

ANALISIS KEBIJAKAN PENATAAN PEDAGANG KAKI LIMA (PKL) DI SIMPANG LIMA KABUPATEN PATI

Mualim, Kismartini

ABSTRAK

This research is a result of observation towards sidewalk traders at Simpang Lima area, Pati Regency, as well as finding alternatives as a recommendation for the government of Pati Regency related to the development of Simpang Lima area. This effort is of importance since the number of these traders has been increasing significantly, causing the serious untidiness of the area. Besides it has also been causing various problems related to the regencial law enforcement and horizontal conflict among these traders. Policy recommendation was found through policy analysis method, based on technical, economic and financial, administrative, as well as political feasibilities. It is suggested among others that the number of these traders should be limited, area zonation is applied, while traders from out of town is banned.

Keywords: *sidewalk traders, policy analysis.*

A. PENDAHULUAN

Sektor informal secara sederhana adalah sebuah konsep yang digunakan untuk merujuk segala kegiatan yang tidak masuk dalam sektor formal, yaitu sektor yang telah terorganisir, terdaftar dan telah berbadan hukum. Sedangkan pengertian sektor informal dikembangkan dari karakteristik pelakunya yang berpendidikan rendah, modal usaha yang kecil, manajemen usaha

yang sangat sederhana, serta kerap kali tidak berbadan hukum. Sektor informal dikenal dengan sebutan yang berbeda-beda sesuai dengan perbedaan konteks dan sudut pandang. Yaitu perekonomian informal, perekonomian tak beraturan, sektor tak terorganisir, ataupun pekerjaan yang tidak pasti. Dari nama-nama tersebut, sektor ini menuju pada unit ekonomi dan pekerja yang terlibat dalam bermacam aktifitas komersial dan pekerjaan yang beroperasi diluar bidang formal. (Suharto, 2005).

Salah satu dari sektor yang merupakan sub-grup sektor informal

Alamat Korespondensi :
MAP Undip
Telp : 024-8452791
Email : mapdialogue@yahoo.com

sendiri yang paling dominan di negara ini adalah Pedagang Kaki Lima (PKL). Bagaimanapun aktifitas mereka yang kebanyakan tidak terdaftar dalam perhitungan *income* negara, masih menjadi sebab utama sektor ini disebut informal. Alasannya bahwa aktifitas ini hampir selalu berada diluar lingkup peraturan dan perlindungan negara. Bahkan ketika aktifitas mereka terdaftarpun, sektor informal ini tidak mengikuti perlindungan buruh, keamanan kerja dan langkah-langkah perlindungan lainnya. (ILO, 1998; UNDP, 1997; dalam Suharto, 2005).

Dalam perkembangannya PKL tumbuh pesat di pusat-pusat kota. Apalagi semenjak krisis ekonomi melanda, profesi sebagai PKL ini semakin diminati. Hal ini dipertegas dengan mudah ditemuinya konsentrasi-konsentrasi PKL di pinggir-pinggir jalan, di sekitar pusat perbelanjaan, hingga menjarah ruang publik (*Public Space*), yang sebenarnya tidak ditujukan sebagai tempat untuk berjualan. Berbagai variasi komoditas yang mereka jual, mulai dari makanan, minuman, mainan anak, pakaian, sepatu, sandal, tas, barang-barang elektronik hingga jasa penyewaan mobil-mobilan untruk bermain anak-anak.

Kemunculan PKL ini kemungkinan disebabkan oleh dua faktor. *Pertama*, menjadi PKL itu menguntungkan. *Kedua*, untuk menghindari birokrasi yang rumit

berkaitan dengan *tetek bengek* prosedur yang harus dipenuhi ketika ingin mendirikan usaha yang formal dan legal. Istilah PKL ini memang sengaja dimunculkan untuk membedakannya dengan para pedagang yang lain yang menetap, tetapi lebih permanen, formal dan legal. Sedangkan para PKL pada umumnya bersifat non-formal dan illegal.

Keberadaan PKL ini sebenarnya menimbulkan dilema tersendiri bagi pemerintah. Di satu sisi retribusi yang diterima dari aktifitas PKL ini dapat menjadi pendapatan bagi daerah, disisi lain masalah-masalah yang muncul akibat dari aktifitas PKL ini sering membuat PKL dipojokkan sebagai biang dari semua masalah-masalah tersebut, yang akhirnya memaksa mereka harus berhadapan dengan petugas kentetraman dan ketertiban (Tramtib) atau Satpol PP setempat.

Dalam melakukan penelitian ini, digunakan tipe penelitian deskriptif kualitatif. Penggunaan tipe ini berkaitan dengan tujuan penelitian ini yaitu mengkaji berbagai permasalahan seputar upaya untuk melakukan penataan PKL di kawasan Simpang Lima Pati, guna menemukan alternatif-alternatif kebijakan yang dapat direkomendasikan bagi para penentu kebijakan.

Teknik sampling yang digunakan adalah teknik bola salju (*snow bowling*) yaitu pengambilan subjek penelitian yang bisa bertambah

dalam dan selama proses penelitian berlangsung. Penggunaan teknik sampling ini dimaksudkan untuk memperoleh variasi yang sebanyak-banyaknya, jadi satuan berikutnya dapat dipilih untuk memperluas info yang telah diperoleh terlebih dahulu sehingga dapat dipertentangkan atau diisi adanya hubungan informasi yang ditemui. Informan yang dijadikan sumber dalam penelitian ini adalah informan yang berasal dari lingkungan DIPENDA Kab. Pati, Satpol PP Kab. Pati, BAPPEDA Kab. Pati, Bagian hukum Kab. Pati, Dinas Pemukiman dan Prasarana Daerah (Diskimpras) Kab. Pati, Dinas Kesejahteraan Sosial (Diskessos) Kab. Pati, Paguyuban PKL Simpang Lima Pati serta masyarakat umum Kota Pati.

Semua data dikumpulkan melalui observasi, pemanfaatan dokumen-dokumen yang terkait dan wawancara mendalam kepada informan yang dituju. Kemudian data yang telah didapatkan dianalisis dengan menggunakan tehknis analisis domain dan taksonomis.

B. PEMBAHASAN

Sebuah analisis kebijakan publik sangat membutuhkan kajian yang komprehensif. Hal ini dilakukan untuk menghasilkan sebuah alternatif kebijakan yang tepat sasaran. Mengacu kepada Dunn, analisis kebijakan adalah ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode penelitian dan

argumentasi untuk menghasilkan informasi yang relevan dalam menganalisis masalah-masalah sosial yang mungkin timbul akibat diterapkannya suatu kebijakan.

Ruang lingkup analisis kebijakan pada umumnya bersifat deskriptif dan faktual mengenai sebab dan akibat suatu kebijakan. Merujuk pada Quade (*dalam suharto, 2005*), analisis kebijakan adalah suatu jenis penelaahan yang menghasilkan informasi sedemikian rupa yang dapat dijadikan dasar pertimbangan para pembuat kebijakan dalam memberikan penilaian-penilaian terhadap penerapan kebijakan sehingga diperoleh alternatif-alternatif perbaikannya.

Dengan demikian analisis kebijakan publik dapat diartikan sebagai sebuah usaha yang terencana dan sistematis untuk menghasilkan informasi yang dapat dijadikan sebagai dasar-dasar pertimbangan bagi pemerintah dalam menerapkan kebijakan baik sebelum, sedang berlangsung, maupun setelah kebijakan itu diterapkan.

Dalam melakukan analisis kebijakan, seorang analis juga dapat menentukan terlebih dahulu model analisis kebijakan apa yang akan dilakukannya. Menurut Badjuri dan Yuwono, berdasarkan model perumusan kebijakan, disebutkan bahwa terdapat tiga model dasar dalam analisis kebijakan publik, masing-masing yaitu :

1. Model Rasional Komprehensif, dimana secara umum model ini berasumsi bahwa pembuatan keputusan yang rasional harus mendasarkan diri pada informasi yang komprehensif. Dimana keputusan yang rasional adalah keputusan yang sangat berdimensi ekonomis yaitu efisien dalam arti menguntungkan secara ekonomi.
2. Model Inkremental, yaitu model yang mendasarkan diri pada paradigma berpikir bahwa kebijakan publik merupakan perbaikan dari berbagai kebijakan yang sudah ada. Ini artinya kebijakan bermodel inkremental merupakan kebijakan yang bersifat evolutif dan cenderung reaksioner terhadap kelemahan yang ada sebelumnya.
3. Model Campuran (*Mixed Scanning Model*), merupakan model analisis yang mendasarkan aplikasi pembuatan kebijakan dengan menggunakan kedua model (*rasional dan incremental*) secara fleksibel tergantung dari masalah dan konteks yang dihadapinya. Dalam kondisi yang menuntut kebijakan yang berdimensi luas kedepan, model rasional komprehensif yang dipakai, sedang jika membutuhkan kebijakan yang meningkat secara bertahap model yang digunakan ialah model inkremental.

Selain kajian komprehensif, dan penentuan model analisis yang dilakukan, dalam melakukan analisis tersebut juga dibutuhkan tahapan-tahapan analisis yang dapat memudahkan seorang analis kebijakan publik dalam melakukan pekerjaannya. Dalam melakukan analisis kebijakan publik kali ini, penulis merujuk pada tahapan analisis kebijakan publik yang disampaikan oleh Brigman & Davis (*dalam Badjuri & Yuwono, 2003*). Menurut Brigman & Davis, tahapan analisis tersebut meliputi tahap :

1. Memformulasikan Masalah Kebijakan.
Memformulasikan masalah kebijakan ini merupakan langkah pertama dalam melakukan analisis kebijakan. Hal ini merupakan pekerjaan yang sangat krusial, karena jika terjadi kesalahan dalam memformulasikan masalah maka dengan sendirinya kebijakan publik yang akan diterapkan terjadi kesalahan pula.
2. Menentukan Tujuan dan sasaran.
Penentuan tujuan dan sasaran kebijakan ini penting dilakukan karena akan menentukan panduan, arah tindakan dalam implementasi dan evaluasi kebijakan publik.
3. Mengidentifikasi Parameter Kebijakan.
Identifikasi parameter kebijakan penting dilakukan dalam rangka

melakukan tes atau pengujian terhadap hal-hal yang mungkin dilakukan berkaitan dengan sebuah proposal kebijakan. Parameter ini dapat diturunkan dari indikator-indikator yang mengarah pada pertanyaan-pertanyaan seperti relevansi kebijakan dengan kondisi sebenarnya, konsekuensi dari pilihan kebijakan baik dari sisi politik, ekonomi, sosial dan lingkungan, dan tingkat kesulitan pilihan kebijakan tersebut jika dilakukan.

4. Mencari Alternatif Kebijakan.
Tahapan ini membutuhkan penelitian yang serius dan mendalam. Tujuan dari tahapan ini adalah untuk mengumpulkan berbagai data dan informasi atau masalah yang relevan serta mengidentifikasi berbagai respon yang mungkin dilakukan. Dalam mencari alternatif kebijakan ini dapat dilakukan melalui studi pustaka, diskusi dengan pakar kebijakan publik dan orang-orang yang berkompeten lainnya, hingga melakukan konsultasi publik dengan masyarakat yang akan terkena kebijakan dalam rangka mengidentifikasi respon atau alternatif yang akan dilakukan.
5. Memutuskan alternatif-alternatif Pilihan.
Memutuskan alternatif pilihan merupakan proses akhir yang harus dilakukan setelah tahapan mencari alternatif kebijakan

dilakukan. Ini artinya bahwa produk dari analisis kebijakan adalah rekomendasi kebijakan yang ditujukan kepada penentu kebijakan.

Selengkapnya dengan merujuk pada teori diatas, analisis data yang telah diperoleh melalui wawancara mendalam, dokumen-dokumen dan observasi lapangan disajikan dalam bentuk laporan berikut ini :

1. Memformulasikan Masalah Kebijakan.

Terhitung sejak tahun 1998 hingga sekarang, jumlah PKL di Simpang Lima Pati meningkat secara signifikan. Selain dapat dilihat dari jumlahnya yang saat ini mencapai kurang lebih 218 pedagang, kenaikan jumlah PKL di Simpang Lima Pati dapat juga dilihat dari semakin luasnya area yang ditempati oleh PKL, sehingga memunculkan ramai dan padat sekali. Hal ini dikarenakan PKL yang berjualan di kawasan Simpang Lima Pati tidak hanya berasal dari Kota Pati, tetapi ada juga PKL yang berasal dari luar kota seperti Kota Kudus, Kota Semarang dan kota-kota lain yang berdekatan dengan Kota Pati. Selain untuk berjualan PKL.

Namun aktifitas PKL di Simpang Lima Pati masih diliputi rasa was-was jika sewaktu-waktu keberadaan mereka digusur atau direlokasi ditempat lain, mengingat status mereka adalah meminjam tanah negara untuk berjualan. Oleh

sebab itu para PKL selalu mewacanakan dan meminta kepada Pemerintah untuk segera menyusun peraturan tentang pembinaan dan penataan PKL, yang diharapkan dapat menjamin kepastian usaha mereka diwaktu yang akan datang.

Seiring dengan berkembangnya waktu, keberadaan PKL di Simpang Lima Pati memunculkan berbagai masalah yang cukup berarti ditingkat horizontal. Kebijakan dari Pemerintah yang memindahkan sebagian PKL disisi timur keatas trotoar Simpang Lima telah menimbulkan konflik antar PKL. Konflik ini disebabkan oleh kecemburuan para PKL yang dipindah keatas trotoar terhadap PKL yang masih diperbolehkan berjualan dibadan jalan (bawah trotoar). Kecemburuan ini timbul dengan alasan diatas tidak terlalu strategis untuk berjualan karena para pembeli pada umumnya enggan untuk naik jauh dari tempat parkir kendaraannya. Hal ini ditakutkan akan mempengaruhi pendapatan para PKL tersebut.

Disamping itu, aktifitas PKL di Simpang Lima ini juga memunculkan berbagai masalah bagi upaya perencanaan tata Kota Pati kedepan. Masalah-masalah yang selama ini muncul mengiringi aktifitas PKL di Simpang Lima Pati diantaranya adalah :

a. Masalah kebersihan jalan dan trotoar di seputar Simpang Lima akibat limbah PKL yang dibuang sembarangan;

b. Rumput di Simpang Lima menjadi kering dan terkesan tidak terawat, hal ini tentunya mengurangi keindahan kota diwaktu siang hari maupun malam hari;

c. Mengganggu kenyamanan *pedestrian* pengguna jalan di kawasan Simpang Lima Pati;

d. Arus lalu lintas menjadi terhambat. Keadaan ini semakin terlihat pada hari sabtu malam, ketika arus lalu lintas sangat ramai sekali.

Masalah-masalah yang muncul akibat dari aktifitas PKL di Simpang Lima Pati dan tujuan kebijakan yang dikeluarkan adalah sebagai berikut:

Di bidang sosial masalah yang muncul adalah terjadinya konflik horizontal antar PKL akibat kecemburuan dari PKL yang ditempatkan diatas trotoar terhadap PKL yang masih diperbolehkan berjualan dibadan jalan.

Di bidang hukum masalah yang muncul adalah PKL menuntut kepada pemerintah untuk membuat legal formal atas keberadaan mereka di Simpang Lima Pati.

Di bidang lingkungan masalah yang muncul adalah terbatasnya kapasitas area Simpang Lima dalam menampung PKL yang terus bertambah, badan jalan dan trotoar seputar Simpang Lima menjadi kotor akibat limbah PKL, mengganggu keindahan kota, mengganggu kenyamanan *pedestrian*, lapangan Simpang Lima menjadi rusak, lalu

lintas menjadi terhambat, dan lahan parkir yang terbatas.

Di bidang ekonomi masalah yang muncul adalah angka pengangguran tinggi sedangkan lahan pekerjaan sempit.

Berdasarkan pengamatan dilapangan, penulis mencoba untuk menyusun daftar prioritas masalah yang harus segera diatasi oleh Pemerintah Kabupaten Pati, yaitu :

- a. Semakin terbatasnya kapasitas areaa Simpang Lima Pati untuk menampung PKL yang semakin terus bertambah.
- b. Tuntutan pembuatan legal formal atas keberadaan PKL di Simpang Lima Pati.
- c. Upaya mewujudkan kebersihan dan keindahan kota menjadi terganggu.

2. Menentukan Tujuan Kebijakan.

Sebagaimana diketahui bersama bahwa kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Kabupaten Pati dalam rangka pembinaan dan penataan PKL di Simpang Lima Pati ini belum mempunyai bentuk formalnya, sehingga apa yang menjadi tujuan dan apa yang diharapkan oleh Pemerintah Kabupaten dengan kebijakan yang diambilnya tersebut belum dapat diketahui secara pasti.

Namun demikian berdasarkan permasalahan yang telah diidentifikasi oleh penulis, maka dapat dirumuskan tujuan dari pembinaan

dan penataan PKL di Simpang Lima Pati ini antara lain :

- a. Seiring dengan banyaknya jumlah pengangguran dan terbatasnya lapangan pekerjaan akibat dari krisis moneter dinegeri ini, maka pembukaan area Simpang Lima untuk aktifitas PKL diharapkan dapat membuka lapangan pekerjaan baru, dan meningkatkan pendapatan masyarakat Kota Pati dan sekitarnya.
- b. Untuk mengendalikan dan menertibkan perkembangan PKL di Simpang Lima Pati.
- c. Selain itu pembinaan dan penataan PKL di Simpang Lima Pati bertujuan untuk memberikan keleluasaan pada masyarakat Kota Pati untuk mengakses ruang publik. Pemikiran tersebut didasarkan pada masih minimnya ruang publik di Kota Pati yang dapat dimanfaatkan sebagai tempat untuk *refreshing* dan melepas kepenatan setelah seharian beraktifitas.
- d. Memberikan jaminan kepastian hukum atas usaha PKL di Simpang Lima Pati.
- e. Mewujudkan kebersihan dan ketertiban tata kota di kawasan Simpang Lima Pati.

3. Mengidentifikasi Parameter Kebijakan.

Secara umum, kebijakan penataan PKL ini adalah upaya untuk mengatasi dan mengantisipasi

masalah-masalah, baik yang telah muncul dipermukaan maupun masalah yang diperkirakan akan muncul diwaktu yang akan datang jika masalah yang muncul saat ini tidak segera diformulasikan solusinya.

Tentunya dalam merumuskan kebijakan penataan PKL ini tidak dapat dilepaskan dari beberapa faktor yang harus dipertimbangkan, karena faktor ini akan mempengaruhi dan dipengaruhi dengan adanya kebijakan tersebut. Dari sisi ekonomi, jika penataan PKL ini dapat berjalan dengan baik dan berkelanjutan tentunya akan membawa dampak positif terhadap pengurangan angka pengangguran, memperluas kesempatan kerja, menambah pendapatan masyarakat, dan menambah pemasukan bagi kabupaten dari sisi pajak dan retribusi.

Sebuah proses perumusan kebijakan tentunya harus dilakukan dengan melibatkan seluruh *stakeholder*. Hal ini diperlukan agar kebijakan yang akan dirumuskan mampu menampung semua aspirasi dan kepentingan dari *stakeholder*. Selain keterlibatan *stakeholder* dalam proses perumusan kebijakan, tentunya faktor teknis yang mendukung maupun yang tidak mendukung ketika kebijakan tersebut diimplementasikan, patut juga untuk menjadi bahan pertimbangan. Apakah alternatif kebijakan yang ditawarkan tersebut

dapat mengatasi permasalahan yang ada atau tidak, hal ini patut menjadi perhatian tersendiri.

Selanjutnya, kebijakan penataan PKL sangat berkaitan erat dengan rencana penciptaan tata ruang kota yang bersih, tertib, amam, dan nyaman. Sehingga dalam perumusannya nanti diperlukan suatu alternatif kebijakan yang sadar akan lingkungan.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan diatas, maka parameter (kriteria) yang dipilih dengan merujuk pada parameter yang disampaikan oleh Bardach (*Patton and Sawicky, 1986 dalam Keban, 1995*) yaitu sebagai berikut:

- a. *Technical feasibility* (kelayakan teknis) yaitu kriteria yang digunakan untuk mengukur apakah keluaran (*outcome*) dari kebijakan atau program akan mencapai tujuan yang ditetapkan. Dengan kata lain, apakah alternatif yang dipilih akan berjalan dalam konteks teknis? Dalam hal ini, seberapa jauh alternatif kebijakan yang diambil dapat mencapai apa yang diinginkan dan apakah alternatif kebijakan yang diambil mampu mengatasi permasalahan yang muncul secara keseluruhan atau hanya sebagian saja.
- b. *Economic and financial possibility* (kemungkinan ekonomi dan finansial) yaitu kriteria yang digunakan untuk mengukur berapa biaya yang dikeluarkan

untuk pelaksanaan kebijakan dan berapa keuntungan yang dihasilkan.

- c. *Political viability* (kehidupan politik) yaitu kriteria yang digunakan untuk mengukur apakah kebijakan akan berhasil dimana terdapat pengaruh dari berbagai kelompok kekuasaan, seperti : pembuat keputusan, legislatif, administrator, organisasi sosial, organisasi kemasyarakatan, perkumpulan dan aliansi politik lainnya. Kriteria politik menyangkut lima subkriteria yang perlu dipertimbangkan, yaitu *acceptability, appropriateness, responsiveness, legal dan equity*.
- 1) *Acceptability*, menyangkut penentuan apakah suatu alternatif kebijakan dapat diterima oleh aktor-aktor politik dan para klien dan aktor-aktor lainnya dalam masyarakat.
 - 2) *Appropriateness*, berkenaan dengan apakah suatu alternatif kebijakan tidak merusak atau bertentangan dengan nilai-nilai yang sudah ada dalam masyarakat.
 - 3) *Responsiveness*, berkenaan dengan apakah suatu alternatif kebijakan, akan memenuhi kebutuhan masyarakat yang ada.
 - 4) *Legal*, artinya apakah suatu alternatif kebijakan tidak bertentangan dengan peraturan dan perundangan yang berlaku.
- 5) *Equity*, yaitu apakah suatu alternatif kebijakan akan mempromosi pemerataan dan keadilan dalam masyarakat (mungkin suatu kebijakan dapat meredistribusikan income, memberikan hak untuk memperoleh pelayanan minimum, atau membayar suatu pelayanan sesuai dengan kemampuan).
- d. *Administrative operability* (administrasi), yaitu kriteria yang mempertimbangkan :
- 1) *Authority*, berkenaan dengan kewenangan mengimplementasi suatu kebijakan. Dengan kata lain, apakah organisasi yang diserahi tugas mengimplementasi kebijakan memiliki otoritas yang jelas untuk melakukan kerja sama dengan unit organisasi yang lain dalam menentukan prioritas.
 - 2) *Institutional commitment*, menyangkut komitmen dari administrator level atas dan bawah, kantor dan pekerja lapangan. Kriteria ini penting untuk menilai apakah suatu alternatif kebijakan bersifat realistis atau tidak.
 - 3) *Capability*, berkenaan dengan apakah organisasi yang akan mengimplementasikannya dinilai mampu dalam konteks kemampuan

SDM dan dalam konteks finansial.

- 4) *Organizational support*, berkaitan dengan tersedia tidaknya dukungan-dukungan peralatan, fasilitas fisik, dan pelayanan-pelayanan lainnya. Apakah dukungan-dukungan itu dapat tersedia jika dibutuhkan?

Selain 4 kategori diatas, penulis memasukkan parameter kesadaran lingkungan (*ecological awareness*) dalam penelitian ini. Ecological awareness ini meliputi pertimbangan terhadap lingkungan hayati dan lingkungan sosial. Sebab permasalahan PKL terkait juga dengan masalah lingkungan yang ada disekitarnya. Seperti kebersihan lingkungan, ketertiban, dan keindahan tata kota, serta lingkungan sosial dimana kebijakan tersebut akan dilaksanakan.

4. Mencari Alternatif Kebijakan.

a. Deskripsi Alternatif.

Pemerintah Kabupaten Pati selama ini sudah melakukan upaya-upaya yang cukup berarti dalam upaya penataan PKL di Simpang Lima Pati dan untuk mengatasi dan mengantisipasi dampak yang ditimbulkan.

Berdasarkan hasil pengamatan dilapangan, maka peneliti menyodorkan beberapa alternatif kebijakan dalam rangka pembinaan dan penataan PKL di Simpang Lima Pati, sebagai berikut :

1) Status Quo

Status quo disini berarti mempertahankan kebijakan-kebijakan yang telah diambil oleh Pemerintah Kabupaten Pati saat ini dalam rangka pembinaan dan penataan PKL di Simpang Lima Pati. Kebijakan-kebijakan yang telah diambil tersebut adalah sebagai berikut :

a) *Pembentukan Tim Dinas.*

Tim Dinas ini dibentuk oleh Pemerintah Kabupaten Pati seiring dengan semakin berkembangnya aktifitas PKL di Simpang Lima Pati dan dampak yang ditimbulkannya. tim dinas ini terdiri dari :

1. Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP),
2. Satuan Polisi Lalu Lintas (Satlantas),
3. Dinas Pendapatan Daerah,
4. Dinas Pemukiman dan Prasarana Daerah (Diskimpras),
5. Kantor Pengelolaan Pasar.

Pembentukan tim dinas ini ditujukan untuk mengatur dan mengawasi perkembangan aktifitas PKL di Simpang Lima Pati. Sebagai ilustrasi, penulis mencoba untuk menguraikan peran masing-masing instansi ini dalam upaya penataan PKL di Simpang Lima Pati. Satpol PP merupakan *Tim Leader* dari tim dinas ini. Dalam menjalankan tugasnya, Satpol PP lebih sering bersentuhan dengan PKL.

Bahkan Satpol PP juga menyusun agenda tersendiri dalam rangka melaksanakan pertemuan untuk memberikan pengarahan bagi PKL. Pertemuan ini juga dapat digunakan untuk *sharing* dan *public hearing* seputar masalah yang dialami PKL dan upaya penataan kedepan.

Sat Lantas diperlukan dalam penataan ketertiban lalu lintas di kawasan Simpang Lima, terutama pada waktu malam hari dimana pengunjung dan pengguna jalan di kawasan Simpang Lima cukup padat.

Sebagai upaya mengoptimalkan pemasukan dari pajak dan retribusi, maka para PKL juga dikenakan pungutan pajak dan retribusi yang dilakukan oleh Dipenda, Diskimpras, dan Kantor Pengelolaan Pasar. Untuk membayar pungutan yang dikenakan oleh Dipenda, masing-masing PKL dikenakan pungutan sebesar Rp. 500,- per lapak (d disesuaikan dengan besarnya tempat dan jenis barang yang dijual).

Kemudian dari Diskimpras, PKL dikenakan pungutan uang kebersihan (*uang sapon*) sebesar Rp. 500,- per lapak (d disesuaikan dengan besarnya tempat dan jenis barang yang dijual). Selanjutnya dari Kantor Pengelolaan Pasar dengan berasumsi bahwa aktifitas PKL di Simpang Lima Pati dapat

disama artikan dengan aktifitas pasar, maka PKL dikenakan retribusi sebesar Rp. 200,- per lapak (d disesuaikan juga dengan besarnya tempat dan jenis barang yang dijual).

b) *Pembentukan dan Pembinaan Paguyuban PKL Simpang Lima Pati.*

Keberadaan Paguyuban PKL ini sangat membantu Pemerintah dalam upaya penataan PKL di Simpang Lima Pati. Tim dinas berkoordinasi dengan pengurus paguyuban dalam rangka memberikan pengarahan dan sosialisasi kebijakan yang akan atau yang telah diambil oleh Pemerintah dalam rangka penataan PKL di Simpang Lima Pati. Sehingga kesalahpahaman yang sering terjadi antara Pemerintah dengan PKL dapat diminimalisir.

c) *Kerja Bakti Membersihkan Kawasan Simpang Lima Pati.*

Dalam rangka mengatasi masalah kebersihan di kawasan Simpang Lima Pati sebagai akibat dari limbah yang dihasilkan para PKL, maka dari pihak paguyuban bekerjasama dengan tim dinas mewajibkan kepada seluruh PKL yang berjualan di Simpang Lima Pati untuk bersama-sama melakukan kerja bakti membersihkan jalan dan trotoar Simpang Lima, agar kebersihan dan keindahan Simpang Lima sebagai jantung Kota Pati tetap terjaga meski

tetap digunakan untuk berjualan PKL di siang hari maupun malam harinya.

Sebagai catatan, limbah yang dihasilkan dari aktifitas PKL ini, dapat dikategorikan kedalam jenis limbah kering (plastik, kertas,dll), limbah basah (sisa-sisa makanan) dan limbah cair (minyak goreng, minyak tanah,dll). Limbah yang paling dipermasalahakan oleh Pemerintah adalah jenis limbah cair yang dapat berupa minyak tanah dan minyak goreng, maupun cairan sejenis minyak yang lainnya yang jika tumpah ke trotoar dan dijalan akan susah untuk membersihkannya, sehingga keadaan jalan dan trotoar akan nampak kotor sekali disiang harinya. Dan tentunya hal ini sangat mengganggu keindahan Simpang Lima sebagai Jantung Kota Pati. Sebagai solusinya pemerintah melalui Diskimpras telah menyediakan tong sampah untuk membuang sampah kering, sedangkan limbah cair dan limbah basah dibawa pulang oleh PKL masing-masing. Sebab saluran air (parit-parit) di seputar Simpang Lima Sering tersumbat dan mengeluarkan bau yang tidak sedap akibat dari pembuangan sampah yang sembarangan oleh PKL.

d) Pengalihan Arus Lalu Lintas.

Dalam upaya mengatasi kesemrawutan lalu lintas di kawasan Simpang Lima Pati

maka setiap sabtu malam (dimana frekuensi lalu lintas sangat padat sekali), maka oleh Satlantas arus lalu lintas dari utara yang akan menuju Simpang Lima dialihkan ke timur melalui jalan Tondonegoro, sehingga arus dari selatan ke utara menjadi satu arah.

Selain itu juga untuk mengatasi tempat berjualan PKL dan parkir yang semrawut, maka telah dibuat marka oleh Dinas Perhubungan bekerjasama dengan Satlantas di sepanjang jalan di Simpang Lima. Marka ini untuk membatasi badan jalan yang boleh digunakan untuk berjualan PKL dan sebagai area parkir. Dengan langkah ini diharapkan kendaraan yang melintas di Simpang Lima Pati tetap bisa lewat meski harus mengurangi kecepatannya.

e) Pemindahan Tempat Sebagian PKL.

Dalam upaya memperlancar arus lalu lintas dari arah utara, timur ke arah selatan melalui Simpang Lima, maka PKL yang berjualan di sisi timur (berhadapan dengan pusat perbelanjaan Salza) diperintahkan untuk naik keatas trotoar hingga kedalam lapangan rumput. Awalnya kebijakan ini menuai protes karena sebagian pedagang menilai omsetnya akan mengalami penurunan jika barang dagangannya digelar diatas trotoar bahkan hingga ke

dalam Simpang Lima. Namun akhirnya PKL dapat menerima keputusan ini.

2) Menciptakan dan mengoptimalkan titik-titik keramaian yang baru di Kota Pati.

Upaya ini dapat dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Pati dengan mengoptimalkan titik-titik keramaian yang sudah ada di Kota Pati, seperti di kawasan Pasar Puri Baru, kompleks Stadion Joyokusumo dan di kawasan Gedung Olah Raga (GOR) Pati. Hal ini dilakukan dengan menambah dan memperbaiki fasilitas-fasilitas yang ada dengan harapan dapat mengurangi titik keramaian di Simpang Lima dan memunculkan alternatif pusat jajan dan tempat berkumpul keluarga yang baru bagi masyarakat Kota Pati dan sekitarnya.

3) Menerbitkan SK BuPati tentang pembinaan dan penataan PKL di Simpang Lima Pati.

SK ini dapat meliputi :

- a) Pembatasan jumlah/ kapasitas PKL yang ada di Simpang Lima Pati. Hal ini perlu dilakukan untuk mengantisipasi terus bertambahnya jumlah PKL, sedangkan area yang dapat digunakan sebagai tempat berjualan semakin terbatas.
- b) Larangan terhadap PKL yang berasal dari luar Kota Pati. Hal ini untuk memberikan

kesempatan bagi pemberdayaan masyarakat lokal dalam berwirausaha dan melindungi dari persaingan dengan PKL dari luar Kota Pati.

c) Penentuan area yang dapat digunakan untuk berjualan.

d) Pemberlakuan seragam bagi PKL di Simpang Lima. Hal ini dilakukan untuk mempercantik dan memberikan kesan tertib bagi aktifitas perdagangan di Simpang Lima Pati dari sisi para penjualnya dan juga untuk mengantisipasi munculnya PKL liar di Simpang Lima Pati.

b. Uji Alternatif Dengan Analisis Deskriptif

1) Status Quo

Alternatif ini dimaksudkan untuk mempertahankan kebijakan yang sudah berjalan tanpa mengubahnya sama sekali. Namun alternatif ini belum mampu untuk mengatasi masalah kebersihan dan ketertiban kota secara signifikan dan menyisakan konflik laten antar sesama PKL maupun PKL dengan Pemerintah Kabupaten.

2) Menciptakan Dan Mengoptimalkan Titik-Titik Keramaian Baru Di Kota Pati

Alternatif kebijakan ini ditujukan untuk mengurangi tingkat keramaian yang ada di Simpang Lima Pati. Penciptaan

dan optimalisasi titik keramaian yang akan diciptakan atau yang sudah ada diharapkan mampu menjadi alternatif bagi masyarakat Pati dan sekitarnya untuk tempat berbelanja, hiburan dan berkumpul keluarga. Sehingga tidak terpusat di Simpang Lima Pati seperti sekarang ini. Namun alternatif ini mendapatkan tantangan yang cukup signifikan pada aspek politik dan lingkungan.

3) Menerbitkan SK BuPati Tentang Pembinaan dan Penataan PKL di Simpang Lima Pati.

Alternatif kebijakan yang ditawarkan ini lebih bersifat melengkapi usaha pembinaan dan penataan PKL di Simpang Lima Pati dengan aturan formal yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten. Penerbitan Surat Keputusan BuPati ini diharapkan mampu mempertegas kebijakan *win-win solution* yang selama ini diambil oleh Pemerintah Kabupaten Pati. Namun kebijakan ini perlu diwaspadai, mengingat dengan memberikan batasan jumlah PKL yang boleh berjualan di Simpang Lima Pati akan menimbulkan konflik tersendiri baik horizontal

antar PKL maupun vertikal antara PKL dengan Pemerintah Kabupaten.

c. Uji Alternatif Dengan Skoring

Penilaian disini dimaksudkan untuk mempermudah kita dalam menentukan alternatif kebijakan yang terbaik secara kuantitatif.

Menurut Yeremias T. Keban, pemilihan kriteria nilai biasanya tergantung dari hakekat tujuan. Ada tujuan yang bersifat menanamkan nilai budaya baru (internalisasi nilai baru); ada yang mengejar manfaat ekonomis; dan ada juga yang mengejar kepentingan-kepentingan politik. Karena semuanya ini menyangkut substansi dari apa yang hendak dicapai, maka pemilihan kriteria mungkin dilakukan dengan memberi bobot yang berbeda-beda.

Berdasarkan pada pendapat tersebut, penulis memilih untuk menggunakan bobot yang berbeda dari setiap kriteria berdasarkan pada tingkat kepentingannya.

Secara sederhana masing-masing bobot bagi tiap kriteria akan dituangkan dalam angka desimal dan secara keseluruhan bobot dari semua kriteria tersebut adalah satu (1,00). Berdasarkan argumentasi diatas, maka masing-masing kriteria memiliki bobot yang berbeda seperti yang tertuang dalam tabel berikut ini:

Tabel 6. Bobot Relatif Tiap Kriteria Bagi Penilaian Alternatif Kebijakan.

| Kriteria | Bobot |
|------------------------------------|-------------|
| Technical Feasibility | 0,20 |
| Economic and Financial Possibility | 0,25 |
| Political Viability | 0,15 |
| Administrative Operability | 0,10 |
| Ecological Awareness | 0,30 |
| Total | 1,00 |

Selain penentuan bobot alternatif, dalam melakukan uji alternatif juga diperlukan penentuan skala nilai bagi tiap alternatif kebijakan yang berguna dalam penentuan penilaian alternatif secara kuantitatif. Dalam hal ini peneliti merujuk pada penggunaan skala Likert. Yaitu skala yang terdiri dari lima poin yang bergerak dari ekstrim negatif sampai dengan ekstrim positif. (Slamet, 1993 :12). Pengertian diatas diterjemahkan dengan menggunakan 5 skala nilai sebagai berikut : 1) sangat lemah, 2) agak lemah, 3) sedang, 4) agak kuat dan 5) sangat kuat.

5. Pemutusan Alternatif Pilihan

Berdasarkan penilaian terhadap pilihan-pilihan dari alternatif kebijakan yang telah diuraikan diatas, baik dengan analisis deskriptif maupun uji alternatif dengan skoring, dapat disimpulkan bahwa :

- a. Alternatif I (Status Quo) memiliki total skor kumulatif 2,2/5.

Berdasarkan penilaian secara analisis deskriptif maupun dengan uji skoring, alternatif tersebut lemah dari segi *ecological awareness*. Namun kuat dari sisi *economic and financial possibility, political viability, technical feasibility dan administrative operability*.

- b. Alternatif II yaitu membuka titik-titik keramaian baru, memiliki total skor kumulatif 1,5/5

Berdasarkan penilaian secara analisis deskriptif maupun dengan uji skoring, alternatif ini lemah dari sisi *technical feasibility dan ecological awareness*. Namun memiliki nilai cukup tinggi dari sisi *economic and financial possibility, political viability dan administrative operability*.

- c. Alternatif III yaitu menerbitkan SK Bupati tentang Pembinaan dan Penataan PKL di Simpang Lima Pati, memiliki total skor kumulatif 3,25/5.

Berdasarkan penilaian dengan analisis deskriptif maupun dengan uji skoring, alternatif ini kuat dari sisi *technical feasibility, administrative operability dan economic and financial possibility*. Alternatif ini juga cukup kuat dari sisi *ecological awareness dan political viability*.

Dengan demikian, maka alternatif yang dapat direkomendasikan dari ketiga pilihan alternatif tersebut adalah dalam rangka

mengatasi dan mengantisipasi permasalahan PKL di Simpang Lima Pati, maka Pemerintah Kabupaten Pati dapat menerbitkan SK. BuPati Pati tentang Pembinaan dan Penataan PKL di Simpang Lima Pati.

C. PENUTUP

1. Simpulan

Kebijakan penataan PKL menuntut adanya kajian komprehensif terhadap semua faktor yang mempengaruhi dan akan dipengaruhinya. Hal ini juga berlaku dalam melakukan analisis kebijakan penataan PKL di Simpang Lima Kabupaten Pati. Banyak hal yang perlu dipertimbangkan dalam memilih alternatif kebijakan yang akan direkomendasikan dalam rangka melakukan pembinaan dan penataan PKL di Simpang Lima Pati tersebut.

Sebagaimana telah diketahui, bahwa aktifitas PKL di Simpang Lima Pati tersebut telah menimbulkan berbagai dampak, baik dampak positif maupun dampak negatif. Hal inilah yang membuat Pemerintah Kabupaten Pati berada pada posisi yang dilematis dalam menanggapi masalah PKL di Simpang Lima Pati tersebut. Oleh sebab itu diupayakan alternatif-alternatif kebijakan yang ditawarkan dapat menanggulangi permasalahan PKL di Simpang Lima Pati dengan berbagai variannya tanpa harus mematikan sumber penghasilan para PKL tersebut.

Mengingat sifat dari analisis kebijakan yang harus dilakukan

secara komprehensif, ditambah dengan masalah-masalah yang ditimbulkan oleh aktifitas PKL Simpang Lima Pati yang tidak hanya pada satu sisi tersebut, maka dalam melakukan analisis kebijakan penataan PKL ini peneliti menggunakan lima parameter (kriteria) yaitu parameter teknis, ekonomi, politik, administratif dan lingkungan, untuk mendapatkan alternatif kebijakan yang terbaik.

2. Saran

Dari analisis deskriptif dan uji skoring yang telah dilakukan dengan menggunakan kelima parameter tersebut terhadap alternatif-alternatif kebijakan yang ditawarkan, maka penulis dapat mengambil kesimpulan bahwa bentuk kebijakan yang dapat diambil oleh Pemerintah Kabupaten Pati dalam rangka melakukan pembinaan dan penataan PKL di Simpang Lima Pati, adalah sebuah kebijakan yang mengikuti prinsip-prinsip *Incrementalis Policy (kebijakan Incrementalis)* yaitu model yang mendasarkan diri pada paradigma berpikir bahwa kebijakan publik merupakan perbaikan dari berbagai kebijakan yang sudah ada. Ini artinya kebijakan bermodel inkrementalis merupakan kebijakan yang bersifat evolutif dan cenderung reaksioner terhadap kelemahan yang ada sebelumnya.

Model kebijakan ini dapat diartikan pula bahwa pemerintah dapat menyusun dan mengimplementasikan kebijakan baru tanpa

sama sekali menghilangkan kebijakan yang telah diimplementasikan terlebih dahulu (*status quo*).

Dari pengamatan dilapangan dan setelah melalui tahap-tahap analisis yang dilakukan, baik analisis deskriptif maupun uji skoring alternatif, maka penulis dapat mengetahui bahwa alternatif kebijakan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Pati dalam rangka melakukan pembinaan dan penataan PKL di Simpang Lima Pati, yaitu dengan menerbitkan Surat Keputusan (SK) BuPati yang mengatur tentang Pembinaan dan Penataan PKL di Simpang Lima Pati, yang didalamnya terdapat klausul-klausul yang mengatur tentang :

1. Pembatasan jumlah/ kapasitas PKL yang ada di Simpang Lima Pati. Hal ini perlu dilakukan untuk mengantisipasi terus bertambahnya jumlah PKL, sedangkan area yang dapat digunakan sebagai tempat berjualan semakin terbatas.
2. Penentuan area yang dapat digunakan untuk berjualan.
3. Larangan terhadap PKL yang berasal dari luar Kota Pati. Hal ini untuk memberikan kesempatan bagi pemberdayaan masyarakat lokal dalam berwirausaha dan melindungi dari persaingan dengan PKL dari luar Kota Pati.
4. Pemberlakuan seragam bagi PKL di Simpang Lima Pati. Hal ini dilakukan untuk mempercantik dan memberikan kesan tertib bagi aktifitas perdagangan

di Simpang Lima Pati dari sisi para penjualnya dan juga untuk mengantisipasi munculnya PKL liar di Simpang Lima Pati.

Sesuai dengan sifat kebijakan inkrementalis, Penerbitan SK. BuPati ini adalah untuk melengkapi dengan tanpa menghilangkan sama sekali kebijakan-kebijakan lama (*status quo*) yang sudah dilakukan terlebih dahulu oleh Pemerintah Kabupaten Pati dalam rangka melakukan pembinaan dan penataan pedagang kaki lima (PKL) di Simpang Lima Kabupaten Pati, terutama dari sisi regulasinya (hukum).

Mengacu kepada alternatif kebijakan yang telah dipilih, yaitu menyusun SK. BuPati tentang Pembinaan dan Penataan PKL di Simpang Lima Pati, maka langkah-langkah yang bisa dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Pati dalam rangka pembinaan dan penataan PKL di Simpang Lima Pati dalam waktu dekat yaitu :

1. Mendata ulang semua PKL yang ada di kawasan Simpang Lima Pati.
2. Menghitung kapasitas area Simpang Lima Pati yang dapat digunakan untuk aktifitas PKL.
3. Mengadakan FGD (Focus Group Discussion) berkaitan dengan alternatif kebijakan yang ditawarkan dengan menghadirkan aparat-aparat dari instansi yang terkait, pakar kebijakan publik, tokoh masyarakat, LSM,

Perwakilan dari PKL Simpang Lima Pati, pakar lingkungan hidup, dan pihak-pihak yang lain yang dianggap perlu, untuk mendapatkan solusi yang terbaik yang dapat diterima oleh semua pihak.

Nugroho, Riant. 2004. *Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta : Elex Media Komputindo.

Slamet. 1993. *Analisis Kuantitatif Untuk Data Sosial*. Solo : Dabara Publisher.

DAFTAR PUSTAKA

Abdul Wahab, Solichin. 1991. *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara.

Badjuri, Abdulkahar. & Teguh Yuwono. 2003. *Kebijakan Publik : Konsep dan Strategi*. Semarang : Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP UNDIP.

Bungin, Burhan. 2003. *Analisis Data Penelitian Kualitatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Dunn, William. 1999. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Hanindita Graha Widya.

Hadi, Sutrisno. 2002. *Metodologi Research*, Jilid 2. Yogyakarta : Andi.

Islamy, M. Irfan. 2002. Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara. Jakarta : Bumi Aksara.

Moleong, Lexy. 1994. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : Rosdakarya.

Suharto, Edi. 2005. *Analisis Kebijakan Publik : Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Bandung : Alfabeta.

Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Media Pressindo.

Keban, Yermias T. 1995. Analisis Peran Dalam Seleksi Alternatif Kebijakan, Paper. Yogyakarta : Pusat Penelitian Kependudukan Universitas Gadjah Mada

Modul Pelatihan Metodologi Penelitian Kebijakan, Pusat Kajian Kebijakan dan Strategi Pembangunan FISIP UNDIP, Semarang, 2003

Kabupaten Pati Dalam Angka Tahun 2003, BPS Kabupaten Pati Propinsi Jawa Tengah

Kecamatan Pati Dalam Angka Tahun 2003, BPS dan BAPPEDA Kabupaten Pati

Masykur. 2005. Si Kecil Menunggu Janji, dalam Suara Merdeka Edisi Minggu, 29 Mei.

Program Pembangunan Daerah (Properda) Kabupaten Pati 2001-2005 Surat Keputusan BuPati Pati Nomor 39 Tahun 2000, Tentang Pengelolaan Pasar

Revisi Rencana Induk Kota Pati (Penyusunan Rencana Umum Tata Ruang Kota Pati 2005-20014) Hermawan, Herry. 2003. Fenomena Pedagang Kaki Lima, dalam www.ekonomi-rakyat.com.

[www. Pati.go.id](http://www.Pati.go.id)