidak hanya mengeluarkan kebijakan pada saat sesuai tuntutan begitu saja, karena

PKL yang ada dalam pikirannya yakni menguasai atau memiliki tempat yang telah lama mereka huni yang itu sampai bertahun-tahun.

Di Kota Yogyakarta sendiri, PKL juga memberikan dampak negative terhadap tata ruang kota. Keberadaan PKL selalu dianggap sebagai salah satu bidang kesemerawutan karena mereka biasanya membuka usaha dilokasi-lokasi strategis semisal didepan Jalan P. Mangkubumi, yang mana mereka berjualan didepan toko-toko warga sekitar sehingga mengganggu warga yang mempunyai toko tersebut untuk beraktivitas, karena ketika jam 5 sore mereka harus menutup toko, yang itu mereka tidak dapat meneruskan usahanya karena PKL dari sore sampai malam telah menggelar dagangannya, dan juga dengan mereka berjualan disana bisa membuat kemacetan karena ramainya pengunjung yang datang, bahkan bisa menimbulkan kriminal. Tetapi dengan kebijakan dari pemerintah melalui peraturan walikota No. 45 Tahun 2007 yang merelokasi mereka kepasar Klithikan Pakuncen, daerah tersebut telah kosong dan tidak ada PKL yang berjualan lagi disana karena pemerintah berkomitmen untuk melaksanakan kebijakan tersebut, sehingga berbagai hal dilakukan oleh pemerintah asal PKL didaerah tersebut mau direlokasi.

Dalam pandangan sebagian PKL, mereka sama sekali tidak merusak keindahan kota. Jika dapat dikatakan dengan sederhana ada sebagian PKL yang tidak merusak keindahan kota, tetapi ada sebagian juga yang dengan sengaja merusak estetika lingkungan sebuah kota. Dengan kata lain tidak semua PKL

yang berperilaku buruk seperti yang selama ini menjadi anggapan. Mereka merasa menjadi “korban” ketika disalahkan akibat perilaku sebagian teman seprofesi mereka. bagi PKL dari Jalan P. Mangkubumi mengatakan bahwa, ketika kami berjualan kemarin itu menjadi bagian dari kunjungan orang yang berwisata karena mereka penasaran dengan pasar Klithikan tersebut, tetapi pada dasarnya mereka berjualan melanggar peraturan daerah tentang penggunaan lokasi untuk berjualan dan menggunakan fasilitas umum untuk berdagang.

Namun harus diakui bahwa mengatasi permasalahan PKL bukan perkara mudah. Tapi pemerintah hendaknya mengatasi permasalahan tidak dengan cara berlawanan tetapi dengan mencari solusi buat mereka yang juga diakui eksistensinya oleh pemerintah, itu terbukti dengan kebijakan pemerintah Kota Yogyakarta dalam menangani PKL. Dengan peraturan Walikota No.45 Tahun 2007 sebagai petunjuk pelaksana dari peraturan daerah No. 26 Tahun 2002 tentang penataan pedagang kaki lima. Pemerintah menjalankan kebijakan tersebut dengan penuh pertimbangan untuk memberdayakan PKL, juga mengangkat status mereka dari pedagang informal menjadi pedagang formal. Dan walaupun pada saat itu terjadi konflik namun pemerintah bisa memajemen konflik tersebut dengan baik sehingga tidak menimbulkan kekerasan dan akhir relokasi tersebut berjalan dengan baik.