

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Kebijakan Publik

2.1.1 Pengertian Kebijakan

Kebijakan berasal dari bahasa Inggris yaitu *policy* yang digunakan untuk menunjukkan perilaku seorang aktor, misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah atau sejumlah aktor dalam bidang kegiatan tertentu.

Menurut *Friedrich* (dalam Winarno 2012: 20) yang menyatakan bahwa:

“Kebijakan adalah sebagai salah satu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan atau mengatasi suatu tujuan atau merealisasi suatu sasaran dengan maksud tertentu.”

Menurut *Jones* (dalam Winarno 2012: 19) menyatakan bahwa:

“Kebijakan adalah digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda.”

Dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan pemerintah serta perilaku Negara pada umumnya. Kebijakan sering diartikan sebagai suatu rangkaian rekomendasi pemerintah untuk menghadapi permasalahan yang ada.

2.1.2 Pengertian Kebijakan Publik

Setelah memahami pengertian kebijakan, maka selanjutnya adalah menguraikan pengertian kebijakan publik, karena pada dasarnya kebijakan public berbeda dengan kebijakan private atau swasta. Banyak beberapa ahli yang sudah mengungkapkan tentang pengertian kebijakan publik.

Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud dengan kebijakan publik (*public policy*) dalam literature ilmu politik. Masing-masing definisi tersebut memberi penekasan yang berbeda-beda. Perbedaan ini timbul karena masing-masing ahli mempunyai latar belakang yang berbeda-beda.

Menurut *James Anderson* (dalam Agustino 2016: 17) menyatakan bahwa:

“Kebijakan publik adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperlukan.”

Menurut *Eyestone* (dalam Winarno 2012: 20) adalah hubungan suatu unit pemerintahan dengan lingkungannya.

Dalam kaitannya dengan definisi-definisi tersebut diatas maka dapat disimpulkan beberapa karakteristik utama dari suatu kebijakan publik.

Pertama: pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu dari pada perilaku yang berubah atau acak.

Kedua: kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah dari pada keputusan yang terpisah-pisah. Misalnya, suatu kebijakan tidak hanya meliputi keputusan untuk mengeluarkan peraturan tertentu tetapi juga keputusan berikutnya yang berhubungan dengan penerapan dan pelaksanaannya.

Ketiga: kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengatur inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa yang dikerjakan atau yang akan dikerjakan. Ini artinya kebijakan publik memperhatikan apa yang kemudian akan atau dapat terjadi setelah kebijakan ini diimplementasikan.

Keempat: kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. Secara positif, kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam menangani suatu permasalahan. Secara negatif, kebijakan publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun padahal dalam konteks tersebut keterlibatan pemerintah amat diperjuangkan.

Kelima: kebijakan publik, paling tidak secara positif, didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

2.1.3 Proses Pembuatan Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan politik kedalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti itu adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan berbeda.

Tahap-tahap kebijakan menurut (Winarno 2012: 35-37) sebagai berikut:

1. Tahap Penyusunan Agenda
Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan.
2. Tahap Formulasi Kebijakan
Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada.
3. Tahap Adopsi Kebijakan
Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislative, consensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.
4. Tahap Implementasi Kebijakan
Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika program tersebut tidak diimplementasikan. Oleh karena itu, keputusan program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecah masalah harus diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumberdaya finansial dan manusia.

5. Tahap Evaluasi Kebijakan

Pada tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Dalam hal ini, memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat.

2.2 Implementasi Kebijakan

2.2.1 Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu "*implementation*" yang berarti penerapan atau pelaksanaan. Implementasi kebijakan merupakan tahap yang paling krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan.

Studi implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi dari berbagai kepentingan. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.

Menurut *Ripley* dan *Franklin* (dalam Winarno 2012: 143) mendefinisikan: "Implementasi kebijakan adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan, atau suatu jenis keluaran nyata"

Menurut *Mazmanian* dan *Sabatier* (dalam Agustino 2016: 128) mendefinisikan:

"Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-

undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yg ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.”

Menurut Van Metter dan Van Horn (dalam Agustino 2016: 128)

mendefinisikan:

“Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksanaan kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

2.2.2 Model-Model Implementasi Kebijakan

Model implementasi kebijakan adalah model *Van Meter* dan *Van Horn* dalam (Agustino 2016: 133-136), model pendekatan top down yang dirumuskan oleh *Van Meter* dan *Van Horn* disebut dengan *A Model of The Policy Implementation*. Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu implementasi kebijakan public yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel.

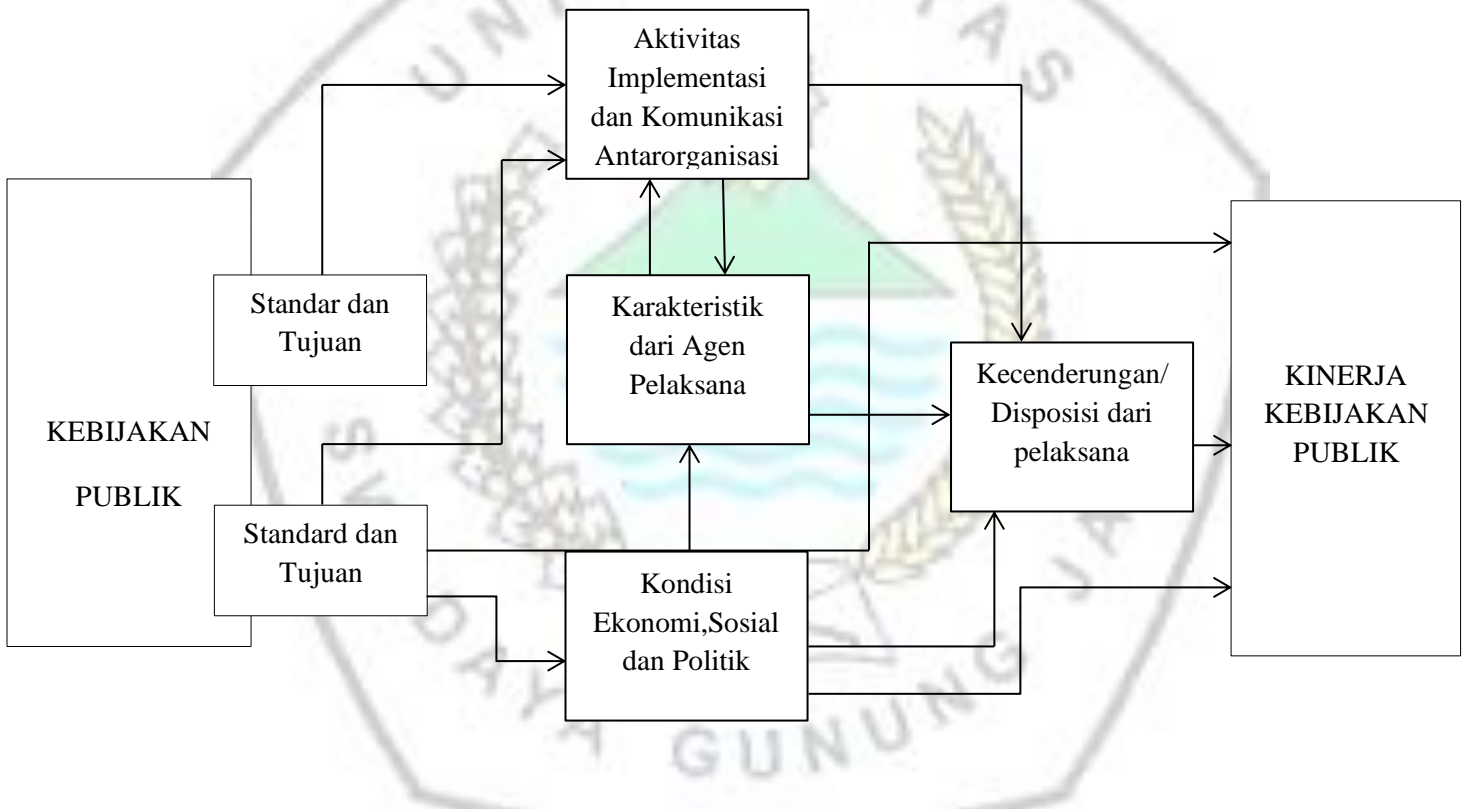
Ada enam variabel, menurut *Van Meter* dan *Van Horn* yang mempunyai kinerja kebijakan public tersebut adalah:

1. **Ukuran dan Tujuan Kebijakan**
Kinerja implementasi kebijakan publik dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan-hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di tingkat pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan ditingkat warga, maka akan sulit merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.
2. **Sumber daya**
Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan proses implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang 10 berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan secara apolitik. Tetapi ketika kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan
3. **Karakteristik Agen Pelaksana**
Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri- ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Selain itu cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen dilibatkan.
4. **Sikap atau Kecenderungan Para Pelaksana**
Sikap penerima atau penolakan dari (agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan. Tetapi kebijakan yang akan implementor laksanakan adalah kebijakan adalah kebijakan 11 'dari atas' (top down) yang sangat mungkin para pengambil keputusannya tidak pernah mengetahui (bahkan tidak mampu menyentuh) kebutuhan, keinginan atau permasalahan yang warga ingin selesaikan.
5. **Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksana**
Koordinasi merupakan mekanisme sekaligus syarat utama dalam menentukan keberhasilan pelaksana kebijakan. Semakin baik koordinasi dan komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi maka asumsinya kesalahan- kesalahan akan sangat kecil

terjadi dan begitu pula sebaliknya.

6. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh van Metter & van Horn adalah sejauhmana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan yang dimaksud termasuk lingkungan sosial, ekonomi dan politik. Dan lingkungan yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh sebab itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.



Gambar 2.1

Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn

2.2.3 Faktor-Faktor Penentu Implementasi Kebijakan

Faktor-faktor penentu keberhasilan implementasi kebijakan (Agustino 2016: 156-161) yaitu:

1. Respeknya Anggota Masyarakat Pada Otoritas dan Keputusan Pemerintah

Kodrat manusia, bila merujuk pada filsafat politik John Locke, dikatakan memiliki *state of nature* yang berkarakter positif. Ini artinya, manusia dapat menerima dengan baik hubungan relasional antar individu. Ketika rasionl ini berjalan dengan baik, logikanya, bahwa sistem sosial yang menggerakkan seluruh warga untuk saling menghormati, memberikan respek pada otoritas orang tua, memberikan penghargaan yang tinggi pada ilmu pengetahuan, menghormati undang-undang yang dibuat oleh politisi, mematuhi aturan hukum yang ditetapkan, mempercayai pejabat-pejabat pemerintah yang menjabat dan macam sebagainya. Kepatuhan-kepatuhan tersebut akan berlangsung sampai dengan apabila memang individu dan warga masih menganggap cukup beralasan dan masuk akal untuk menghormati persoalan-persoalan itu. Konsekuensinya adalah bahwa manusia memang telah didik secara moral untuk bersedia mematuhi hukum dan perundangan sebagai suatu hal yang benar dan baik bagi publik.

Penghormatan dan penghargaan pada pemerintah yang legitimate menjadi kunci penting bagi terwujudnya pemenuhan atas pengejawantahan kebijakan public. Ketika warga menghormati pemerintah yang berkuasa oleh karena legitimasinya, maka secara otomatis mereka akan turut pula memenuhi ajakan

pemerintah melalui undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, keputusan pemerintah, ataupun istilah lainnya.

2. Adanya Kesadaran Untuk Menerima Kebijakan

Pemerintah harus mampu merubah mindshet warga dengan cara sikap dan perilaku yang sesuai dengan mindset yang hendak dibentuk oleh aparatur sendiri.

3. Adanya Sanksi Hukum

Orang dengan akan sangat terpaksa mengimplementasikan dan melaksanakan satu kebijakan karena ia takut terkena sanksi hukuman, misalnya denda, kurungan, dan sanksi-sanksi lainnya. Karena itu, salah satu strategi yang sering digunakan oleh apparatus birokrasi dalam upayanya untuk memenuhi implementasi kebijakan public ialah dengan cara menghadirkan sanksi hukum yang berat pada setiap kebijakan yang dibuatnya.

Selain itu, orang atau kelompok warga sering kali mematuhi dan melaksanakan kebijakan karena ia tidak suka dikatakan sebagai orang yang melanggar antara hukum sehingga dengan terpaksa ia melakukan kebijakan publik tersebut.

4. Adanya Kepentingan Publik

Masyarakat mempunyai keyakinan bahwa kebijakan publik dibuat secara sah, konsitusional, dan dibuat oleh pejabat publik yang berwenang, serta melalui prosedur yang sah yang telah bersedia. Bila suatu kebijakan dibuat

berdasarkan ketentuan tersebut diatas, maka masyarakat cenderung mempunyai kesediaan diri untuk menerima dan melaksanakan kebijakan itu. Apalagi ketika kebijakan itu memang berhubungan erat dengan hajat hidup mereka.

5. Adanya Kepentingan Pribadi

Seseorang atau kelompok orang sering memperoleh keuntungan langsung dari suatu proyek implementasi kebijakan, maka dari itu dengan senang hati mereka akan menerima, mendukung, dan melaksanakan kebijakan yang ditetapkan.

6. Masalah Waktu

Kalau masyarakat memandang ada suatu kebijakan yang bertolak belakang dengan kepentingan publik, maka warga akan berkecenderungan menolak kebijakan tersebut. Tetapi begitu waktu berlalu, pada akhirnya suatu kebijakan yang dulunya pernah ditolak dan dianggap kontroversial, berubah menjadi kebijakan yang wajar dan dapat diterima

2.2.4 Faktor Penentu Penolakan atau Penundaan Implementasi Kebijakan

1. Adanya Kebijakan yang Bertentangan dengan Sistem Nilai yang Mengada

Bila suatu kebijakan dipandang bertentangan secara ekstern atau secara tajam dengan sistem nilai yang dianut oleh suatu masyarakat secara luas, atau kelompok-kelompok tertentu secara umum, maka dapat dipastikan kebijakan publik yang hendak diimplementasikan akan sulit terlaksana.

2. Tidak Adanya Kepastian Hukum

Tidak adanya kepastian hukum, ketidakjelasan aturan-aturan hukum, atau kebijakan-kebijakan yang saling bertentangan satu sama lain dapat menjadi sumber ketidakpatuhan warga pada kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah.

3. Adanya Keanggotaan Seseorang dalam Suatu Organisasi

Seseorang yang patuh atau tidak patuh pada peraturan atau kebijakan publik yang ditetapkan oleh pemerintah dapat dibagikan oleh ketertibannya dalam suatu organisasi tertentu. Jika tujuan organisasi yang dimasuki oleh orang-orang terlibat dalam suatu organisasi sejalan atau sehubungan dengan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah, maka ia akan mau bahkan mengjawantahkan atau melakukan ketetapan pemerintah itu dengan tulus. Tetapi apabila tujuan organisasi yang dimasukinya bertolak belakang dengan ide dan gagasan organisasinya, maka sebegus apapun kebijakan yang sudah dibuat oleh pemerintah akan sulit terimplementasi dengan baik.

4. Adanya Konsep Ketidakpatuhan Selektif Terhadap Hukum

Masyarakat ada yang patuh pada suatu jenis kebijakan tertentu, tetapi ada juga yang tidak patuh pada jenis kebijakan lain.

2.3 Penataan Pedagang Kaki Lima

2.3.1 Pengertian Penataan

Penataan pedagang kaki lima adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah melalui penetapan lokasi binaan untuk melakukan penetapan, pemindahan, penertiban, pembatasan dan penghapusan lokasi pedagang kaki lima dengan memperhatikan kepentingan umum, sosial, estetika, kesehatan, ekonomi, keamanan, ketertiban, kebersihan lingkungan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Penataan ini membutuhkan suatu proses yang panjang dimana dalam proses penataan ini perlu perencanaan dan pelaksanaan yang lebih teratur demi pencapaian tujuan.

Dalam kamus Tata Ruang dikemukakan bahwa:

Penataan adalah suatu proses perencanaan, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan untuk semua kepentingan secara terpadu, berdaya gunakan hasil guna, serasi, selaras, seimbang, dan berkelanjutan serta keterbukaan, persamaan keadilan dan perlindungan hukum (Soefaat Kamus Tata Ruang, Edisi I:1997).

Proses penataan ini juga mencakup penataan ruang dimana penduduk menempati daerah tertentu. Wilayah penempatan penduduk juga perlu ditata dan diatur agar dapat menciptakan suatu lingkungan masyarakat yang tertib dan teratur dalam rangka mewujudkan pembangunan.

Pendapat lain menurut (Sutarjo 2003: 50) menyatakan bahwa:

Penataan sebagai proses perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian pemanfaatan merupakan satu kesatuan sistem yang tidak terpisahkan satu dengan yang lainnya. Kebutuhan suatu penataan pada berbagai tingkat wilayah pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari semakin banyaknya permasalahan pembangunan.

2.3.2 Pengertian Pedagang Kaki Lima

Secara teoritis sektor formal sudah ada sejak manusia berada di dunia. Fenomena ini terlihat dari kemampuan manusia untuk mencukupi kebutuhan sendiri melalui kerja mandiri tanpa bergantung pada orang lain. Manusia pada awalnya menunjang kehidupan melalui lapangan kerja yang diciptakan sendiri dan dikerjakan sendiri atau *self employed*. Dengan demikian pada saat itu *self employed* merupakan organisasi produksi yang formal. Kemampuan kerja mandiri tersebut kemudian berubah setelah masuk budaya industri dari Negara Barat. Ada dua sebab yang mendorong *self employed* yang semula merupakan produksi yang formal menjadi yang disebut sekarang sebagai “sektor informal”. Pertama, setelah revolusi industri terjadi maka berkembang cara produksi yang lebih terorganisir. Kedua, munculnya Negara dan pemerintahan yang mengatur kehidupan manusia yang semakin kompleks memberikan peluang bagi warga Negara untuk menjadi birokrat, pegawai negeri, polisi dan tentara. Mereka inilah yang kemudian yang menjadi buruh dari Negara atau pemerintahan. Perkembangan selanjutnya dari para pegawai tersebut dikelompokkan menjadi sektor formal dalam jenis pekerjaan.

Sektor informal yang lahirnya tidak dikehendaki dalam konteks pembangunan ekonomi, karena dianggap merupakan produk sampingan dari

pembangunan sektor formal, mempunyai sifat-sifat yang memang mencerminkan adanya pertentangan dengan sektor formal tersebut antara lain:

- a. Dari sisi pemasaran, transaksi tawar menawar diluar sistem hukum formal dengan afinitas sosial budaya lebih menonjol.
- b. Perilaku sosial pelaku berhubungan erat dengan kampung dan daerah asal.
- c. Merupakan perbuatan illegal sehingga selalu terancam penertiban.
- d. Dalam menjalankan usaha terjadi persaingan diantara para pelaku ekonomi di sektor ini.
- e. Kebanyakan berusaha sendiri, tidak terorganisir dan keuntungan kecil.
- f. Kegiatan ekonomi di sektor informal tumbuh dari rakyat miskin, dikerjakan oleh rakyat miskin, dan sebagian konsumennya adalah rakyat miskin.

Perkembangan sektor informal di perkotaan tidak terlepas dari pertumbuhan penduduk yang cepat di daerah perkotaan tersebut. Urbanisasi merupakan salah satu penyebab dari berbagai sebab semakin berkembang sektor informal di Negara-negara berkembang. Alasan pertama dikemukakan oleh *Prebish* yang menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi yang tidak seimbang antara daerah perkotaan dan pedesaan menyebabkan terjadinya urbanisasi yang premature dan deformasi structural dalam ekonomi. Alasan kedua terjadinya peningkatan jumlah pekerja disektor informal di Negara-negara berkembang adalah perbedaan produktivitas yang menyolok antar sektor yang telah mengakibatkan keragaman struktur. Sektor informal salah satunya yang berada di Negara-negara berkembang adalah pedagang kaki lima.

Menurut Evens dan Korff (dalam Mustafa 2008: 42) menyatakan bahwa:

Pedagang kaki lima adalah bagian dan sektor informal kota yang mengembangkan aktivitas produksi barang dan jasa di luar control pemerintahan dan tidak terdaftar.

Rata-rata pedagang kaki lima menggunakan sarana atau perlengkapan yang mudah di bongkar pasang atau dipindahkan dan sering kali menggunakan lahan fasilitas umum sebagai tempat usahanya. Beberapa karakteristik khas pedagang kaki lima yang perlu kita ketahui adalah sebagai berikut:

Pertama: pola persebaran pedagang kaki lima umumnya mendekati pusat keramaian dan tanpa izin menduduki zona-zona yang semestinya menjadi milik publik (*depriving public space*)

Kedua: para pedagang kaki lima umumnya memiliki daya resistensi sosial yang sangat lentur terhadap tekanan dan kegiatan penertiban.

Ketiga: sebagai sebuah kegiatan usaha pedagang kaki lima umumnya memiliki mekanisme involutif penyerapan tenaga kerja yang sangat longgar.

Keempat: sebagian besar pedagang kaki lima adalah kaum migran dan proses adaptasi serta eksistensi mereka didukung oleh bentuk-bentuk hubungan patronase yang didasarkan pada ikatan faktor kesamaan daerah asal (*locality sentiment*).

Kelima: para pedagang kaki lima rata-rata tidak memiliki keterampilan dan keahlian alternatif untuk mengembangkan usaha baru luar sektor informal kota.

Menurut *Bromley* (dalam *Mustafa* 2008: 43) diantara berbagai usaha sektor informal usaha pedagang kaki lima tampaknya merupakan jenis pekerjaan yang penting dan relative khas dalam sektor informal kota. Kekhususan tersebut dikarenakan usaha ini relative paling mudah dimasuki serta berhadapan langsung dengan kebijaksanaan perkotaan.

Adapun pengertian pedagang kaki lima sebagai dari sektor informal dapat dijelaskan melalui ciri-ciri umum yang dikemukakan oleh *Kartono dkk* (dalam *Mustafa* 2008: 45-46) sebagai berikut:

- 1) Ada yang menetap pada lokasi tertentu, ada yang bergerak dari tempat yang satu ke tempat yang lain (menggunakan pikulan, kereta dorong, tempat, atau stan yang tidak permanen serta bongkar pasang).
- 2) Menjajakan bahan makanan, minuman, barang-barang konsumsi lainnya yang tahan lama secara eceran.
- 3) Umumnya bermodal kecil kadang hanya merupakan alat bagi pemilik modal dengan mendapatkan komisi sebagai imbalannya atau jerih payahnya.
- 4) Kualitas barang yang diperdagangkan relative rendah biasanya tidak berstandar
- 5) Volume peredaran uang tidak seberapa besar, para pembeli umumnya merupakan pembeli yang berdaya rendah.
- 6) Usaha skala kecil bisa berupa *family enterprise*, dimana ibu dan anak-anak turut membantu dalam usaha tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung.

- 7) Dalam melaksanakan pekerjaannya ada yang secara penuh, sebagian lagi melaksanakan setelah kerja atau pada waktu senggang dan ada pula yang melaksanakan secara musiman.

Secara keseluruhan dari uraian di atas didapatkan simpulan sebagai konseptualisasi sektor informal bahwa sektor informal pedagang kaki lima perkotaan tidak saja merupakan perlembagaan sosial (*social institutionalization*) yaitu keadaan integral, baik internal maupun eksternal dari beragam faktor baik sosial ekonomi, politik, maupun budaya masyarakat modern industrial perkotaan.

2.3.3 Peran Pedagang Kaki Lima bagi Masyarakat

Peran sektor informal pedagang kaki lima dimaksud mendudukan peran pada posisi konseptual yang mapan atau dengan kata lain sebagai sebuah entitas akademik, di mana dalam dimensi dan waktu bekerja atasnya, sedangkan apa dan bagaimana entitas tersebut bergeser atau berubah merupakan kajian perubahan.

Krech dalam (Mustafa, 2008: 51) mengartikan peran sebagai pola kebutuhan, tujuan, keyakinan, kepercayaan, perasaan, sikap, nilai dan tingkah laku yang oleh anggota masyarakat diharapkan menjadi ciri dan sifat individu yang menduduki posisi tertentu.

Menurut Susanto dalam (Mustafa, 2008:52) konsep peran mengandung tiga pengertian yaitu: Peran adalah meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau kedudukan seseorang dalam masyarakat. Peran dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan saling membimbing seseorang dalam kehidupan

masyarakat, peran adalah suatu konsep perihal apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi dan peran juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial.

Pedagang kaki lima yang berada pada status yang tradisional dan marginal melalui peran yang dimainkan diharapkan dapat dihargai oleh masyarakat modern perkotaan, memperoleh rasa aman dan dapat menciptakan hubungan-hubungan sosial yang luas sehingga upaya untuk melakukan perubahan peran dimungkinkan dalam pekerjaan pedagang kaki lima.

Berkaitan dengan peran pedagang kaki lima bagi masyarakat yang keberadaannya seperti pasar dengan pola tradisional, menurut Geertz untuk memahami pasar dalam artian yang luas harus dilihat dari tiga sudut pandang: Pertama, sebagai arus pertukaran barang dan jasa menurut pola tertentu. Kedua, sebagai rangkaian mekanisme ekonomi untuk memelihara dan mengatur arus barang dan jasa tersebut. Dan Ketiga, sebagai sistem sosial dan kebudayaan.

Berdasarkan uraian tersebut maka peran pedagang kaki lima bagi masyarakat paling tidak dapat dipisahkan dalam peran ekonomi dan peran sosial yang lebih umum. Mengenai peran ekonomi dimaksudkan selain dapat meningkatkan pendapatan para pelaku pedagang kaki lima juga dapat berperan dalam struktur makro ekonomi seperti distribusi pendapatan perkapita serta pemasukan perekonomian Negara. Peran sosial budaya dan sosial politik melalui perubahan perilaku dan gaya hidup pinggiran atau marginal yang penuh kepekaan perasaan dan guyub ke tengahan atau kota yang rasional dan patembayan.

Menurut Bromley dalam (Mustafa, 2008:57) pedagang kaki lima sebagai patalogi sosial karena memiliki ciri-ciri seperti ke tidak pastian, mobilitas, ketidakmampuan, serta kemiskinan dan tingkat pendidikan relative rendah. Oleh karenanya kehadiran pedagang kaki lima digambarkan sebagai perwujudan pengangguran yang tersembunyi.

Suatu pandangan lain yang positif mengatakan bahwa pedagang kaki lima sebagai korban dari kelangkaan kesempatan kerja yang produktif di kota. Pedagang kaki lima dipandang sebagai jembatan terakhir yang berhadapan dengan proses urbanisasi yang berangkai dengan migrasi desa kota besar, pertumbuhan pendudukan kota pesat, pertumbuhan kesempatan kerja yang lambat dalam sektor industri dan persiapan teknologi impor yang padat modal dalam keadaan kelebihan tenaga kerja,

Ditinjau dari sisi positifnya, sektor formal (pedagang kaki lima) merupakan sabuk penyelamat yang menampung kelebihan tenaga kerja yang tidak tertampung dalam sektor formal (Usman, 2006:50) sehingga dapat mengurangi angka pengangguran. Kehadiran pedagang kaki lima di ruang kota juga dapat meningkatkan vitalitas bagi kawasan yang ditempatinya serta berperam sebagai penghubung kegiatan antara fungsi pelayanan kota yang satu dengan lainnya. Selain itu, pedagang kaki lima juga memberikan pelayanan kepada masyarakat yang beraktivitas di sekitar lokasi pedagang kaki lima, sehingga mereka mendapat pelayanan yang mudah dan cepat untuk mendapatkan barang yang dibutuhkan.

Pada umumnya barang-barang yang diusahakan pedagang kaki lima memiliki harga yang relative terjangkau oleh pembelinya, dimana pembeli utamanya adalah masyarakat menengah kebawah yang memiliki daya beli rendah.

2.3.4 Pengertian Penataan Pedagang Kaki Lima

Penataan pedagang kaki lima adalah merupakan proses yang dilakukan oleh pemerintah melalui perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian aktivitas produksi barang dan jasa yang bersifat informal yang tidak terdaftar demi terciptanya kebersihan lingkungan, keamanan, ketertiban, estetika sesuai dengan peraturan perundang-undan



