



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
PROGRAM PASCASARJANA SOSIOLOGI  
KEKHUSUSAN ILMU KESEJAHTERAAN SOSIAL**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENERTIBAN  
PEDAGANG KAKI LIMA  
(Studi Kasus di Pasar Ciputat, Kabupaten Tangerang)**

**TESIS**

Oleh:  
Rahmawati  
690151100X

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Mencapai Gelar  
Magister Sains dalam Jurusan Sosiologi  
Kekhususan Ilmu Kesejahteraan Sosial

**Depok,  
Mei 2004**

**Tesis ini adalah**  
hasil karya saya sendiri, dan  
seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar

Rahmawati

UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
JURUSAN ILMU SOSIAL  
PROGRAM PASCASARJANA SOSIOLOGI  
KEKHUSUSAN ILMU KESEJAHTERAAN SOSIAL

TANDA PERSETUJUAN PEMBIMBING TESIS

Nama : Rahmawati  
NPM : 690151100X  
Judul : Implementasi Kebijakan Penertiban Pedagang Kaki Lima  
(Studi Kasus di Pasar Ciputat, Kabupaten Tangerang)

Dosen Pembimbing,



(Isbāndi Rukminto Adi, Ph. D)

UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
JURUSAN ILMU SOSIAL  
PROGRAM PASCASARJANA SOSIOLOGI  
KEKHUSUSAN ILMU KESEJAHTERAAN SOSIAL

### LEMBAR PENGESAHAN TESIS

Nama : Rahmawati  
NPM : 690151100X  
Judul : Implementasi Kebijakan Penertiban Pedagang Kaki Lima  
(Studi Kasus di Pasar Ciputat, Kabupaten Tangerang)

Tesis ini telah dipertahankan di hadapan sidang Penguji Tesis Program Pascasarjana Sosiologi pada tanggal...*25*..., bulan...*05*..., tahun...*09* dan telah dinyatakan : LULUS

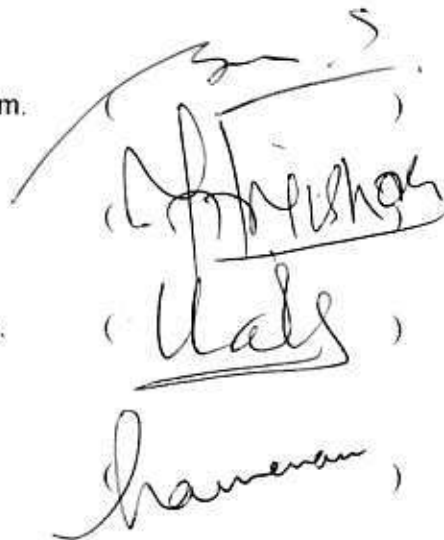
Tim Penguji:

Ketua Sidang:  
Dra. Bunda Sri Sugiri, M.Hum.

Sekretaris Sidang:  
Dra. Fitriyah, M.Si.

Pembimbing:  
Isbandi Rukminto Adi, Ph. D.

Penguji Ahli:  
Hanneman Samuel, Ph.D.



The image shows three handwritten signatures in black ink, each enclosed in a hand-drawn rectangular box. The top signature is for the Chair of the Examining Board (Ketua Sidang), the middle one for the Secretary (Sekretaris Sidang), and the bottom one for the Supervisor (Pembimbing). The signatures are written in a cursive style.

UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN POLITIK  
JURUSAN SOSIOLOGI  
PROGRAM STUDI SOSIOLOGI  
KEKHUSUSAN ILMU KESEJAHTERAAN SOSIAL

RAHMAWATI  
690151100X

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENERTIBAN  
PEDAGANG KAKI LIMA DI PASAR CIPUTAT,  
TANGERANG, BANTEN**

ix, 6 bab, 230 halaman, 16 tabel, 13 gambar, 2 skema, 8 lampiran. Bbl. 23 buku, 8 jurnal, 3 surat kabar dan 4 makalah dan hasil penelitian, serta 5 dokumen pemerintah.

**ABSTRAK**

Tesis ini merupakan hasil penelitian tentang “Implementasi Kebijakan Penertiban Pedagang Kaki Lima, Studi Kasus di Pasar Ciputat, Tangerang, Banten.” Penelitian ini penting dilakukan karena pedagang kaki lima merupakan salah satu permasalahan kota yang hingga kini belum tertangani dengan baik. Selama ini kebijakan yang diterapkan adalah mengusir dan menggusur para pedagang kaki lima karena dianggap membuat kotor, kumuh dan macet. Padahal di sisi lain, pedagang kaki lima mempunyai daya serap tenaga kerja yang tinggi apalagi pasca krisis ekonomi. Pemerintah daerah Tangerang juga memberikan perhatian khusus terhadap penanganan pedagang kaki lima dengan menggelar operasi penertiban. Namun, operasi penertiban ini tidak efektif membuat jera para pedagang kaki lima dan bahkan mereka seolah-olah “main petak umpet” dengan aparat.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dan menggunakan jenis penelitian deskriptif karena tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima di pasar Ciputat. Untuk memperoleh data, penelitian ini menggunakan teknik wawancara, studi pustaka serta observasi langsung ke lapangan. Data yang diperoleh dari lapangan akan diolah sesuai dengan kebutuhan penelitian dan akan dianalisis dengan teori yang terkait dengan penelitian.

Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah mencakup seputar sektor informal, lebih spesifik tentang karakteristik umum pedagang kaki lima, peranan pedagang kaki lima, permasalahan yang seringkali muncul akibat keberadaan pedagang kaki lima, dan beberapa penanganan pedagang kaki lima. Teori yang terkait dengan penelitian ini juga adalah teori kebijakan publik, baik itu sebagai produk, proses, dan analisis, implementasi kebijakan publik dan variable yang mempengaruhi keberhasilan kebijakan publik.

Berdasarkan temuan lapangan bahwa implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima tidak berjalan dengan baik karena terdapat beberapa penyimpangan yang dilakukan oleh para pelaksana kebijakan yakni tidak mengikuti prosedur yang telah ditetapkan dalam SK Bupati No. 180 tahun 1995 tentang Petunjuk Teknis Praktis Penegakan Hukum dalam Bidang Pemerintahan. Penyimpangan itu antara lain adalah tidak adanya sanksi berupa tindak pidana ringan bagi para pelanggar dan tidak adanya sikap konsistensi aparat pemerintah terhadap operasi penertiban pedagang kaki lima. Dari implementasi kebijakan yang sedemikian rupa menghasilkan suatu kondisi yang tidak sesuai dengan yang diharapkan. Keindahan, kebersihan dan ketertiban hanya dapat dirasakan secara sementara. Tidak berhasilnya penertiban tersebut disebabkan oleh beberapa kendala yakni kendala internal meliputi tidak adanya SOP (*Standart Operating Procedures*), tidak adanya kesepahaman antar aparat pemerintah, terbatasnya personil aparat pemerintah, terbatasnya dana operasional dan kendala eksternal yang terdiri dari rendahnya kesadaran pedagang kaki lima dan terbatasnya lahan dagang di pasar Ciputat.

Hasil analisis mengemukakan kebijakan yang diterapkan Pemda Tangerang dalam menangani pedagang kaki lima termasuk dalam kategori relokasi sangat keras karena dilarang berjualan kembali di tempat yang dilarang tanpa ada solusi alternatif yang memihak pedagang kaki lima. Terdapat beberapa point yang tidak terpenuhi dalam implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima di Ciputat baik dari aspek komunikasi, sumber daya, sikap dan struktur birokrasi. Oleh karena itu kebijakan yang diterapkan dikategorikan *unseccesfull implementation*.

Oleh karena itu perlu ada beberapa perbaikan yakni pada aspek dasar hukum sebagai landasan operasional yang perlu dibuat juknis penertiban dan direvisi perda tentang penertiban, dialokasikan dana operasional dalam APBD secara tepat, adanya komunikasi antara Camat dengan dinas yang terkait dalam menangani pedagang kaki lima, ditambahkan personil satuan polisi pamong praja dalam meningkatkan kinerjanya dan disediakan lahan khusus untuk pedagang kaki lima yang sudah lama berjualan di lahan pasar Ciputat.

## KATA PENGANTAR

Syukur al-hamdulillah, berkat rahmat dan pertolongan-Nya, penelitian ini dapat selesai sesuai dengan waktunya. Shalawat dan salam tercurah kepada Nabi Muhammad SAW, yang telah membawa umat manusia dari alam kegelapan ke alam yang terang menderang.

Kemacetan di Ciputat memberi inspirasi penulis untuk meneliti "Implementasi Kebijakan Penertiban Pedagang Kaki Lima di Pasar Ciputat." Karena salah satu faktor penyebab kemacetan adalah banyaknya pedagang kaki lima yang berjualan di trotoar dan bahu jalan. Padahal pemerintah telah beberapa kali menggelar operasi penertiban, akan tetapi hasilnya belum kelihatan karena para pedagang kaki lima masih tetap berjualan di bahu jalan.

Penulis menyadari bahwa penulisan tesis ini tidak akan pernah tertuntaskan tanpa bantuan sejumlah pihak yang langsung maupun tidak langsung terlibat dalam penulisan tesis ini.. Oleh karena itu penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada:

1. Bapak Isbandi Rukminto Adi, Ph.D, selaku ketua kekhususan dan pembimbing, yang telah menyediakan ruang dan waktu serta dengan sabar dan ikhlas memberikan arahan dan bimbingan terhadap penulisan tesis ini.

2. Bapak Camat Ciputat, Ketua UPK Tramtib Ciputat, dan Ketua UPTD pasar Ciputat yang telah menyediakan waktunya untuk memberikan informasi seputar operasi penertiban pedagang kaki lima di pasar Ciputat.
3. Bapak Sekretaris Bagian Tramtib Tangerang, Ketua Satpol Polisi Pamog Praja Tangerang dan Sekretaris Bagian Hukum Tangerang yang telah memberikan informasi serta dokumen-dokumen penting yang berkaitan dengan tesis ini.
4. Segenap dosen ilmu kesejahteraan sosial yang telah memberikan bantuan baik langsung maupun tidak langsung dan memperlancar penyelesaian tesis ini.
5. Segenap keluarga, Umi dan Abi, serta Kak Ani, yang tak henti mensupport dan memberikan do'anya demi terselesainya tesis ini.
6. Suami tercinta, Burhanuddin, yang telah memberikan dukungan baik moril maupun materil serta putrananda tersayang, Rayhan Adnan Musthafa yang sejak dalam kandungan sudah ikut memikirkan tesis ini.

Terakhir, saya mengharapkan saran dan kritik yang konstruktif dari berbagai pihak demi penyempurnaan tesis saya ini.

Jakarta, 12 Mei 2004

Penulis



## DAFTAR ISI

Abstrak.....	i	
Kata Pengantar.....	iii	
Daftar Isi.....	v	
Daftar Tabel.....	vii	
Daftar Gambar.....	vii	
Daftar Skema.....	ix	
<b>BAB I</b>	<b>PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
	A. Latar Belakang Masalah.....	2
	B. Perumusan Masalah.....	6
	C. Tujuan Penelitian.....	7
	D. Manfaat Penelitian.....	8
	E. Metode penelitian .....	8
	1. Pendekatan Penelitian.....	8
	2. Jenis Penelitian.....	10
	3. Lokasi dan Waktu Penelitian.....	10
	4. Teknik Pemilihan Informan.....	13
	5. Teknik Pengumpulan Data.....	15
	6. Teknik Analisa Data.....	17
	F. Sistematika Penulisan.....	19
<b>BAB II</b>	<b>PEDAGANG KAKI LIMA DAN KEBIJAKAN</b>	
	<b>PUBLIK.....</b>	<b>22</b>
	A. Seputar Sektor Informal .....	22
	B. Pedagang Kaki Lima.....	33
	1. Karakteristik Umum Pedagang Kaki Lima.....	33
	2. Peranan dan Permasalahan Pedagang Kaki Lima.....	39
	3. Beberapa penanganan Pedagang Kaki Lima .....	42

	C. Kebijakan Publik.....	51
	1. Definisi Kebijakan Publik.....	51
	2. Kebijakan Publik sebagai Produk, Proses dan Analisis...	54
	3. Implementasi Kebijakan Publik.....	60
<b>BAB III</b>	<b>GAMBARAN LOKASI PENELITIAN</b>	
	A. Gambaran Umum Ciputat.....	79
	B. Dinamika Ciputat sebagai Daerah Penyangga.....	85
	C. Sejarah Perkembangan Pasar Ciputat.....	90
	D. Kebijakan Penanganan Pedagang Kaki Lima di Ciputat.....	95
<b>BAB IV</b>	<b>IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENERTIBAN PEDAGANG KAKILIMA.....</b>	<b>110</b>
	A. Implementasi Kebijakan Penertiban Pedagang Kaki Lima...	111
	B. Hasil yang Dicapai dari Implementasi Kebijakan Penertiban Pedagang Kaki Lima.....	167
	C. Kendala-kendala yang dihadapi dalam Implementasi Kebijakan Penertiban Pedagang Kaki Lima.....	175
<b>BAB V</b>	<b>PEMBAHASAN.....</b>	<b>185</b>
	A. Implementasi Kebijakan Penertiban Pedagang Kaki Lima....	190
	B. Hasil yang Dicapai dari Implementasi Kebijakan Penertiban Pedagang Kaki Lima.....	210
	C. Kendala-kendala yang Dihadapi dalam Implementasi Kebijakan Penertiban Pedagang Kaki Lima.....	215
<b>BAB VI</b>	<b>PENUTUP.....</b>	<b>221</b>
	A. Kesimpulan.....	221
	B. Saran.....	223
	Daftar Pustaka.....	228

## Daftar Tabel

Tabel 1.1	Jadwal Kegiatan Penelitian.....	12
Tabel 1.2	Penetapan Informan berdasarkan Informasi yang Dicari.....	14
Tabel 2.1	Keterkaitan karakteristik Sektor Informal Menurut Beberapa Ahli.....	32
Tabel 2.2	Keterkaitan Karakteristik pedagang Kaki Lima menurut Ahli.....	38
Tabel 2.3	Alternatif Kebijakan Penanganan Pedagang kaki Lima Menurut Me Gee dan .Yeung.....	49
Tabel. 2.4	Definisi Kebijakan Publik Menurut Beberapa Ahli.....	53
Tabel 2.5	Perbandingan Analisa Kebijakan Publik Menuut beberapa Ahli .....	58
Tabel 3.1	Jumlah Kependudukan Berdasarkan Kelompok Tenaga Kerja.....	80
Tabel 3.2	Jumlah Peduduk Berdasarkan Lulusan Pendidikan.....	81
Tabel 3.3	Jumlah Penduduk Berdasarkan Mata Peneaharian.....	82
Tabel 3.4	Lokasi Pedagang Kaki Lima dan Jenis Dagangannya.....	101
Tabel 4.1	Rapat Koordinasi sebagai Tahap persiapan.....	127
Tabel 4.2	Tahapan Pelaksanaan Operasi Penertiban.....	158
Tabel 4.3	Proses Implementasi Kebijakan Penertiban Pedagang Kaki Lima.....	166
Tabel 4.4	Kendala-kendala Penertiban Pedagang kaki Lima di Ciputat.....	184

## Daftar Gambar

Gambar 2.1	Kedekatan Tahap Proses Kebijakan Public dengan Tahap Analisis Kebijakan Publik.....	59
Gambar 2.2	Model Proses Implementasi Kebijakan.....	67
Gambar 2.3	Kerangka Analisis Kebijakan .....	69
Gambar 2.4	Model Merilee S. Grindle.....	71
Gambar 2.5	Hubungan Interaksi Antarvariabel yang Mempengaruhi Efektivitas Implementasi Kebijakan Publik.....	74
Gambar 3.1	Denah Desa Ciputat.....	79
Gambar 3.2	Denah Lokasi Pedagang Kaki Lima.....	102
Gambar 4.1	Tahap Sosialisasi Operasi Penertiban Pedagang Kaki Lima.....	134
Gambar 4.2	Kegiatan Upacara Sebelum Penertiban Pedagang Kaki Lima .....	140
Gambar 4.3	Kegiatan Pembongkaran Lapak oleh Aparat.....	142
Gambar 4.4	Perbandingan Kondisi Pedagang Kaki lima di Jl. Aria putra dan Jl. Dewi Sartika .....	148
Gambar 4.5	Komponen Masyarakat sedang Membersihkan Pasar Ciputat .....	150
Gambar 4.6	Suasana Pasar Ciputat setelah Penertiban.....	172

## Daftar Skema

Skema 2.1	Alur Pikir Implementasi Kebijakan Penertiban Pedagang Kaki Lima.....	78
Skema 5.1	Proses Implementasi Kebijakan Penertiban Pedagang Kaki Lima di Pasar Ciputat.....	220

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Kota Jakarta dikenal sebagai kota metropolitan karena memiliki ciri kepadatan, ketersebaran, dan kemajemukan pusatnya, baik sebagai pusat pemerintahan, kekuasaan, hiburan, transportasi, ekonomi, dan lain-lain. Sentra bisnis dan perputaran uang juga sebagian besar terkonsentrasi di Jakarta. Lain halnya dengan Amerika Serikat, pusat pemerintahan ada di Washington DC, pusat bisnis dan saham ada di New York, pusat industri film ada di Hollywood dan lain-lain.

Tersentralisasinya aktivitas pemerintahan, informasi dan keuangan di Jakarta menjadikan Jakarta menjadi tujuan pertama bagi para migran yang datang dari desa ke kota. Sebagaimana diungkapkan oleh Bun Yamin Ramto (*Prisma* 5, 1992:16), kota yang memiliki daya tarik yang tinggi bagi pendatang dari luar kota akan mendorong terjadinya arus migrasi ke kota —atau apa yang lazim disebut urbanisasi. Kota merupakan domain yang khas dan berbeda dengan domain wilayah yang bukan kota.

Proses migrasi dari desa ke kota sebenarnya disebabkan oleh tiga faktor pemicu (*triggering factors*) ((*Jawa Pos*, 12 Januari 1999: 5) yaitu: *Pertama*, menyusutnya lapangan kerja dan perubahan struktur kepemilikan tanah di pedesaan. *Kedua*, penetrasi gaya atraktif warga urban melalui mudik atau pulang kampung yang sedikit atau banyak distimulasi oleh faktor patronase,

*Ketiga*, “efek mercusuar” dari kota metropolis yang didapat melalui jalur dan media-media informasi yang memang dikendalikan dari kota metropolis. Ketiga faktor ini saling terkait satu sama lain, sehingga mendorong migrasi dari desa ke kota secara lebih masif.

Michael P. Todaro dan Jerry Stilkind dalam Manning (1996:17) menyebut faktor yang lebih mendasar yang menjadi penyebab utama migrasi dari desa ke kota, yaitu kebijakan industrialisasi modern yang mengabaikan sektor pertanian. Dalam studi pembangunan, kebijakan ini dikenal dengan pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi (*growth economy*). Akibatnya terjadi ketimpangan yang tajam antara desa dan kota, terutama pada masalah keterbukaan akses ekonomi yang mendorong pada sebaran kemiskinan yang lebih terkonsentrasi di pedesaan. Menurut Bank Dunia, pada tahun 1997 di Asia Timur kemiskinan di pedesaan lebih tinggi dibanding di perkotaan. Bahkan di Indonesia —juga di Filipina, Vietnam dan Laos— jumlah kemiskinan di pedesaan dua kali lipat lebih besar dibanding kemiskinan di perkotaan.

Pemerintah Indonesia sebenarnya sudah berusaha mengatasi persoalan ini, tapi tingkat keberhasilannya di desa-desa jauh lebih rendah dibanding di kota-kota. Pada kurun waktu 1990-1996 pemerintah berhasil mengangkat 4,5 juta jiwa dari bawah garis kemiskinan. Pada periode tersebut jumlah penduduk miskin di perkotaan telah mengalami penurunan sekitar 7%, sedangkan jumlah penduduk miskin di pedesaan hanya berkurang 2% (*Media Indonesia*, 25

Agustus 1997: 4). Dengan demikian, fenomena kemiskinan di desa inilah yang memicu urbanisasi.

Pada saat bersamaan, daya serap industri modern memiliki keterbatasan tersendiri di mana tenaga kerja yang memiliki keahlian dan keterampilan saja yang dapat direkrut dalam industri modern. Padahal sebagian besar pendatang baru relatif kurang memiliki keahlian dan keterampilan dan mereka juga harus berhadapan dengan makin majunya mesin teknologi industri yang sedikit banyak mengurangi kebutuhan terhadap tenaga kerja manusia. Akibatnya, banyak di antara migran dari desa yang tidak terseleksi dalam sektor formal, memilih jalur sektor informal seperti dengan membuka usaha kaki lima dan sejenisnya.

BPS mencatat bahwa pada tahun 1999 di perkotaan terdapat sekitar 44,6% angkatan kerja yang bekerja di sektor informal, yang sebagian besar dari mereka bekerja di subsektor perdagangan 43,3%, di jasa 17,3% dan selebihnya di sektor lain. Data ini menunjukkan bahwa hampir 50% persen penduduk di perkotaan bekerja di sektor informal. Besaran penduduk kota yang bekerja pada sektor yang dipandang sinis oleh sebagian pejabat pemerintah daerah ini jelas mencengangkan karena sektor informal ini tumbuh tanpa perhatian memadai dan dukungan layak dari pemerintah dibanding perlakuan pemerintah terhadap sektor formal.

Memang harus disadari bahwa diskursus tentang sektor informal memuat dualisme cara pandang. Namun bila kita mengikuti kategorisasi De



Soto (1991: 14), suatu aktivitas perekonomian bisa disebut sebagai sektor informal bila termasuk derivasi dalam tiga kelompok utama, yakni: *pertama*, subsektor perumahan dan pertanahan informal, misalnya permukiman spontan atau tidak terencana; *kedua*, subsektor transportasi informal, misalnya becak atau ojek, dan *ketiga*, subsektor perdagangan informal, misalnya Pedagang Kaki Lima (PKL) dan asongan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Ketua UPTD Pasar Ciputat (2003) bahwa pertumbuhan sektor informal di pasar Ciputat, dalam hal ini PKL, ternyata mengalami lonjakan signifikan pada masa terjadinya krisis ekonomi yang melanda Indonesia tahun 1997. Sebagai bagian dari sektor informal, PKL mempunyai peran yang penting dalam menggerakkan perekonomian rakyat di tengah lesunya perekonomian nasional akibat krisis ekonomi. Namun, tidak dapat dipungkiri bahwa kegiatan ini menimbulkan berbagai permasalahan, antara lain masalah pencemaran, tata ruang yang tidak sesuai akibat keberadaan PKL yang menempati kawasan yang bukan peruntukannya, misalnya: taman-taman, trotoar atau emper-emper toko dan lain-lain.

Sebagaimana diketahui, pasar Ciputat yang terletak di kawasan Ciputat dikenal sebagai kawasan yang rawan dengan kemacetan. Menurut sebuah penelitian, kemacetan di Ciputat disebabkan oleh berbagai faktor, yaitu: tidak teraturnya pedagang kaki lima, ketidakdisiplinan angkutan umum dan pejalan kaki, ketidakseimbangan fasilitas jalan dan jumlah kendaraan, bertambahnya jumlah pendatang yang masuk ke Ciputat, semrawutnya penataan ruang, dan

## B. Perumusan Masalah

Pasar Ciputat adalah wilayah yang rawan sekali dengan kemacetan. Salah satu penyebabnya adalah adanya pedagang kaki lima (*street trading*) yang tidak teratur. Mereka menempati pinggir jalan bahkan sampai menempati bahu jalan yang mengakibatkan kemacetan. Apalagi sejak terjadinya krisis moneter, dalam wawancara penulis dengan Ketua Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Pasar Ciputat, Sony, kemacetan semakin parah karena jumlah pelaku PKL meningkat tajam. Untuk mengatasi masalah perkotaan ini, pemerintah kabupaten Tangerang mengambil langkah melalui kebijakan penertiban dengan Perda No. 6 Tahun 1987. Tetapi, sudah lama kebijakan tersebut diterapkan, sampai saat ini, kemacetan di Ciputat tetap menjadi pemandangan sehari-hari.

Dalam studi kebijakan, penertiban terhadap PKL di atas termasuk ranah kebijakan sosial karena menyangkut kesejahteraan masyarakat. Dalam kebijakan sosial, ada tiga dimensi penting, kebijakan sebagai: (1) proses (*process*); (2) produk (*product*); dan (3) kinerja (*performance*) (Gilbert dan Specht, dalam Suharto, 1997: 112). Ketiga dimensi ini sangat vital, namun penelitian ini difokuskan secara lebih mendalam tentang bagaimana implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima di pasar Ciputat berikut dampaknya serta kendala-kendala apa saja yang dihadapinya dalam kerangka pengejawantahan kebijakan publik tersebut. Karena dari implementasi dapat ditemukan bukti-bukti yang mengungkapkan ketidakefektifan kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah (Wahab, 1997: 61).

Permasalahan di atas dapat dirumuskan dalam pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

- Bagaimana implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima di pasar Ciputat?
- Bagaimana hasil yang dicapai dari implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima di pasar Ciputat?
- Bagaimana kendala-kendala yang dihadapi dalam implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima di pasar Ciputat?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan umum penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi kebijakan penertiban terhadap PKL yang berjualan di pasar Ciputat, kabupaten Tangerang, Provinsi Banten.

Sedangkan tujuan khusus dari penelitian ini adalah:

- Mendeskripsikan implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima di pasar Ciputat.
- Mendeskripsikan hasil yang dicapai dari implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima di pasar Ciputat.
- Mendeskripsikan kendala-kendala yang dihadapi dalam implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima di pasar Ciputat.

## **D. Manfaat Penelitian**

### *1. Manfaat Akademis*

- a. Dapat dijadikan rujukan tentang studi kebijakan penertiban PKL.
- b. Dapat mengembangkan pemikiran tentang pemecahan masalah-masalah kebijakan dalam menangani PKL.
- c. Memperkaya penelitian-penelitian sejenis yang pernah dilakukan tentang kebijakan penanganan PKL.

### *2. Manfaat Praktis*

- a. Memberikan sumbangan penelitian tentang kebijakan penanganan PKL khususnya kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Tangerang, Dinas Ketentaman dan Ketertiban, Dinas Pasar, Camat Ciputat dan instansi lainnya yang terkait.
- b. Penelitian ini dapat dijadikan alternatif dalam menyelesaikan atau menangani PKL secara lebih manusiawi dan menguntungkan semua pihak.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Pendekatan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk meneliti implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima di wilayah pasar Ciputat, dampak dari implementasi kebijakan penertiban serta kendala-kendala dalam

## 2. Jenis Penelitian

Karena penelitian ini akan menggambarkan tentang proses implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima di Ciputat, maka jenis penelitian yang digunakan dalam studi ini adalah penelitian deskriptif. Pengertian metode deskriptif dikemukakan Nazir (1988: 63) sebagai berikut:

Metode deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu kondisi, suatu sistem pemikiran, ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan dari penelitian deskriptif adalah untuk membuat deskripsi, gambaran, atau lukisan secara sistematis, faktual. Dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.

Dari pengertian tersebut di atas, dapat dijelaskan bahwa penelitian ini akan menggambarkan secara jelas dan sistematis berdasarkan fakta, sifat, dan hubungan antar fenomena yang terjadi di lapangan. Sebagaimana diungkapkan Usman dan Akbar (1998: 4) "penelitian deskriptif bermaksud membuat pemerian (penyandaraan) secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta dan sifat populasi tertentu." Dalam hal ini berkaitan dengan implementasi penertiban pedagang kaki lima di pasar Ciputat dan kendala-kendala yang dihadapinya.

## 3. Lokasi dan Waktu Penelitian

### a. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Pasar Ciputat yang meliputi empat jalan: Jln. Aria Putra, Jln. Dewi Sartika, Jln. Ciputat Raya, dan Jln.H. Usman. Alasan dipilihnya kawasan ini adalah:

- Ciputat adalah wilayah perbatasan antara Provinsi DKI Jakarta dengan Provinsi Banten, sehingga di sekitar kawasan Ciputat banyak berdiri perumahan-perumahan seperti Pamulang, Parung, Serpong. Sehingga Ciputat mengalami pertumbuhan yang cepat dibanding dengan kecamatan lainnya di Tangerang.
- Ciputat adalah wilayah penyangga (*buffer zone*) yang sejak ditetapkannya Inpres No. 13 tahun 1976, menjadi salah satu dari kecamatan di Kabupaten Tangerang yang menjadi sentra pemukiman bagi warga Jakarta.
- Ciputat adalah satu-satunya jalan menuju kota Jakarta dari arah selatan ibukota yang menjadi pintu masuk Jakarta dari wilayah Ciputat, Pamulang, Pondok Cabe, dan sekitarnya.
- Di sekitar pasar Ciputat juga diramaikan dengan pusat perbelanjaan seperti Ramayana, Borobudur, Tip Top dan Ciputat Plaza yang berdampingan dengan para pedagang dengan modal terbatas, baik yang secara formal berjualan di pasar maupun pelaku sektor informal itu sendiri.
- Pasar Ciputat menjadi areal pertemuan tiga sektor informal secara bersamaan, yakni subsektor perumahan dan pertanahan informal, subsektor transportasi informal dan subsektor perdagangan informal seperti pedagang kaki lima, pedagang asongan dan penjual jasa.

### b. Waktu Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan selama kurang lebih 3 bulan mulai bulan Oktober 2003 sampai dengan Januari 2004. Berpedoman pada waktu yang tersedia, maka diusahakan membuat jadwal penelitian seefektif mungkin sebagai berikut:

**Tabel 1.1**

**Jadwal Kegiatan Penelitian**

No.	Waktu Kegiatan	Informan	Keterangan
1.	September 2003 Persiapan Administrasi	Dinas Tramtib Tangerang, Camat, UPK Tramtib Ciputat dan UPTD Pasar Ciputat.	Mengurus administrasi izin penelitian di lokasi
2.	Oktober 2003 Mengumpulkan data	Dinas Tramtib Tangerang, Camat, UPK Tramtib Ciputat dan UPTD Pasar Ciputat.	Mengumpulkan data tertulis berupa Perda, SK Bupati, jumlah PKL, serta mengamati pelaksanaan operasi penertiban pkl.
3.	November 2003 Mengumpulkan data	Camat, Ketua UPK Tramtib Ciputat, Ketua UPTD Pasar Ciputat dan pedagang kaki lima	Mengumpulkan data dengan mengamati langsung berjalannya operasi penertiban pkl dan wawancara langsung kepada aparat terkait dan kepada pedagang kaki lima.
4.	Desember 2003 Mengumpulkan data	Camat, Ketua UPK Tramtib Ciputat, Ketua UPTD Pasar Ciputat dan pedagang kaki lima	Mengumpulkan data dengan wawancara langsung kepada informan dan mengamati operasi penertiban pedagang kaki lima dan hasilnya.
5.	Januari 2004 Analisis data	-	Mereduksi data dan menginterpretasikan data.

#### 4. Teknik Pemilihan Informan

Menurut Moleong (2000:90), informan adalah orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian. Informan yang dipilih haruslah dari orang-orang yang dianggap mengetahui banyak dalam memberikan informasi yang dibutuhkan peneliti. Dalam penelitian ini, informan adalah orang-orang yang terkait dengan kebijakan terhadap pedagang kaki lima dan diharapkan mampu memberikan gambaran tentang implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima.

Pemilihan informan disesuaikan informasi yang ingin dicari. Sedangkan informasi yang dicari dari informan secara garis besar berisi:

- a. Proses implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima
- b. Hasil yang dicapai dari implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima
- c. Kendala-kendala yang dihadapi dalam implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima.

Oleh karena itu, informan yang dibutuhkan untuk menggali informasi tentang hal-hal tersebut di atas adalah: Camat Ciputat, Ketua UPK (Unit Pelaksana Kegiatan) Ketentraman dan Ketertiban Ciputat, Ketua UPTD (Unit Pelaksana Teknik Dasar) Pasar Ciputat dan para pedagang kaki lima yang berjualan di Pinggir dan bahu jalan Pasar Ciputat. Untuk lebih jelasnya, di bawah ini akan dijelaskan informan dan informasi yang akan dicari dalam penelitian ini adalah:



Tabel 1.2

## Penetapan Informan Berdasarkan Informasi yang Dicari

Informasi yang ingin diperoleh	Informan	Jml. Informan
<p>A. Implementasi Kebijakan Penertiban Pedagang Kaki Lima</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Dasar hukum kebijakan penertiban PKL</li> <li>○ Proses implementasi kebijakan penertiban PKL (waktu pelaksanaan, petugas penertiban, pola pendekatan, alat bantu yang digunakan, kegiatan pendukung, dan sanksi bagi yang melanggar).</li> </ul> <p>B. Hasil Yang Dicapai dari implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima (<i>Output dan impact</i>)</p> <p>C. Kendala-kendala yang dihadapi dalam Implementasi Kebijakan Penertiban Pedagang Kaki Lima</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Eksternal</li> <li>○ Internal</li> </ul>	<p>Camat Ciputat</p> <p>Kepala UPK Ketentraman dan Katertiban Kecamatan Ciputat</p> <p>Mantri Pasar Ciputat</p>	3
<p>A. Implementasi Kebijakan Penertiban Pedagang Kaki Lima</p> <p>Proses Implementasi kebijakan penertiban PKL (waktu pelaksanaan, petugas penertiban, pola pendekatan, alat bantu yang digunakan, kegiatan pendukung, dan sanksi bagi yang melanggar).</p> <p>B. Hasil yang dirasakan pedagang kaki lima akibat adanya penertiban dan Saran pedagang kaki lima terhadap pemerintah.</p> <p>C. Kendala-kendala yang dihadapi dalam Implementasi Kebijakan Penertiban Pedagang Kaki Lima</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Eksternal</li> <li>○ Internal</li> </ul>	<p>Pedagang Kaki Lima</p>	10

Dalam penelitian kualitatif, teknik penarikan sampling yang digunakan adalah *non probability sampling*, artinya dalam penarikan sampling populasi tidak mendapatkan kesempatan atau peluang yang sama untuk dijadikan sample. Penentuan sample lebih didasarkan pada kepentingan dan kebutuhan peneliti. Karena penelitian ini bertujuan untuk meneliti implementasi kebijakan penertiban, dampak dan kendala-kendalanya, maka teknik yang digunakan dalam penelitian ini adalah *snow ball* yaitu subjek yang dipilih (informan) merupakan kunci (*key subject*) terhadap informasi yang akan dicari dan dari informan tersebut akan berkembang ke informan lain sesuai dengan informasi yang dibutuhkan. Informan di sini meliputi aparat pemerintah yaitu dinas yang terkait serta beberapa pedagang kaki lima sebagai objek kebijakan.

## 5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini terdiri dari tiga macam: studi kepustakaan, wawancara mendalam (*indepth interview*) dan pengamatan.

### a. Studi Kepustakaan

Teknik ini adalah pengumpulan data dengan mencari hal-hal/ informasi yang berupa catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah dan sebagainya yang berkaitan dengan pedagang kaki lima dan penanganannya serta yang berkaitan dengan implementasi kebijakan publik.

### b. Wawancara

Dalam penelitian ini digunakan teknik wawancara mendalam (*indepth interview*) secara semi terstruktur. Dalam hal ini diawali dengan pertanyaan yang terstruktur, kemudian satu persatu diperdalam untuk memperoleh informasi lebih lanjut, sehingga akan diperoleh jawaban yang meliputi semua variabel dengan keterangan lengkap dan mendalam tentang proses implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima, hasil yang dicapai serta kendala-kendala yang menyertai implementasi kebijakan tersebut.

c. Pengamatan

Teknik pengamatan/ observasi dilakukan untuk memahami secara mendalam fenomena yang terjadi dalam penerapan kebijakan pedagang kaki lima. Teknik pengamatan ini terkadang menjadi penting dilakukan karena wawancara yang dilakukan terkadang menghasilkan data yang kurang meyakinkan. Teknik pengamatan memungkinkan melihat dan mengamati sendiri, kemudian mencatat perilaku dan kejadian sebagaimana yang terjadi pada keadaan sebenarnya (Guba dan Lincoln dalam Moleong, 2001: 125).

Dalam penelitian ini, pengamatan dilakukan atas operasi penertiban pedagang kaki lima di pasar Ciputat, hasil yang dicapai dari operasi penertiban pedagang kaki lima serta observasi terhadap sikap atau tindakan yang dilakukan para pedagang kaki lima terhadap operasi penertiban pedagang kaki lima.

Untuk memperkuat validitas data yang digunakan, penelitian ini menggunakan teknik *triangeling* data, yakni penelitian ini menggunakan

sumber wawancara yang akan dicek dengan observasi langsung ke lapangan dan kepustakaan.

## 6. Teknik Analisis Data

Setelah data terkumpul, data tersebut dianalisis. Menurut Sarantakos dalam Alston dan Bowles (1988: 195), ada tiga tahap utama dalam analisis data kualitatif : reduksi data, display data, dan verifikasi. Dengan demikian, penelitian ini akan melalui tiga tahapan dalam menganalisis data, yaitu:

- a. *Reduksi data*. Untuk menganalisis data yang diperoleh dari lapangan yang jumlahnya tidak terbatas, maka peneliti harus melakukan reduksi, yaitu memilih hal-hal pokok yang berkaitan dengan fokus penelitian. Melalui reduksi data ini maka akan diperoleh gambaran yang lebih tajam dari hasil penelitian tersebut. Misalnya pedagang kaki lima mengatakan tentang proses operasi penertiban. "...sebelum ada penertiban, dikasih surat edaran dulu sebanyak dua kali, kemudian besoknya saya langsung buka tempat dagang saya". Setelah direduksi data maka hasilnya "operasi penertiban diawali dengan sosialisasi melalui surat edaran sebanyak dua kali".
- b. *Display data*. Merupakan teknik analisis data dengan cara menyajikan data dalam bentuk matriks, bagan atau grafik. Data tersebut diolah dan dianalisis yang mencerminkan adanya penguasaan atas data penelitian tersebut. Misalnya Camat mengatakan tentang langkah pertama dalam proses implementasi kebijakan , ".....setelah ada payungnya, kita rapat koordinasi

dengan unsur Muspida kalau tidak salah sampai empat kali, setelah itu hasil rapat disimpulkan dan kesimpulan itu untuk dilaksanakan”, sedang Ketua UPTD pasar Ciputat mengatakan, “...pertama ada rapat kecil di Polsek, ditindaklanjuti di kecamatan, terakhir rapat melibatkan asisten satu, dinas kebersihan, dinas perhubungan, LM dan perwakilan pedagang kaki lima. Kemudian Ketua UPK Tramtib Ciputat mengatakan: “Rapat 3 kali di kantor kecamatan Ciputat yang diundang instansi yang terkait termasuk lembaga masyarakat. Hal yang dibahas langkah-langkah yang harus diambil dalam penertiban PKL”. Seluruh informasi tersebut disajikan dalam bentuk tabel bersama dengan informasi-informasi lainnya dalam bentuk teks naratifnya menjadi : Langkah pertama operasi penertiban adalah rapat koordinasi yang dilakukan di kecamatan Ciputat sebanyak tiga kali untuk membahas langkah-langkah yang harus diambil dalam penertiban pedagang kaki lima dengan mengundang instansi yang terkait dan komponen masyarakat serta pedagang kaki lima.

- c. *Verifikasi*. Teknik ini merupakan suatu upaya untuk mencari suatu hubungan, persamaan atau kesimpulan yang muncul seiring dengan semakin banyaknya dukungan data yang diperoleh, termasuk di dalamnya adalah mengidentifikasi pola-pola, kecenderungan dan penjelasan lain yang menghasilkan kesimpulan. Verifikasi dilakukan dengan mengadakan tinjauan ulang pada catatan lapangan sehingga data-data yang ada teruji validitasnya. Contoh: Ketua UPK Tramtib Ciputat menjelaskan tentang prosedur pengambilan barang sitaan:

“Pemilik barang datang ke sini dan kita kasih peringatan berupa surat pernyataan yang berisi kalau melanggar lagi siap untuk diangkut. Rata-rata satu kali sudah mengerti tidak berjualan lagi. Mereka tidak diberi sanksi hanya pengarahan serta peringatan”. Dari informasi tersebut dapat disimpulkan bahwa dalam operasi penertiban tidak sampai kepada tahap tindak pidana ringan bagi para pedagang kaki lima yang melanggar. Tahap tersebut diverifikasi melalui peraturan dan dokumen yang ada.

#### **F. Sistematika Penulisan**

Penulisan ini disusun dalam enam bab yang disusun secara sistematis sebagai berikut:

Bab I, Pendahuluan yang berisikan uraian tentang hal-hal yang mendasar dengan penulisan ini, yang mencakup latar belakang masalah, pokok permasalahan, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian baik secara akademis maupun praktis. Di samping itu juga dicantumkan metode penelitian yang terdiri atas jenis dan pendekatan penelitian, lokasi dan waktu penelitian, teknik pemilihan informan, teknik pengumpulan data, teknik analisis data dan sistematika penulisan.

Bab II, Tinjauan pustaka yang berisikan tentang kerangka pemikiran yang pada prinsipnya memiliki dua tujuan, yaitu *pertama*, untuk memperluas wawasan yang berkaitan dengan topik penelitian yang meliputi karakteristik umum pedagang kaki lima, peranan dan permasalahannya, serta penanganannya.

Kerangka pemikiran ini juga dilengkapi dengan kebijakan publik, kebijakan publik sebagai produk, proses dan analisis serta implementasi kebijakan publik. Dan *kedua*, kerangka pemikiran bertujuan untuk menganalisis temuan-temuan di lapangan dari obyek yang diteliti.

Bab III, Gambaran Umum Lokasi Penelitian terdiri dari Gambaran Umum Ciputat, Dinamika Ciputat sebagai Daerah Penyangga, Sejarah Perkembangan Pasar Ciputat. Selain itu juga disajikan kebijakan penanganan pedagang kaki lima di Ciputat yang telah dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Tangerang.

Bab IV, Deskripsi Hasil Penelitian yang berisi segala sesuatu hasil temuan dari penelitian yang dilakukan di lapangan selama penelitian ini dilaksanakan. Temuan tersebut meliputi proses implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima yang terdiri dari tiga tahapan, hasil yang dicapai dari implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima yang mencakup *output* dan *impact* serta kendala-kendala yang dihadapi dalam implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima baik dari internal maupun eksternal.

Bab V, Pembahasan yang berisi analisis temuan lapangan yang tertera dalam bab IV dengan teori-teori yang relevan dengan temuan lapangan tersebut. Bab V meliputi pembahasan tentang implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima, hasil yang dicapai dari implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima dan pembahasan tentang kendala-kendala yang dihadapi dalam implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima. Tiap sub bab tersebut

dikomparasikan dengan Bab II dan sekaligus diulas secara tajam dan mendalam. Analisis ini pada dasarnya merupakan jawaban dari pertanyaan penelitian.

Bab VI, Penutup berisi kesimpulan yang menguraikan secara singkat tentang isi bahasan penelitian. Disamping itu disertai dengan saran sebagai rekomendasi kepada pemerintah pembuat kebijakan dan pemerintah pelaksana kebijakan serta kepada para pedagang kaki lima. Rekomendasi ini bertujuan untuk memperbaiki dan merevisi kebijakan dalam penanganan pedagang kaki lima yang dapat mengakomodasi baik kepentingan pemerintah maupun kepentingan pedagang kaki lima.



## **BAB II**

### **PEDAGANG KAKI LIMA DAN KEBIJAKAN PUBLIK**

Sehubungan dengan permasalahan yang akan diteliti, maka perlu melakukan tinjauan kepustakaan sebagai landasan teori untuk memperoleh kerangka pemikiran dari permasalahan implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima di Pasar Ciputat, Tangerang, Banten. Pada prinsipnya, tinjauan kepustakaan ini bertujuan untuk: (1) memperluas wawasan dalam penelitian yang dijadikan bekal sebelum melakukan kajian tentang implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima yang mencakup: seputar sektor informal, karakteristik pedagang kaki lima, peranan dan permasalahannya serta penanganannya. Tinjauan kepustakaan juga mencakup definisi kebijakan publik, kebijakan publik sebagai produk, proses dan analisis serta implementasi kebijakan; dan (2) menganalisis temuan-temuan di lapangan dari obyek yang diteliti yang akan menguraikan tentang proses implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima, hasil yang dicapai serta kendala-kendala yang mempengaruhi implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima.

#### **A. Seputar Sektor Informal**

Kegiatan pedagang kaki lima adalah bagian dari mata rantai aktivitas ekonomi informal yang sangat beragam. Keberagaman dimensi dalam

ekonomi informal itulah yang menyebabkan definisi-definisi yang dikemukakan para ahli kerap dianggap parsial atau tidak mampu menggambarkan keseluruhan dimensi dalam ekonomi informal. Namun satu hal yang perlu digarisbawahi adalah bahwa pedagang kaki lima merupakan bagian dari sektor informal yang vital. Bahkan, menurut Ramli (1992: 21), sektor informal identik dengan pedagang kaki lima.

Identifikasi pedagang kaki lima sebagai sektor informal disebabkan oleh banyak hal. Bisa jadi karena kuantitas pedagang kaki lima di perkotaan yang melebihi atau tampak lebih kelihatan ketimbang dua "genre" sektor informal lainnya menurut kategori Soto, yakni pemukiman informal dan transportasi informal. Bisa juga karena viabilitas atau kemudahan masyarakat kota untuk menjadi pelaku pedagang kaki lima bila menyangkut pemenuhan kebutuhan subsistensi mereka.

Secara teoretis, konsepsi sektor informal bermula dari Keith Hart tentang lapangan kerja perkotaan. Artikel ini sangat mempengaruhi diskursus ketenagakerjaan di daerah urban. Hart dikenal sebagai pakar yang pertama kali membedakan aktivitas ekonomi ke dalam sektor informal dan sektor formal. Menurut Hart (*Prisma 5*, 1989: 29) lebih jauh, istilah sektor informal merupakan satu bentuk pengembangan dari konsep tradisional, sedangkan sebutan formal kurang lebih sama dengan istilah modern.

Hart membagi dua tipe mata pencaharian masyarakat kota, yakni *pertama*, orang-orang yang mencari kerja dan mendapat upah (*wage earner*)

yang dikelompokkan dalam sektor formal; dan *kedua*, mereka yang bekerja mandiri (*self-employer*) yang dikategorikan sektor informal. Ia sendiri seorang antropolog yang berkebangsaan Inggris dan kali pertama melontarkan gagasan dualisme sektor formal dan informal ini pada tahun 1973. Sebelum Hart memaparkan anatomi sektor informal, ia menjelaskan lebih dulu pemasukan formal yang meliputi: *pertama*, gaji dari negara; *kedua*, gaji dari sektor swasta; dan *ketiga*, tunjangan-tunjangan pensiun atau tunjangan pengangguran.

Hart membagi sektor informal menjadi dua, yakni sektor informal yang sah dan sektor informal yang tidak sah.

Sektor informal yang sah meliputi: *pertama*, kegiatan-kegiatan primer dan sekunder seperti pertanian, perkebunan yang berorientasi pasar, kontraktor bangunan dan kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengannya, pengrajin usaha sendiri, pembuat sepatu, penjahit, pengusaha bir dan alkohol. *Kedua*, usaha tersier dengan modal relatif besar seperti perumahan, transportasi, usaha-usaha untuk kepentingan umum, spekulasi barang-barang dagangan, kegiatan sewa menyewa. *Ketiga*, distribusi kecil-kecilan —pedagang pasar, pedagang kelontong, pedagang kaki lima, pengusaha makanan jadi, pelayan bar, pengangkut barang, agen atas komisi, dan penyalur. *Keempat*, jasa yang lain seperti pemusik (pengamen), pengusaha binatu, penyemir sepatu, tukang cukur, pembuang sampah, juru potret, pekerja reparasi kendaraan maupun reparasi lainnya, makelar dan perantara (sistem maigida di pasar, pengadilan dan sebagainya). *Kelima*, transaksi pribadi seperti arus uang dan barang pemberian maupun semacamnya, pinjam-meminjam, pengemis (Manning, 1996:79).

Dalam penjelasannya lebih lanjut bahwa kegiatan informal yang tidak sah meliputi:

*Pertama*, jasa atau kegiatan pada perdagangan gelap pada umumnya; penadah barang-barang curian; lintah darat (tukang kredit) dan pegadaian (dengan tingkat bunga yang tidak sah); perdagangan obat bius, pelacuran, mucikari (*pilot boy*), penyelundupan, suap menyuap, pelbagai macam korupsi politik, perlindungan kejahatan (*protection rackets*). *Kedua*, transaksi berupa pencurian kecil (misalnya pencopetan), pencurian besar (misalnya pembongkaran dan perampokan bersenjata), pemalsuan uang dan penipuan (misalnya *money doubler*), perjudian dan lain-lain (Manning, 1996: 79).

Konsepsi teoretis Hart di atas memang banyak dipakai oleh para peneliti. Namun demikian, konsep itu tidak sepenuhnya disepakati, bahkan justru menimbulkan kritik yang tajam. Ketidakjelasan batasan formal-informal yang dipakai Hart, misalnya, paling tidak memicu wacana tandingan dan kritikan dari akademisi lainnya. Ketidakjelasan itu ditimbulkan oleh beragamnya kriteria yang digunakan untuk dapat menentukan apakah suatu fenomena perkotaan disebut informal atau tidak. Misalnya dari sudut *legal-illegal* (diakui hukum atau tidak), *regulated-unregulated* (diatur oleh pemerintah atau tidak diatur), terdaftar-tidak terdaftar, permanen-tidak permanen, memiliki domisili yang jelas-domisili tidak jelas, membayar pajak-tidak membayar pajak, dan lain-lain. Sebuah fenomena dari aktivitas di perkotaan bisa saja memiliki domisili yang jelas, terdaftar dan membayar sejenis retribusi atau iuran kepada pemerintah, namun masih tetap dikategorikan sebagai informal karena tidak memiliki status legal yang jelas.

Soto pernah mengejutkan dunia akademis karena penelitiannya tentang sektor informal di tanah airnya relatif gamblang, menjelaskan distingsi kategoris antara sektor informal dan formal. Dengan konsep "*ends-means*". Soto mengatakan bahwa kegiatan informal itu dicirikan oleh tujuan (*ends*) yang *legitimate* (jelas dan resmi) karena untuk memenuhi kebutuhan pokok, tetapi dengan cara-cara (*means*) yang tidak *legitimate*, karena tidak memenuhi tata-aturan formal yang ditetapkan pemerintah (<http://www.smeru.or.id/newslet/1999/ed07/data7.htm.:10>)

Merujuk pada perdebatan akademis di atas, diskursus tentang sektor informal, selalu mengandung cara pandang dikotomik (informal *vis-a-vis* formal). Tapi seringkali batas demarkasi antara sektor informal dengan sektor formal tidak sepenuhnya jelas, kecuali alasan legalitas-formalistik. Banyaknya interaksi dan keterkaitan antara kegiatan informal dan formal menjadi akar musabab sulitnya kita mendefinisikan perbedaan sektor formal dan informal.

Oleh karena itu, cara pandang yang lebih tepat terhadap dualisme formal-informal adalah bukan dengan melihatnya sebagai sebuah dikotomi (formal atau informal), tetapi sebagai sebuah kontinum, di mana terdapat daerah abu-abu (*grey area*) yang sangat luas di antara dua posisi ekstrem: sangat "formal" (memiliki semua ciri-ciri formal) dan "sangat informal" (memiliki semua ciri-ciri informal). Sudut pandang seperti ini pun masih seringkali dipertanyakan karena pada sisi "sangat informal" terdapat

berbagai kegiatan yang bisa dikategorikan kriminal, yang tentunya memang harus diberantas.

Selanjutnya, seperti sempat disinggung di muka, Soto (1991: 14) membagi sektor informal pada tiga kategori: *Pertama*, subsektor perumahan dan pertanahan informal. Misalnya permukiman spontan atau tidak terencana. *Kedua*, subsektor transportasi informal. Misalnya becak atau ojek. Dan *ketiga*, subsektor perdagangan informal. Misalnya pedagang kaki lima (pedagang kaki lima) atau layanan jasa informal dan pedagang asongan.

Di samping itu, Sethuraman, koordinator penelitian ILO (*International Labour Office*) yang mengadakan penelitian di delapan kota di negara-negara Dunia Ketiga, yaitu Free Town (Sierra Leone), Lagos dan Kana (Nigeria), Kumasi (Ghana), Kolombo, Jakarta, Manila, Kordoba, dan Campinas (Brazil), mengkritik Keith Hart dari sisi lain. Bila Hart masih mengartikan sektor informal secara luas, bahkan mengurus masalah sekunder dan tersier yang membutuhkan modal besar, maka Sethuraman mengemukakan hal sebaliknya. Dari hasil penelitian Sethuraman dalam Manning (1996: 76), disimpulkan bahwa pada praktik biasanya, sektor informal itu menunjukkan kegiatan ekonomi berskala kecil. Mereka yang terlibat dalam sektor informal itu pada umumnya miskin, kebanyakan dalam usia kerja utama (*prime age*), kebanyakan laki-laki, berpendidikan rendah, upah yang diterima di bawah upah minimum, modal usaha rendah dan memberikan kemungkinan untuk mobilitas vertikal.

Namun demikian, bagi Mazumdar, seorang ekonom India yang aktif di Bank Dunia dan banyak menulis tentang "segmentasi" pasar tenaga kerja kota, distingsi kategoris yang dibuat Sethuraman mengabaikan aspek struktural. Menurut Mazumdar dalam Manning (1996: 109), perbedaan penghasilan lebih disebabkan oleh faktor-faktor struktural daripada oleh faktor sumber daya manusia. Dengan kata lain, penghasilan yang rendah tidak dapat dijelaskan semata-mata dari segi faktor produksi yang mempengaruhi besarnya penghasilan pekerja, tetapi terutama ditentukan oleh tingkat kedudukannya dalam pasar tenaga kerja yang ditentukan secara kelembagaan.

Sementara ILO (*International Labour Organization*) menyatakan aktivitas-aktivitas informal tidak terbatas pada pekerjaan-pekerjaan di pinggiran kota-kota besar, tetapi juga meliputi berbagai aktivitas ekonomi yang antara lain ditandai dengan: mudah untuk dimasuki, bersandar pada sumber daya lokal, usaha milik sendiri, operasinya dalam skala kecil. Padat karya dan teknologinya bersifat adaptif, keterampilan dapat diperoleh di luar sistem sekolah formal, dan tidak terkena langsung oleh regulasi dan pasarnya bersifat kompetitif (Thomas, 1992: 53).

Adapun Todaro dalam Manning (1991: 269) berpendapat serupa bahwa sektor informal dicirikan oleh produksi berskala kecil, menggunakan teknologi yang sederhana, memiliki sedikit pendidikan formal tanpa keterampilan dan sedikit modal, produktivitas dan tingkat penghasilan kecil,

tidak dapat menikmati perlindungan kerja, kebanyakan adalah para pendatang dari desa, dan motivasinya hanya sekadar untuk bisa bertahan hidup (*survive*), bukannya untuk mendapatkan keuntungan.

Wirosardjono (*Prisma No.3, 1985: 5*) menambahkan adanya pola kegiatan dalam sektor informal yang tidak teratur, dalam artian baik waktu, permodalan, maupun penerimaannya, tidak tersentuh oleh peraturan atau ketentuan yang ditetapkan pemerintah, modal peralatan maupun omsetnya relatif kecil dan diusahakan atas dasar hitungan harian. Pada umumnya tidak mempunyai tempat usaha yang besar, dan dilakukan oleh dan untuk melayani golongan masyarakat yang berpendapatan rendah, tidak membutuhkan keahlian dan keterampilan yang khusus. Selain itu, umumnya tiap-tiap satuan usaha mempekerjakan tenaga yang sedikit, dan itupun dari lingkungan hubungan keluarga, kenalan atau berasal dari daerah yang sama, serta tidak mengenal sistem perbankan, pembukuan, perkreditan dan lain-lain.

Atas dasar pelbagai sumber-sumber kajian akademis dan penelitian, Magdalena (Ensiklopedi Nasional Indonesia, 1991:45) menguraikan karakteristik sektor informal secara lebih terperinci:

- a) Kegiatan usahanya tidak terorganisir secara baik, karena unit usaha timbul tanpa menggunakan fasilitas atau kelembagaan yang tersedia di sektor informal.
- b) Pada umumnya unit usaha tidak mempunyai izin usaha.
- c) Pola kegiatan usaha tidak diatur dan ditata dengan baik, dalam artian lokasi maupun jam kerja



- d) Pada umumnya kebijaksanaan pemerintah untuk membantu golongan ekonomi lemah tidak sampai atau tak tercakup pada sektor ini.
- e) Unit usaha berganti-ganti dari satu subsektor ke subsektor yang lain, teknologi yang digunakan tradisional.
- f) Modal dan perputaran usaha relatif kecil, sehingga skala operasinya kecil.
- g) Untuk menjalankan usaha tidak diperlukan pendidikan formal, sebagian besar hanya diperoleh dari pengalaman sambil bekerja. pada umumnya unit usahanya termasuk "*one man enterprise*" dan walaupun pekerja biasanya berasal dari keluarga sendiri.
- h) Hasil produksi atau jasa diperuntukkan terutama untuk dikonsumsi masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah.

Santos (Nas, 1984: 54) coba menambahkan karakteristik sektor informal, yakni memiliki ciri jumlah barang sedikit dan mutunya rendah, modal sangat terbatas, tekniknya tradisional, kesempatan kerja elastis, terdapat banyak tenaga kerja yang tidak diberi upah, pemberian kredit terjadi secara pribadi, seringkali keuntungan tinggi pada setiap kesatuan, hubungan dengan pembeli secara langsung dan pribadi, serta ketergantungan pada faktor-faktor ekstern adalah ringan.

Dalam kaitan dengan strategi bertahan hidup di kota yang lazim dipakai sektor informal, Evers dan Korff (2002: 229) menyebut tiga strategi untuk bertahan hidup di kota: ekonomi bayangan, sektor informal dan produksi subsisten. Ekonomi bayangan mencakup semua kegiatan ekonomi yang tidak tercatat dalam statisitik resmi, dan oleh karena itu, tidak tersentuh oleh peraturan pemerintah dan kewajiban membayar pajak. Sektor informal meliputi unit-unit kecil dalam ekonomi bayangan yang menghasilkan barang

dan jasa untuk dipasarkan. Sedangkan produksi subsisten adalah meliputi semua kegiatan ekonomi yang berorientasi konsumsi, untuk digunakan dan dikonsumsi sendiri tanpa melalui mekanisme pasar.

Perlu diketahui pula bahwa dalam khazanah ilmu ekonomi, dibedakan dengan tegas antara sektor informal dan aktivitas (ekonomi) informal (Yustika, 2000:190). Aktivitas ekonomi informal adalah *pertama*, sektor rumah tangga (*household sector*). Sektor ini memproduksi barang dan jasa yang kemudian didistribusikan atau dikonsumsi di dalam sektor rumah tangga sendiri. *Kedua*, sektor informal (*informal sector*). Sektor informal dicirikan sebagai produsen skala kecil; *Ketiga*, sektor irreguler (*irreguler sector*). Sektor ini dicirikan sebagai kegiatan yang sebagian merupakan tindakan-tindakan ilegal (melawan hukum), *Keempat*, sektor kriminal (*criminal sector*). Jika pada irreguler sektor cuma sebagian saja yang ilegal, maka pada sektor ini seluruhnya bersifat ilegal, seperti pencurian, obat-obat terlarang (*drugs*) maupun prostitusi.

Untuk lebih mudah memahami tentang karakteristik umum sektor informal yang dikemukakan di atas, di bawah ini akan diuraikan keterkaitan menurut beberapa ahli:

Tabel 2-1  
Keterkaitan Karakteristik Sektor Informal dari Beberapa Ahli

Tinjauan	Sethuranan	ILO	Todaro	Magdalena	Wirosardjono	M. Santos
Permodalan	Tidak memperoleh kredit dari lembaga resmi	Operasinya dalam skala kecil	Produksi berskala kecil dan sedikit modal	Modal dan perputaran usaha relatif kecil sehingga operasinya juga kecil	Modal peralatan dan perlengkapan dan omzetnya biasanya kecil dan diusahakan atas dasar hitungan harian	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modal sangat terbatas</li> <li>- Pemberian kredit terjadi secara pribadi</li> </ul>
Teknologi	Tidak menggunakan lis-tink dan tena-ga mekanis	Padat karya dan tekno-loginya ber-sifat adaptif	Teknologi yang sederhana	Teknologi tradisional	Tidak mengenal sistem perbankan, pembukuan, perkreditan, dan sebagainya	Tekniknya tradisional
Pola Kerja	Tidak bekerja pada jam tetap Pekerja keluarga	Mudah dimasuki Bersandar pada sumberdaya lokal	Produktivitas dan tingkat penghasilan kecil	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kegiatan usa-hanya tidak terorganisir</li> <li>- Pola kegiatan (lokasi dan jam kerja ) tidak teratur dengan baik</li> </ul>	Pola kegiatannya tidak teratur, baik waktu, permodalan, dan pener-maannya	Jumlah barang adalah sedikit dan mutunya rendah
Tenaga kerja	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pekerja Keluarga</li> <li>- Tenaga kerja kurang dari enam bulan</li> <li>- Jumlah tenaga kerja perunit usaha tidak melebihi 10 orang</li> </ul>	Keterampilan dapat diperoleh di luar sistem sekolah formal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Usaha milik sendiri</li> <li>- Sedikit pendidikan formal tanpa keterampilan-pilan</li> <li>- Kebanyakan pendatang dari desa</li> <li>- Motivasinya hanya sekedar untuk bisa hidup bukan untuk mendapat keuntungan</li> </ul>	Tidak diperlukan pendidikan formal, sebagian besar hanya diperoleh dari pengalaman sambil bekerja	Terdapat banyak tenaga kerja yang tidak diberi upah	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Umumnya dilakukan oleh yang berpendapatan rendah dan tidak mempunyai keahlian dan keterampilan khusus</li> <li>- Umumnya tiap-tiap satuan usaha mempekerjakan tenaga yang sedikit dan dari lingkungan hubungan keluarga, kenalan, atau berasal dari daerah yang sama</li> </ul>
Regulasi	-	Tidak terkena langsung oleh regulasi dan pasarnya kompetitif	-	Pada umumnya tidak mempunyai ijin usaha	Tidak tersentuh oleh aturan atau ketentuan yang ditetapkan pemerintah	-

Tabel 2-1  
Keterkaitan Karakteristik Sektor Informal dari Beberapa Ahli

Tinjauan	Sethurman	ILO	Todaro	Magdalena	Wirosardjono	M. Santos
Pemodalan	Tidak memperoleh kredit dari lembaga resmi	Operasinya dalam skala kecil	Produksi berskala kecil dan sedikit modal	Modal dan perputaran usaha relatif kecil sehingga operasinya juga kecil	Modal peralatan dan perlengkapan dan omzetnya biasanya kecil dan diusahakan atas dasar hitungan harian	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modal sangat terbatas</li> <li>Pemberian kredit terjadi secara pribadi</li> </ul>
Teknologi	Tidak menggunakan lis-tnk dan tena-ga mekanis	Padat karya dan tekno-loginya ber-sifat adaptif	Teknologi yang sederhana	Teknologi tradisional	Tidak mengenal sistem perbankan, pembukuan, perkreditan, dan sebagainya	Tekniknya tradisional
Pola Kerja	Tidak bekerja pada jam tetap Pekerja keluarga	Mudah dimasuki Bersandar pada sumberdaya lokal	Produktivitas dan tingkat penghasilan kecil	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kegiatan usahanya tidak terorganisir</li> <li>Pola kegiatan (lokasi dan jam kerja ) tidak teratur dengan baik</li> </ul>	Pola kegiatannya tidak teratur, baik waktu, permodalan, dan peneu-maannya	Jumlah barang adalah sedikit dan mutunya rendah
Tenaga kerja	Pekerja Keluarga Tenaga kerja kurang dari enam bulan Jumlah tenaga kerja perunit usaha tidak melebihi 10 orang	Keterampilan dapat diperoleh di luar sistem sekolah formal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Usaha milik sendiri</li> <li>Sedikit pendidikan formal tanpa keterampilan-pilan</li> <li>Kebanyakan pendatang dari desa</li> <li>Motivasinya hanya sekedar untuk bisa hidup bukan untuk mendapat keuntungan</li> </ul>	Tidak diperlukan pendidikan formal, sebagian besar hanya diperoleh dari pengalaman sambil bekerja	Terdapat banyak tenaga kerja yang tidak diberi upah	<ul style="list-style-type: none"> <li>Umumnya dilakukan oleh yang berpendapatan rendah dan tidak mempunyai keahlian dan keterampilan khusus</li> <li>Umumnya tiap-tiap satuan usaha mempekerjakan tenaga yang sedikit dan dan lingkungan hubungan keluarga, kenalan, atau berasal dan daerah yang sama</li> </ul>
Regulasi		Tidak terkena langsung oleh regulasi dan pasarnya kompetitif		Pada umumnya tidak mempunyai ijin usaha	Tidak tersentuh oleh aturan atau ketentuan yang ditetapkan pemerintah	

Berdasarkan karakteristik sektor informal di atas, **penelitian ini menggunakan karakteristik sektor informal sebagaimana yang diungkapkan oleh Magdalena dalam Ensiklopedi Nasional** (lih. hal. 29-30). Penelitian ini menggunakan karakteristik tersebut karena dalam karakteristik ini memuat semua elemen yang terkait dengan sektor informal.

Namun terlepas dari berbagai definisi dan debat di seputar sektor informal di atas yang umumnya bersifat akademik, permasalahan sektor informal sangat nyata dirasakan di kota-kota di negara-negara berkembang pada umumnya dan di negara maju pada kasus-kasus tertentu. Di Indonesia, sektor informal perkotaan, bahkan menjadi tumpuan kehidupan yang semakin besar sejak terjadinya krisis ekonomi yang dimulai pada tahun 1997.

## **B. Pedagang Kaki Lima**

### **1. Karakteristik Umum Pedagang Kaki Lima**

Sebutan kaki lima adalah warisan sejarah penjajahan Inggris. Yakni tepi kiri-kanan jalan selebar 5 *feets* (kaki) yang diperuntukkan bagi pejalan kaki dan sekarang lebih dikenal dengan istilah trotoar. Dengan demikian, pedagang jajanan kaki lima adalah kegiatan usaha berskala kecil, tidak berbadan hukum yang memproduksi atau mendistribusikan makanan (jajanan), dengan menggunakan areal tepi jalan sebagai lokasi usaha (Mokoginta, 1999: 123).

Lebih jelas diungkapkan oleh Schoch dalam Parid (2001: 35) bahwa istilah "kaki lima" telah lama dikenal sejak tahun 1811 sampai dengan tahun

1816, yaitu saat Napoleon menguasai benua Eropa dan daerah-daerah koloni Belanda di Asia berada di bawah kekuasaan administrasi Inggris. Pada waktu itu, Gubernur Jenderal Inggris untuk Indonesia adalah Sir Thomas Stamford Raffles yang menginstruksikan sistem lalu lintas di sebelah kiri jalan raya dan sekaligus mengeluarkan suatu peraturan bahwa di tepi-tepi jalan harus dibuat trotoar untuk pejalan kaki yang tingginya harus 31 cm dan lebarnya sekitar 150 cm/ 5 kaki (*five feet*).

Sistem lalu lintas kiri masih tetap berlaku sampai sekarang, sedangkan trotoar pejalan kaki tidak begitu banyak bertambah. Di atas tempat yang sempit inilah para pedagang tepi jalan melakukan usahanya, suatu kegiatan yang biasa dilakukan di desa-desa. Dari *five feet* (lima kaki) telah berubah menjadi kaki lima.

Bromley dalam Manning (1996: 229) juga pernah mengadakan penelitian tentang pedagang kaki lima (*street trading*) di Cali, Colombia. Menurutnya, telah banyak studi pedagang kaki lima dan kebanyakan dikaitkan dengan proses urbanisasi tentang masalah dan kebijakan kesempatan kerja, serta tentang kerangka dan perencanaan kota. Lebih jauh, Ray Bromley mengidentifikasi ciri-ciri pedagang kaki lima, yaitu: (a) pedagang kaki lima umumnya dijumpai di tengah kota, (b) umumnya mempunyai tempat kerja yang menetap di jalan; (c) umumnya berpendidikan sampai tingkat dasar; (d) umumnya laki-laki; (e) umumnya bekerja tanpa pembantu; (Manning, 1996 : 232).

Ciri-ciri pedagang kaki lima yang lain juga dikemukakan oleh Supartomo dan Edi Rusdiyanto (<http://www.smeru.or.id/newslet/1999/ed07/data7.htm>:8) berdasarkan hasil penelitiannya tentang *Profil Sektor Informal Pedagang Kaki Lima di Kawasan Pinggiran Perkotaan (Studi Kasus: Pedagang Kaki Lima di Pinggir Jalan Raya Pamulang-Cirendeu, Tangerang* adalah sebagai berikut:

- a) Keberadaan pedagang kaki lima di sepanjang pinggir jalan raya Pamulang-Cirendeu memberikan kontribusi pada perputaran perekonomian di kawasan pinggiran perkotaan Jakarta Selatan.
- b) Profesi sebagai pedagang kaki lima didominasi kaum pria yang berstatus kawin dan mempunyai tanggungan keluarga serta sebagian besar mempekerjakan anggota keluarga sendiri.
- c) Kecuali jenis jasa, sebagian besar pedagang kaki lima berpendidikan SD karena sebagian besar profesi pedagang kaki lima tidak mensyaratkan tingkat pengetahuan yang tinggi.
- d) Walaupun profesi pedagang kaki lima dianggap pekerjaan tetap, namun keberadaannya di kawasan Pamulang-Cirendeu sebagian besar kurang dari lima tahun. Fenomena ini menggambarkan bahwa profesi sebagai pedagang kaki lima merupakan pekerjaan yang mempunyai mobilitas tinggi.
- e) Modal yang diperlukan untuk berdagang kaki lima ini bervariasi, dan persentase terbesar dari tiap-tiap jenis perdagangan adalah berturut-turut, makanan/minuman, non-makanan dan buah-buahan.
- f) Penghasilan rata-rata pedagang kaki lima berkisar antara Rp. 350.000,00 hingga Rp. 1.100.000,00 per bulan. Penghasilan terendah Rp. 300.000,00 per-bulan (pedagang koran) dan penghasilan tertinggi Rp. 3.000.000,00 per-bulan (pedagang bambu).
- g) Secara kualitatif, kesadaran lingkungan pedagang kaki lima rata-rata cukup, yaitu terlihat dengan adanya pembuangan limbah/sampah yang cukup teratur. Selain itu, kualitas lingkungan tempat usaha juga dipandang cukup positif.

Mokoginta (1999:124) membagi karakteristik usaha pedagang kaki lima menjadi dua pola, yakni pola menetap dan pola berpindah tempat. Bentuk umum dari pola usaha menetap lazimnya adalah dengan cara membangun warung di lokasi tertentu yang ramai dikunjungi orang. Misalnya di sekitar perkantoran, terminal angkutan umum, sekitar pelabuhan, rumah sakit, sekolah, atau persimpangan jalan. Sedangkan bentuk umum pola usaha berpindah tempat adalah alat usahanya biasanya terdiri dari gerobak dorong atau pikulan, yang dapat dibawa keluar masuk ke lokasi pemukiman penduduk.

Namun pola berdagang kaki lima yang berpindah tempat biasanya memiliki ciri-ciri dan karakteristik seperti yang diungkap Soto. Soto (1991: 72) yang juga menjadi ahli ekonomi pada General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), menyebut ciri-ciri sebagai berikut: jenis dagangan berupa kelontong, bahan pangan yang tidak cepat busuk, tidak mempunyai lokasi tertentu atau tetap, beroperasi dalam skala kecil, pendapatan tergantung kepada kemahiran mereka berkeliling mencari langganan dan pembeli karena sangat kecil kemungkinan langganan akan mencari mereka, tidak terhimpun karena beroperasi sendiri-sendiri, mereka tidak memiliki modal barang yang besar atau peluang untuk mendapat kredit dari bank.

Karakteristik pedagang kaki lima secara lebih rinci dikemukakan oleh An-naf (1986:3) sebagai berikut:



- (a) Berdagang di kaki lima umumnya sebagai mata pencaharian pokok.
- (b) Para pedagang kaki lima umumnya tergolong angkatan kerja produktif.
- (c) Tingkat pendidikan mereka umumnya rendah.
- (d) Sebagian besar pedagang kaki lima pendatang dari daerah dan belum memiliki kependudukan yang sah di kota.
- (e) Mereka mulai berdagang sejak sekitar 5-10 tahun yang lalu.
- (f) Sebelum menjadi pedagang kaki lima mereka umumnya petani/buruh.
- (g) Permodalan mereka umumnya lemah dan omset penjualannya relatif kecil.
- (h) Umumnya mereka memiliki/ mengusahakan modal sendiri dan belum ada hubungan dengan bank.
- (i) Kemampuan wiraswasta mereka umumnya lemah dan kurang mampu memupuk modal.
- (j) Umumnya mereka memperdagangkan bahan pangan, sandang, dan kebutuhan sekunder.
- (k) Tingkat pendapatan mereka relatif rendah untuk memenuhi kebutuhan hidup di perkotaan.
- (l) Pada hakekatnya mereka telah terkena pajak dengan adanya retribusi maupun pungutan-pungutan tidak resmi.

Ramli (1992: 93), Guru Besar UI yang pernah mengadakan penelitian di DKI Jakarta, menyebutkan ada beberapa ciri-ciri umum pedagang kaki lima: menunggu datangnya pembeli, terlibat dalam proses niaga dan biasanya sebagai mata rantai terakhir sebelum mencapai konsumen maka jenis yang dijualnya pun berupa kebutuhan sehari-hari, bentuk tempat dagangan umumnya berupa tenda agar mudah dipindahkan dan letak lokasi usaha umumnya di tepi jalan, trotoar bahkan sering mengambil sebagian dari jalan umum, rendahnya terlibat dalam organisasi seperti menjadi anggota koperasi, tidak memerlukan keterampilan kecuali jasa.

Dari definisi-definisi tentang karakteristik pedagang kaki lima di atas, terdapat keterkaitan pendapat satu sama lain. Untuk lebih jelasnya lihat tabel di bawah ini:

**Tabel 2.2**

**Keterkaitan Karakteristik Pedagang Kaki Lima Menurut Beberapa Ahli**

<b>Tinjauan</b>	<b>Bromley</b>	<b>Soto</b>	<b>Ramli</b>	<b>Supartomo</b>	<b>An-Naf</b>
Lokasi	Di tengah kota, umumnya mempunyai tempat kerja yang menetap di jalan	Tidak tertentu/ tidak tetap, ada yang diam di lokasi dan ada yang berjualan keliling	Di tepi jalan, trotoar, bahkan sering mengambil sebagian dari jalan umum	Penelitian diadakan di pinggiran jalan	
Tenaga Kerja	Umumnya berpendidikan sampai tingkat dasar. Umumnya laki-laki Umumnya bekerja tanpa pembantu.	Tidak terhimpun karena beroperasi sendiri-sendiri.	Umumnya tidak membutuhkan keterampilan kecuali jenis jasa.	Umumnya laki-laki yang sudah kawin. Umumnya berpendidikan SD.	Umumnya tergolong angkatan kerja produktif. Tingkat pendidikan umumnya rendah Sebagian besar pendatang dari daerah dan belummiliki kependudukan yang sah di kota. Sebelumnya petani/buruh

Berdasarkan karakteristik pedagang kaki lima di atas, **penelitian ini menggunakan definisi pedagang kaki lima sebaga berikut: mereka yang berdagang di trotoar dan tepi jalan, mereka berpendidikan rendah**

Dari definisi-definisi tentang karakteristik pedagang kaki lima di atas, terdapat keterkaitan pendapat satu sama lain. Untuk lebih jelasnya lihat tabel di bawah ini:

**Tabel 2.2**

**Keterkaitan Karakteristik Pedagang Kaki Lima Menurut Beberapa Ahli**

<b>Tinjauan</b>	<b>Bromley</b>	<b>Soto</b>	<b>Ramli</b>	<b>Supartomo</b>	<b>An-Naf</b>
Lokasi	Di tengah kota, umumnya mempunyai tempat kerja yang menetap di jalan	Tidak tertentu/ tidak tetap, ada yang diam di lokasi dan ada yang berjualan keliling	Di tepi jalan, trotoar, bahkan sering mengambil sebagian dari jalan umum	Penelitian diadakan di pinggiran jalan	
Tenaga Kerja	Umumnya berpendidikan sampai tingkat dasar. Umumnya laki-laki Umumnya bekerja tanpa pembantu.	Tidak terhimpun karena beroperasi sendiri-sendiri.	Umumnya tidak membutuhkan keterampilan kecuali jenis jasa.	Umumnya laki-laki yang sudah kawin. Umumnya berpendidikan SD.	Umumnya tergolong angkatan kerja produktif. Tingkat pendidikan umumnya rendah. Sebagian besar pendatang dari daerah dan belummiliki kependudukan yang sah di kota. Sebelumnya petani/buruh

Berdasarkan karakteristik pedagang kaki lima di atas, **penelitian ini menggunakan definisi pedagang kaki lima sebagai berikut: mereka yang berdagang di trotoar dan tepi jalan, mereka berpendidikan rendah**

sehingga relatif tidak memerlukan keterampilan khusus kecuali jenis jasa tertentu, modal dan omzet penjualan relatif rendah, dan tidak memiliki izin resmi dari pemerintah. Penelitian ini menggunakan definisi di atas karena definisi tersebut menggambarkan pedagang kaki lima secara umum yang ada di perkotaan.

## 2. Peranan dan Permasalahan Pedagang Kaki Lima

Pedagang kaki lima merupakan aktivitas ekonomi informal masyarakat menengah ke bawah yang umumnya lepas dari bantuan kredit bank dan fasilitas dari pemerintah. Namun tidak bisa dipungkiri, pedagang kaki lima cukup punya kontribusi dalam menggerakkan perekonomian golongan lemah. Minimnya perhatian pemerintah terhadap aktivitas ekonomi informal ini, membuktikan bahwa sifat kemandirian dan berdikari menjadi ciri khas mereka.

Pedagang kaki lima bukan sekadar berfungsi sebagai pemenuhan konsumsi lapisan masyarakat menengah ke bawah, tetapi juga menjadi benteng terakhir bagi segenap lapisan warga kota yang karena berbagai sebab, membutuhkan lapangan pekerjaan. (Mokoginta, 1999: 122). Lebih jauh, Swasono menyatakan bahwa secara struktural, kehadiran sektor informal, termasuk pedagang kaki lima, sangat dibutuhkan oleh sektor formal. Sektor informal atau pedagang kaki lima sebagai penyangga yang kronis.

Dalam konteks ini, sektor informal, terutama pedagang kaki lima dan pedagang asongan, menjadi agen terakhir dari produsen barang pada sektor formal yang langsung bersinggungan dengan konsumen. Dengan demikian, sektor formal yang biasanya dikuasai oleh kelompok modal besar seharusnya memberi perhatian memadai terhadap kelangsungan usaha sektor informal karena melalui merekalah produksi mereka dipasarkan langsung ke tangan pembeli pada tingkat akar rumput (*grass roots*).

Tak berlebihan jika kemudian Miftah Wirahadikusumah mengatakan bahwa sektor informal atau pedagang kaki lima menjadi bumper masyarakat kapitalis, karena di samping mempunyai peran produksi, sektor informal juga mempunyai peran konsumsi (Rachbini, 1994: 92). Todaro (1997: 270) menyatakan bahwa keberadaan sektor informal juga sangat berkaitan dengan sektor formal perkotaan (industri). Karena dalam praktiknya, sektor formal perkotaan tergantung kepada sektor informal dalam hal input yang murah dan upah barang bagi pekerjanya, serta pada gilirannya sektor informal juga tergantung kepada pertumbuhan sektor formal untuk sebagian dari penghasilan langganannya.

Tak dapat dipungkiri pula bahwa pedagang kaki lima memberikan sumbangan pendapatan yang besar pula kepada pendapatan daerah. Karena jumlahnya yang banyak, pedagang kaki lima memberikan angka yang cukup signifikan dalam pendapatan daerah. Retribusi dipungut sebagai langkah

kompromi antara aparat dengan pedagang kaki lima agar bisa berjualan di trotoar.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa peranan pedagang kaki lima tidak hanya sebagai bumper atau katup pengaman masyarakat kelas bawah, tetapi juga mempunyai peran hubungan timbal balik dengan sektor formal. Sektor formal membutuhkan keberadaan sektor informal, sehingga tepat sekali bila dikatakan bahwa sektor formal dan informal dianggap saling berkaitan dan saling melengkapi dalam kegiatan perekonomian perkotaan. Salah satu bentuk perdagangan sektor informal yang penting adalah pedagang kaki lima. Bahkan, karena begitu penting dan khas dalam sektor informal, istilah informal sering diidentikkan dengan jenis pekerjaan yang dilakukan oleh pedagang kaki lima.

Namun demikian, sektor informal, khususnya pedagang kaki lima, acapkali diperlakukan sewenang-wenang oleh pemerintah. Pedagang kaki lima dinilai membawa masalah-masalah sosial yang sulit dikendalikan. Misalnya, pedagang kaki lima seringkali dianggap sebagai penyebab timbulnya masalah kemacetan, kebersihan dan kesemrawutan. Bromley dalam Manning (1996: 234) mendaftar berbagai persoalan sosial yang dilekatkan pemerintah pada pedagang kaki lima, yaitu menyebabkan gangguan yang membuat kota menjadi kotor dan tidak rapi; menyebabkan kemacetan lalu lintas; pembuangan sampah di sembarang tempat; gangguan para pejalan kaki; saingan pedagang toko yang tertib dan membayar pajak;

penyebaran penyakit lewat kontak fisik dan penjualan makanan yang kotor dan basi.

Lepas dari peranan yang dimiliki pedagang kaki lima, ada memang beberapa persoalan krusial yang membuat pedagang kaki lima gampang dijadikan kambing hitam menyangkut kesemrawutan tata kota. Supartomo misalnya, melihat secara lebih makro, bahwa pedagang kaki lima menimbulkan berbagai permasalahan, antara lain masalah pencemaran, tata ruang yang tidak sesuai akibat keberadaan pedagang kaki lima yang menempati kawasan yang bukan peruntukannya, misalnya: taman-taman, trotoar atau emper-emper toko dan sebagainya.

### **3. Beberapa Cara Penanganan Pedagang Kaki Lima**

Kebijakan adalah serangkaian tindakan untuk mencapai tujuan, maka penanganan pedagang kaki lima yang dilakukan oleh pemerintah merupakan bagian dari kebijakan publik. Berdasarkan hasil penelitian Bromley dalam Manning (1996: 237), pedagang kaki lima diatur secara ketat dalam peraturan kota dan polisi memerinci tempat dan persyaratan berdagang. Semua pedagang kaki lima diharapkan memiliki kartu identitas maupun dokumen-dokumen resmi yang lain, memiliki izin berdagang, dan surat kesehatan dari pejabat kota. Mereka tidak dipungut pajak, tetapi mereka harus membayar uang beberapa kali untuk memperoleh izin. Akan tetapi, karena peraturan-peraturan itu dilanggar, sekitar 80% dari pedagang

kaki lima yang ada, tidak memiliki izin resmi. Akhirnya para para petugas kota dan polisi melakukan pengusiran dan penyitaan barang dagangan mereka.

Menurut Bromley dalam Manning (1996: 240) lebih lanjut, pedagang kaki lima di Cali tidak dibasmi habis, mereka hanya dikendalikan karena:

(a) Akan menemui perlawanan yang keras dari para pedagang kaki lima; (b) Mereka juga mempunyai suara dalam pemilihan umum yang dipandang penting bagi para politikus yang populis; (c) Pedagang kaki lima dianggap satu-satunya alternatif bagi banyak orang agar terhindar dari kemiskinan, pelacuran, atau kriminalitas dan akibat sosial lainnya; (d) Faktor terpenting mereka mempunyai jalinan yang kuat antara pedagang kaki lima dan pelbagai bisnis besar maupun menengah.

Begitu juga yang terjadi di Indonesia. Pemerintah memberlakukan kebijakan penertiban sampai saat ini dengan maksud untuk mengendalikan pertumbuhan pedagang kaki lima, namun tidak sampai menumpas habis, apalagi menyediakan jalan keluar bagi pengentasan masalah pedagang kaki lima. Pada tahun 1980-an pelaksanaan kebijakan dilaksanakan secara *ad-hoc*, sporadis, represif dan militeristik; tim penertiban melakukan razia tanpa memberi peringatan terlebih dahulu kepada para penghuni liar, pedagang kaki lima dan sejenisnya.

Pada tahun-tahun berikutnya, pelaksanaan kebijakan penertiban dilakukan secara lebih toleran yakni dilakukan secara persuasif, meski tetap



saja di beberapa tempat pendekatan represif tetap dipakai aparat. Dalam operasi penertiban, sebenarnya pemerintah sudah memberitahukan terlebih dahulu sebelum diadakan penertiban, tetapi karena berdagang kaki lima sudah menjadi kebutuhan hidup, beberapa pedagang tidak mengindahkan pemberitahuan tersebut. Sehingga yang terjadi adalah tindakan penyitaan. Seperti yang diungkapkan oleh Parid (2003: 115) bahwa tahapan-tahapan dalam pelaksanaan kebijakan penertiban yang dilakukan oleh pemerintah kota Bandung adalah:

#### I. Tahap persiapan

- a. Pembentukan Tim Penertib pedagang kaki lima
- b. Pembuatan surat edaran Walikota dan pemasangan spanduk

#### II. Tahap Pelaksanaan

- a. Pembongkaran sarana berjualan yang sifatnya permanen
- b. Pengusiran pedagang kaki lima dan penyitaan barang-barang milik pedagang yang tidak mengindahkan kebijakan pelarangan
- c. Pemasangan pagar pembatas
- d. Pelaksanaan sidang yustisi terhadap pedagang yang melanggar
- e. Penarikan petugas dari lokasi penertiban

Pemkot Bandung telah berusaha mencari format baru kebijakan dengan diadakannya lokakarya Pengaturan, Pembinaan, dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Di antara hasil lokakarya tersebut adalah ditetapkannya Perda No. 624 tahun 1999 tentang Pengaturan dan Pembinaan

Pedagang Kaki Lima. Namun atas nama ketertiban, keputusan tersebut hanya sebatas yuridis-formal saja karena perkembangannya muncul keputusan baru yang sifatnya pengusiran dengan alasan penertiban.

Penertiban tidak menutup kemungkinan mengundang aksi perlawanan dan penolakan dari para pedagang kaki lima seperti yang terjadi di banyak tempat. Menurut Barrington Moore, seperti dikutip Miftah Wirahadikusuma (*Prisma*, No. 5, 1991: 38), perlawanan sosial dimungkinkan karena dalam setiap masyarakat terdapat apa yang disebut sebagai "moralitas alami" (*natural morality*) yang merupakan dasar bagi legitimasi sosial. Keberadaan moralitas seperti ini mendahului dan bersifat independen dari struktur sosial yang ada dalam masyarakat.

Terlebih lagi, persoalan utama dari kesemrawutan kota sebenarnya terletak dari ketidakmampuan pemerintah dalam mendesain tata ruang kota yang layak dan manusiawi serta kegagalan pemerintah meningkatkan prasarana jalan dan kendaraan umum yang bersifat massal guna mengantisipasi kenaikan jumlah penduduk di kota akibat migrasi dari desa. Oleh karena itu, Marco Kusumawijaya (*Kompas*, 23/9/2002) menilai bahwa kebijakan penertiban hanya menyelesaikan masalah di permukaan, sembari melupakan akar persoalan struktural yang menyebabkan maraknya pedagang kaki lima. Sebaiknya, pemerintah kota perlu secara antisipatif menyiapkan kebijakan-kebijakan yang secara realistis lebih mengakui dan akomodatif

terhadap kegiatan-kegiatan perekonomian rakyat yang berskala kecil dan merata, termasuk misalnya, melakukan revisi tata ruang.

Selain itu, penanganan pedagang kaki lima, tidak hanya dilakukan dengan cara penertiban dan penetapan kebijakan yang mengakomodasi mereka tanpa diimbangi dengan pembinaan pedagang kaki lima untuk meningkatkan SDM mereka. Secara yuridis, pembinaan sudah ditetapkan, misalnya Pemda DKI telah menetapkan dalam Perda No. 5 tahun 1978 tentang mengatur tempat usaha serta pembinaan pedagang kaki lima di wilayah DKI Jakarta, Perda No. 11 tahun 1988 tentang Penertiban Umum di DKI.

Demikian pula Tap MPR No. IV/MPR/78 tentang agar pedagang kaki lima diharapkan setelah mendapat pembinaan dalam jangka tertentu akan bersedia dan mampu pindah dan berdagang di pasar-pasar/di toko-toko sesuai dengan jenis dagangan.

Begitu pula UUD 1945 yang dinilai relevan dengan pembinaan ekonomi khususnya pengembangan sektor informal adalah pasal 27 ayat 2 yang mengandung semangat persamaan mendapatkan pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan untuk setiap warga negara dan pasal 33 yang mengandung tiga konsep dasar perekonomian, yakni usaha bersama atas dasar kekeluargaan, kepemilikan negara atas bidang-bidang yang menguasai hajat hidup orang banyak, serta kesejahteraan rakyat sebagai hasil akhir. Namun ketentuan tersebut hanya bersifat yuridis dan permasalahan pedagang kaki lima ditangani dengan cara-cara lama. Seperti yang dikemukakan oleh Budi

Wibowo (2001: 80) bahwa kebijakan pembinaan pedagang kaki lima di DKI Jakarta tidak bisa dikatakan berhasil karena penanganan pedagang kaki lima masih dengan cara lama, yakni penertiban.

Penanganan pedagang kaki lima dengan memakai metode lama yang represif sebenarnya wujud dari keengganan aparat pemerintah untuk melakukan pola-pola pembinaan yang komprehensif. Hal ini disebabkan pembinaan pedagang kaki lima yang komprehensif bersifat gradual dan membutuhkan dana, sedangkan pola lama hanya mengandalkan kekuatan represif yang tidak memakan waktu lama.

Akan tetapi pola represif justru menimbulkan ketakutan, tapi tidak memunculkan kesadaran pelaku pedagang kaki lima. Untuk itu, perlu alternatif penanganan pedagang kaki lima yang lebih memanusiakan mereka serta mendayagunakan dan mengintegrasikan potensi mereka dalam pembangunan. Hoesein (2000: 6) memberikan contoh pola pembinaan pedagang kaki lima yang mengintegrasikan mereka dalam struktur pembangunan secara terpadu:

A. Pembinaan pedagang kaki lima

a. Penyediaan tempat usaha

- memasuki usaha kaki lima dalam tata ruang kota
- penataan kaki lima secara terpadu
- penyediaan tempat usaha pedagang kaki lima, meliputi: lokasi binaan (14), pasar-pasar, bangunan perkantoran, pusat perbelanjaan /perdagangan, partisipasi masyarakat, pusat rekreasi. Rumah sakit, kampus, halaman masjid, dan lain-lain.

b. Bantuan pinjaman modal usaha

c. Bimbingan/pelatihan dan penyuluhan

d. Penguatan kelembagaan kelompok pedagang kaki lima.

e. Pengendalian dan pengawasan secara berkesinambungan dan terpadu

- A. Pembangunan tempat usaha
  - a. Pembangunan pasar sentra kaki lima Cengkareng yang mampu menampung sebanyak: 634 kios dengan komoditi sandang, sepatu, elektronik, loak, makanan dan minuman, dan lain-lain.
  - b. Pembuatan lokasi binaan

Selain penertiban dan pembinaan pedagang kaki lima terdapat cara-cara lain yang masih berkaitan. Seperti dikemukakan oleh Simanjuntak (1986: 121-122) bahwa ada empat cara penanganan sektor informal atau pedagang kaki lima:

- a) Mendorong sektor-sektor yang ada menjadi usaha formal. Misalnya warung nasi menjadi restoran, pedagang kaki lima menjadi toko. Untuk itu mungkin diperlukan peningkatan atau perubahan lokasi dan bangunan yang perlu sesuai dengan perencanaan tata kota. Peningkatan ini, di samping meningkatkan kemampuan dan penghasilan tenaga yang bersangkutan juga untuk menambah kesejahteraan kerja dan lebih mudah dicatat sebagai wajib pajak.
- b) Meningkatkan kemampuan dalam usaha yang sama. Misalnya tukang sayur dapat dilengkapi dengan gerobak yang lebih besar dan alat pendingin, sehingga dagangan yang tidak terjual habis masih dapat dijual esok harinya. Sektor informal di bidang produksi dapat dibantu dengan penyediaan bahan baku dan kelancaran pemasaran.
- c) Mengingat adanya beberapa sektor informal yang menimbulkan kerugian sosial misalnya pedagang kaki lima yang menimbulkan kemacetan jalan, tukang becak membuat kemacetan lalu lintas dan tidak tertib dan usaha produksi yang mencemarkan lingkungan. Oleh karena itu, pendidikan dapat dilaksanakan dengan mengadakan relokasi, yaitu menempatkannya di lokasi baru. Dalam hal ini perlu dipertimbangkan faktor konsumen dan kemampuan penyesuaian lokasi bagi yang berusaha di aktor tersebut. Disatu pihak perlu perlakuan manusiawi para petugas aka tetapi di pihak lain yang tidak kalah pentingnya ada konsistensi pengaturan perlu diterapkan. Hal ini menuntut kelincahan dalam perencanaan tata kota.
- d) Dalam penanganan sektor informal adalah mengalihkan usaha yang sama sekali tidak mempunyai prospek ke bidang usaha lain. Bisa terjadi seseorang terpaksa memilih sektor informal karena orang tersebut tidak melihat atau khawatir mengambil risiko untuk beralih ke alternatif lain. Akan tetapi dengan membiarkan orang tersebut dalam pekerjaan itu, sama artinya dengan membiarkannya untuk tidak maju. Dalam hal ini,

tanggung jawab pemerintah tidak terbatas pada pemberian penjelasan. Akan tetapi juga mungkin pada penyediaan fasilitas pelatihan dan prasarana usaha supaya yang bersangkutan bisa beralih pekerjaan.

Sedangkan alternatif kebijakan penanganan terhadap pedagang kaki lima di kota menurut Mc Gee dan Yeung (Subarsono: 1998: 92):

**Tabel 2.3**

**Alternatif Kebijakan Penanganan Pedagang Kaki Lima  
Menurut Mc Gee dan Yeung**

JENIS KEBIJAKAN	A SANGAT LUNAK	B LUNAK	C AGAK KERAS	D SANGAT KERAS
Relokasi	Memperbolehkan pedagang kaki lima berjualan secara legal di lokasi yang mereka inginkan.	Memperbolehkan mereka berjualan secara legal di beberapa lokasi dan memindahkan mereka ke pasar umum atau lokasi yang telah ditetapkan.	Memindahkan mereka ke lokasi yang telah ditentukan oleh pemerintah.	Membersihkan pedagang kaki lima dari semua lokasi kota dan melarang mereka berjualan di kota.
Struktural	Mendukung pedagang kaki lima melalui: a. Bantuan modal pemerintah b. Membujuk mereka untuk memasuki profesi lain c. Tidak ada tindakan hukuman bagi mereka yang mempekerjakan anak-anak d. Memperbolehkan mereka menempati sisa ruang di sekitar pasar e. Mengusahakan agar pengusaha besar mendistribusikan komoditasnya melalui pkl.	Dukungan terbatas terhadap pedagang kaki lima dalam skala tindakan yang relatif lebih kecil dari pada kolom A.	Kurang mendukung terhadap pedagang kaki lima melalui tindakan seperti pada kolom D tetapi relatif lebih lunak	Tidak mendukung pedagang kaki lima melalui: a. Pengenaan ijin usaha yang mahal b. Memungkinkan penerapan hukuman terhadap mereka melalui berbagai peraturan yang membatasi ruang gerak mereka.
Edukatif	Mendukung pedagang kaki lima melalui: a. pedagang kaki lima dianggap sebagai contoh wiraswasta-	Dengan terbatas melalui tindakan seperti kolom A tetapi dalam skala relatif kecil.	Kurang mendukung melalui tindakan seperti pada kolom D tetapi	Tidak mendukung pedagang kaki lima melalui: a. Penekanan bahwa mereka

	<p>wan yang berhasil</p> <p>b. Mempengaruhi publik agar memanfaatkan pelayanan pedagang kaki lima</p> <p>c. Mendukung filosofi pendidikan bahwa pengalaman lebih penting dari pada pendidikan formal.</p>		<p>dengan skala yang lebih lunak.</p>	<p>tidak bermoral</p> <p>b. Penekanan bahwa mereka menjadi sarang kriminal</p> <p>c. Menekankan bahwa usaha pedagang kaki lima kurang memenuhi aspek kesehatan.</p>
--	---	--	---------------------------------------	---

Dari beberapa cara penanganan pedagang kaki lima di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa penanganan pedagang kaki lima dapat dilakukan secara bermacam-macam, baik dari penanganan yang paling persuasif hingga represif. Jenis kebijakan penanganan pedagang kaki lima juga beragam mulai dari pembinaan, pembangunan tempat usaha, relokasi, struktural hingga edukatif.

Oleh karena kompleksitas persoalan penanganan pedagang kaki lima inilah, jenis kebijakan yang diambil untuk menyelesaikan masalah tersebut seharusnya disesuaikan dengan kebutuhan dan tingkat kesemrawutan pedagang kaki lima itu. Namun demikian, selama ini pemerintah melalui Dinas Ketentraman dan Ketertiban cenderung memakai mengambil pendekatan relokasi yang bersifat represif. Pola penanganan dan penertiban pedagang kaki lima kemudian lebih identik sebagai pengusuran. Padahal dalam penanganan masalah ini, pengusuran hanyalah salah satu cara dari sekian banyak cara penanganan pedagang kaki lima.

## C. Kebijakan Publik

### 1. Definisi Kebijakan Publik

Banyak definisi dari para pakar ketika membicarakan kebijakan publik. Masing-masing definisi tersebut memberikan penekanan yang berbeda sesuai dengan kecenderungan masing-masing pakar atau praktisi. Misalnya Dye (1975:1) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk kemudian dilakukan dan/atau tidak dilakukan. Karena menyangkut pilihan (*option*) antara yang diputuskan dan tidak diputuskan oleh pemerintah, maka kebijakan publik terkait dengan peraturan atau ketetapan yang diambil pemerintah untuk kepentingan masyarakat luas.

Friedrich (1963: 79) mengemukakan bahwa kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksana usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Sedangkan Easton (1965: 212) melukiskan kebijakan sebagai pengaruh (*impact*) dari aktivitas pemerintah. Easton menekankan aspek pemerintah (*the ruler*) dan masyarakat sebagai *stakeholder* dari kebijakan itu sendiri.

Dunn (1990: 89) mendefinisikan secara lebih luas lagi bahwa kebijakan publik adalah serangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan (termasuk untuk tidak bertindak) yang dibuat oleh badan dan kantor/pejabat



pemerintah, diformulasikan di dalam bidang-bidang isu, yaitu arah tindakan aktual atau potensial dari pemerintah yang di dalamnya terkandung konflik di antara kelompok masyarakat, baik pertahanan, energi, dan kesehatan maupun pendidikan, kesejahteraan, dan kriminalitas. Dengan demikian, inti kebijakan publik menurut Dunn adalah suatu daftar pilihan tindakan yang saling berhubungan yang disusun oleh institusi atau pejabat pemerintah.

Anderson (1979: 2) menjelaskan kebijakan sebagai satu rangkaian kegiatan dengan maksud tertentu yang diikuti oleh seseorang atau satu perangkat pemeran (aktor) dalam mengatasi satu masalah atau mengenai satu hal. Anderson menyimpulkan bahwa kebijakan publik adalah hubungan antara unit-unit pemerintah dengan lingkungannya (*environment*).

Sementara Hogwood dan Gunn (1984: 19-24) mengemukakan bahwa definisi dari kebijakan publik bersifat subyektif, namun pada umumnya menyangkut serangkaian keputusan yang saling berkaitan di mana terlibat banyak keadaan dan kepribadian orang, kelompok, dan kontribusi dari pengaruh organisasi.

Adapun Wibisana (2002:2) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah seperangkat keputusan untuk menghadapi situasi tertentu yang dijiwai nilai, sikap atau anutan tertentu dengan kelengkapan ketentuan tentang tinjauan, cara dan sarana serta kegiatan untuk mencapainya.

Makna publik, menurut Wibisana, tercakup dalam empat dimensi: 1) Kebijakan tersebut adalah kebijakan negara/pemerintah berupa pilihan untuk dilakukan atau tidak dilakukan. 2) Bertujuan untuk mengatasi situasi tertentu dan bermakna demi melindungi kepentingan publik atau memperbaiki kualitas kehidupan dan penghidupan publik. 3) Kebijakan tersebut memandu tindakan/pola tindakan pejabat pemerintah. 4) Didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat otitatif.

**Tabel. 2.4**

**Definisi Kebijakan Publik Menurut Beberapa Ahli**

<b>NO</b>	<b>NAMA</b>	<b>DEFINISI KEBIJAKAN PUBLIK</b>
1.	Thomas R. Dyc (1975: 1)	Apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan.
2.	Carl J. Friedrich (1963: 79)	Serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksana usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu
3.	William N. Dunn (1990: 89)	Serangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan (termasuk untuk tidak bertindak) yang dibuat oleh badan dan kantor/pejabat pemerintah, diformulasikan di dalam bidang-bidang isu yaitu arah tindakan aktual atau potensial dari pemerintah yang di dalamnya terkandung konflik di antara kelompok masyarakat baik pertahanan, energi, dan kesehatan maupun pendidikan, kesejahteraan, dan kriminalitas
4.	Nakamura dan Smallwood (1980: 31)	Serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan.
5.	Hogwood dan Gunn	Kebijakan publik bersifat subyektif, namun pada umumnya menyangkut serangkain keputusan yang

	(1984: 19-24)	saling berkaitan di mana terlibat banyak keadaan dan kepribadian orang, kelompok, dan kontribusi dari pengaruh organisasi.
6.	Bima Haria Wibisana (2002)	Seperangkat keputusan untuk menghadapi situasi tertentu yang dijiwai nilai, sikap atau anutan tertentu dengan kelengkapan ketentuan tentang tinjauan, cara dan sarana serta kegiatan untuk mencapainya.

Berdasarkan pandangan beberapa ahli di atas, **definisi kebijakan publik yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagaimana yang dikemukakan oleh Wibisana (h.52)** karena definisi yang digunakannya olehnya menggambarkan kebijakan secara umum yang mencakup respon pemerintah terhadap situasi tertentu yang dijiwai dengan nilai tertentu dan disertai pula dengan petunjuk atau cara dan program kegiatan untuk mencapai tujuan.

## 2. Kebijakan Publik: Antara Produk, Proses dan Analisis

Setiap kebijakan yang ditetapkan pemerintah pada umumnya merupakan *statutory instrument* (instumen kestatusan) yang memuat kegiatan yang diperbolehkan atau dikehendaki untuk dilakukan. Dengan demikian, kebijakan sebagai otorisasi formal menghasilkan produk-produk tertentu yang menjadi tahapan legitimasi dalam proses kebijakan. Bertolak dari definisi kebijakan publik yang telah disebut di sub-bab sebelumnya, maka produk

enam tahap dalam proses kebijakan, yaitu: perumusan masalah, pembuatan agenda, pembuatan kebijakan, adopsi kebijakan

Sedangkan definisi analisis kebijakan publik dipaparkan oleh Quade (1985: 5) bahwa analisis kebijakan dalam arti luas adalah suatu bentuk penelitian terapan yang dilakukan untuk memperoleh satu pengertian yang lebih mendalam tentang persoalan sosioteknik untuk mencari pemecahannya yang lebih baik. Walter Williams menyebut analisis kebijakan publik sebagai cara untuk mensintesis informasi, termasuk hasil penelitian, untuk menghasilkan pilihan-pilihan kebijakan. Definisi yang relatif sama disampaikan oleh Stuart Nagel yang menyatakan bahwa analisa kebijakan publik adalah cara untuk memilih alternative kebijakan publik yang paling dapat memecahkan permasalahan. Definisi yang menyebut factor pilihan juga dipopulerkan Duncan MacRae. Ia menyatakan bahwa analisa kebijakan publik adalah pilihan dari alternative kebijakan terbaik dari beberapa alternative dengan menggunakan bukti empiris (Wibisana, 2002:3).

Sedangkan Rodinelli menyebutnya sebagai suatu proses yang kompleks untuk mengkaji dan mengelola (*manage*) konflik politik. David Weimer dan Aidan Vining menyebutnya advis yang berorientasi klien dan relevan bagi pengambilan keputusan publik. Adapun Ukeles mendefinisikan kebijakan publik sebagai investigasi sistematik dari pilihan kebijakan termasuk mengumpulkan bukti yang mendukung dan menolak setiap pilihan kebijakan. Proses ini mencakup pengumpulan dan pengolahan informasi, dan

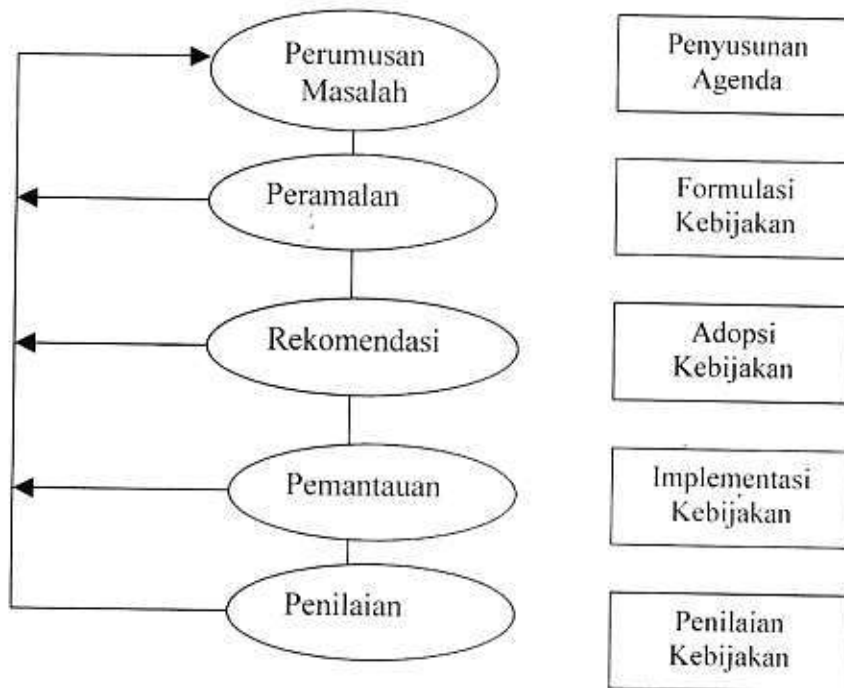
Proses ini mencakup pengumpulan dan pengolahan informasi, dan upaya untuk meramalkan konsekuensi alternative tindakan. Sedangkan menurut Dunn, analisis kebijakan publik adalah sebuah disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan pelbagai metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan mentransformasikan informasi yang relevan bagi kebijakan (*policy-relevant information*), sehingga dapat dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijakan (Wibisana, 2002: 5).

Dengan demikian, analisa kebijakan publik tidak bisa dilepaskan dari kerangka umum sistem kebijakan yang mempertautkan keseluruhan tatanan kelembagaan di mana kebijakan-kebijakan dirumuskan, dan merupakan suatu jaringan yang terdiri dari tiga unsur, yaitu kebijakan publik, *stakeholders*, dan lingkungan kebijakan (*environment*). Sedangkan bentuk analisa kebijakan publik itu sendiri bermacam-macam. *Pertama*, analisa prospektif untuk menghasilkan atau mentransformasikan informasi sebelum kebijakan tersebut dilaksanakan. *Kedua*, analisa retrospektif untuk menghasilkan atau mentransformasi informasi setelah kebijakan tersebut dilaksanakan. Dan *ketiga*, analisa terintegrasi yang bersifat komprehensif dengan menggabungkan metode dan teknik untuk menghasilkan atau mentransformsikan informasi sebelum dan setelah kebijakan tersebut diimplementasikan (Wibisana: 2002: 8).

Dari uraian di atas, terdapat kesamaan antara kebijakan publik sebagai proses dan kebijakan publik sebagai analisis. Kalau kebijakan publik sebagai

proses terdiri dari lima tahapan, yakni penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan. maka begitu pula dalam prosedur analisis kebijakan publik terdapat lima prosedur, yakni: perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan, dan penilaian (Dunn, 2003: 25). Tahapan pembuatan kebijakan publik dan prosedur analisis kebijakan publik terdapat kedekatan sebagaimana terlihat dalam gambar berikut:

**Gambar 2.1**  
**Kedekatan Tahap Proses Kebijakan Public dengan Tahap Analisis**  
**Kebijakan Publik**



Berikut ini perbandingan analisa kebijakan publik menurut beberapa ahli (Wibisana, 1997: 1)

**Tabel 2.5**  
**Perbandingan Analisa Kebijakan Publik Menurut beberapa Ahli**

Bobrow & Dryzek (1987: 9)	Dunn (1994: 17)	Jones (1984: 27)	Patton Sawicky (1993: 5)	Shafritzs & Russell (1997: 54)	Stokey Zeckhauser (1978: 53)
<i>Givens</i> Hard core Asumsi	<i>Menyusun</i> <i>Agenda:</i> Rumusan	Persepsi/Definisi, Agregasi,	Menetapkan konteks masalah	Menyusun agenda	Verifikasi, Definisi dan Perincian

Kapabilitas untuk melakukan kebijakan Proses	masalah	Organisasi, Representasi, Menyusun Agenda			Masalah
<i>Isi/materi</i> Tema-tema teoretis Prinsip-prinsip metodologis Penghampiran empiris	<i>Formulasi Kebijakan:</i> Peramalan	Formulasi, Legitimasi, Budget	Mempersiapkan alternatif-alternatif	Menetapkan atau tidak (jadi) menetapkan kebijakan	Menetapkan kriteria penilaian
<i>Aplikasi kegunaan:</i> Aplikabilitas kebijakan Solusi masalah yang adekuat Kemajuan atau degenerating kemampuan	<i>Adopsi Kebijakan:</i> rekomendasi	Implementasi	Prediksi akibat yang ditimbulkan	Implementasi	Identifikasi kebijakan alternative
<i>Perspektif Waktu</i> Sasaran Standar Normatif Menangani konflik nilai	<i>Implementasi Kebijakan:</i> Pemantauan	Evaluasi: Adjustment/termination	Menilai outcomes	Evaluasi	Evaluasi kebijakan-kebijakan alternative
	<i>Penilaian kebijakan:</i> Evaluasi		Membuat pilihan/opsi	Feedback	Display dan distinguish di antara kebijakan alternatif
					Memantau implementasi kebijakan

Sumber: Wibisana 2002



### 3. Implementasi Kebijakan Publik

Pengertian general tentang implementasi kebijakan adalah kemampuan untuk mencapai kondisi seperti yang telah diramalkan atau ditargetkan jika semua kondisi awal terpenuhi. Akan tetapi, tidak semua kebijakan berhasil pada tataran implementasi. Penyebab kegagalan dalam implementasi kebijakan, secara umum, adalah karena overestimasi terhadap apa yang dapat dicapai serta underestimasi terhadap kemampuan. Hal inilah yang disebut dengan istilah *too good to be true*. Optimisme berlebihan tanpa didukung sumber daya memadai memiliki potensi gagal yang setimpal dengan pesimisme akut terhadap kemampuannya sendiri.

Pada tinjauan lain, suatu kebijakan mempunyai risiko untuk gagal disebabkan oleh faktor-faktor berikut: pelaksanaannya yang buruk (*bad execution*), kebijakan sendiri memang buruk (*bad policy*) atau kebijakan itu memang bernasib buruk (*bad luck*). Dengan demikian, suatu kebijakan boleh jadi tidak dapat diimplementasikan secara efektif, sehingga dinilai oleh para pembuat kebijakan sebagai pelaksanaan yang buruk atau sejak awal kebijakan itu memang buruk karena telah dirumuskan secara sembrono, tidak didukung oleh informasi yang memadai, alasan keliru, atau asumsi-asumsi dan harapan-harapan yang tidak realistis. Atau kebijakan itu bernasib buruk karena adanya kondisi eksternal yang benar-benar tidak menguntungkan efektivitas implementasi, sehingga tidak seorangpun dapat dipersalahkan.

Tidak efisien dan tidak efektif suatu implementasi kebijakan menunjukkan bahwa kebanyakan pemerintah sebatas mampu merumuskan

dan mengesahkan kebijakan, tapi belum sepenuhnya mampu untuk menjamin kebijakan tersebut menghasilkan dampak atau perubahan-perubahan tertentu yang diharapkan. Gejala inilah yang oleh Dunsire (dalam Wahab, 1997:61) disebut sebagai *implementation gap*. Istilah tersebut dimaksudkan untuk menjelaskan suatu keadaan di mana dalam proses kebijakan selalu terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan atau direncanakan (*das sollen*) dengan apa yang senyatanya (*das sein*) dicapai sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan.

Oleh karena itu, tidak terlalu berlebihan jika tahap implementasi merupakan fase paling krusial dari keseluruhan dimensi kebijakan. Udoji (1981: 32) bahkan mengatakan bahwa "*the execution of policies is an important if not more important than policy-making. Policies will remain dreams or blue prints file jackets unless they implemented*" (pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekadar menjadi impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip jika tidak diimplementasikan).

Kadar besar-kecilnya *implementation gap* tergantung pada apa yang disebut William (1971: 1975) sebagai *implementation capacity* dari organisasi/aktor atau kelompok organisasi/aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Yang dimaksud *implementation capacity* adalah kemampuan dari organisasi/aktor

untuk melaksanakan keputusan kebijakan (*policy decision*) sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat dicapai.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Mazmanian dan Sabatier dalam Nugraha (2001:161) memberikan gambaran bagaimana melakukan implementasi kebijakan dalam langkah berurutan sebagai berikut:



Pelaksanaan atau implementasi kebijakan di dalam konteks manajemen berada di dalam kerangka *organizing-leading-controlling*. Jadi, ketika kebijakan sudah dibuat, maka tugas selanjutnya adalah mengorganisasikan, melaksanakan kepemimpinan untuk memimpin pelaksanaan, dan melakukan pengendalian pelaksanaan tersebut.

Aspek krusial yang tidak bisa dilepaskan adalah keterkaitan antara kebijakan dan implementasi. Pemisahan kebijakan dan implementasi dapat

Berbeda halnya dengan Linberry, pakar kebijakan publik lainnya, Anderson (1979: 92-93) melihat aspek-aspek implementasi kebijakan sebagai "who is involved in policy implementation, the nature of the administrative process, compliance with policy, and the effect of implementation on policy sumber untuk mencapai tujuan.

antara dinas-dinas/badan pelaksana; dan *keempat*, pengalokasian sumber-pengeluaran kepada kelompok sasaran; pembagian tugas di dalam dan di *operating procedures/SOP*; *ketiga*, koordinasi berbagai sumber dan *kedua*, penjabaran tujuan ke dalam berbagai aturan pelaksana (*standard* elemen, yakni: *pertama*, pembentukan unit organisasi baru dan staf pelaksana; implementasi itu sendiri, menurut Linberry (1978: 70-71), memiliki empat Setelah itu, proses implementasi kebijakan dapat dimulai. Proses

Keberhasilan dan kegagalan suatu kebijakan perlu dipelajari. kebijakan harus mempertimbangkan kendala-kendala dalam kebijakan. menentukan penyediaan sumber daya. Sementara implementasi membentuk kegiatan yang diperbolehkan/tidak diperbolehkan. Tidak terkecuali implementasi berlangsung. Pada titik ini, juga harus ditentukan mana perannya dalam implementasi sekaligus menentukan lokasi di mana proses mengarahkan implementasi harus diikuti dengan identifikasi *stakeholders* dan sebaliknya implementasi dapat membentuk kebijakan. Kebijakan yang menunjang. Kebijakan dapat mengarahkan implementasi. Demikian pula berakibat fatal karena keduanya merupakan satu sisi dalam koin yang saling

*content and impact*" (siapa yang mengimplementasikan kebijakan, hakikat dari proses administrasi, kepatuhan kepada kebijakan dan efek atau dampak pelaksanaan kebijakan). Jadi, Anderson merumuskan empat elemen implementasi kebijakan, yaitu (1) Pelaksana; (2) Hakikat dari proses administrasi; (3) Kepatuhan pada kebijakan; (4) Dampak pelaksanaan kebijakan.

Keempat elemen implementasi menurut Lineberry dan Anderson di atas tidak selamanya berjalan mulus. Risiko kegagalan kebijakan (*policy failure*) selalu membayangi setiap kali kebijakan tersebut diimplementasikan. Secara kategoris, kegagalan kebijakan terbagi menjadi dua, yakni *non-implementation* (tidak terimplementasikan) dan *unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil). Kategori yang pertama menunjuk pada produk kebijakan yang tidak diejawantahkan, entah karena beberapa sebab. Sedangkan yang kedua menunjuk pada implementasi kebijakan yang sudah dilaksanakan, namun dampak aktualnya tidak sesuai dengan harapan yang direncanakan sebelumnya.

#### **a. Model-model Implementasi Kebijakan Publik**

Menurut Nugraha (2001:165) terdapat dua jenis teknik atau model implementasi kebijakan. Pemilahan pertama adalah implementasi kebijakan yang berpola dari atas ke bawah (*top-bottomer*) versus dari bawah ke atas (*bottom-topper*). Pola *top-bottomer* mengandaikan prakarsa

dan inisiatif kebijakan ditentukan dari “atas”, sedangkan hierarki di bawahnya mengikuti apa yang ditentukan oleh level di atasnya. Sebaliknya pola *bottom-topper* justru mengagregasi aspirasi dan inisiatif kebijakan dari bawah untuk direkrut dan diserap menjadi sebuah kebijakan yang berdimensi partisipatif.

Pemilahan kedua adalah implementasi yang berpola paksa (*command and control*) dan mekanisme pasar (*economic incentive*). Pola implementasi paksa menjadikan sebuah produk kebijakan menjadi harga mati yang tidak bisa ditawar. Oleh karenanya, ketika produk kebijakan tersebut diimplementasikan, maka dimensi yang bersifat pemaksaan lebih dominan ketimbang kesukarelaan, bahkan lebih dari pada itu diikuti dengan aspek-spek punitif dan represif bagi pihak-pihak yang melanggar. Sementara pola implementasi kebijakan yang berdasar mekanisme pasar tentu dikembalikan pada *user* dan *stakeholders*-nya itu sendiri. Mekanisme pasar akan melakukan proses seleksi alam berdasarkan pada preferensi-preferensi publik yang voluntaristik.

Adapun model-model implementasi dapat dipetakan sebagai berikut (Wahab, 1997: 109), (Nugraha, 2003:167-177) , (Putra, 201: 85-94):

- 1) Model Van Meter dengan Van Horn (1975) yang disebut sebagai *A Model of the Policy Implementation Process*. Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan

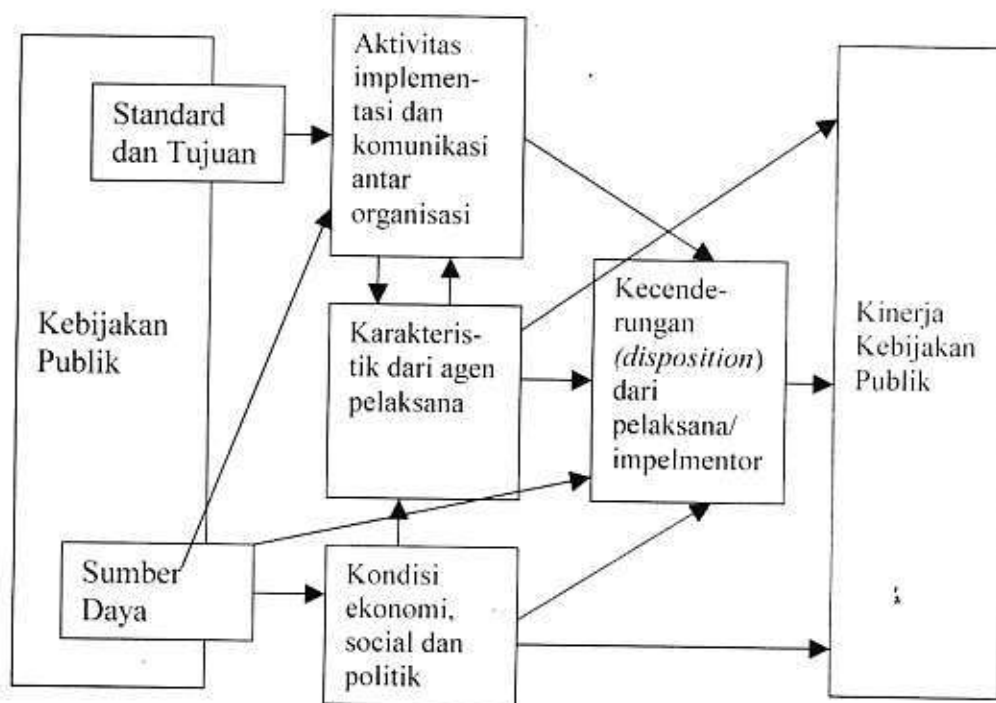
mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementator, dan kinerja kebijakan publik.

Beberapa variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah:

- Aktivitas implementasi dan komunikasi antarorganisasi,
- Karakteristik dari agen pelaksana/implementator,
- Kondisi ekonomi, sosial, dan politik
- Kecenderungan (*disposition*) pelaksana/ implementator.

**Gambar 2.2**

**Model Proses Implementasi Kebijakan**



Sumber: D.S. Van Meter and Van Horn, 1975:445 dalam Wahab, 2001:51

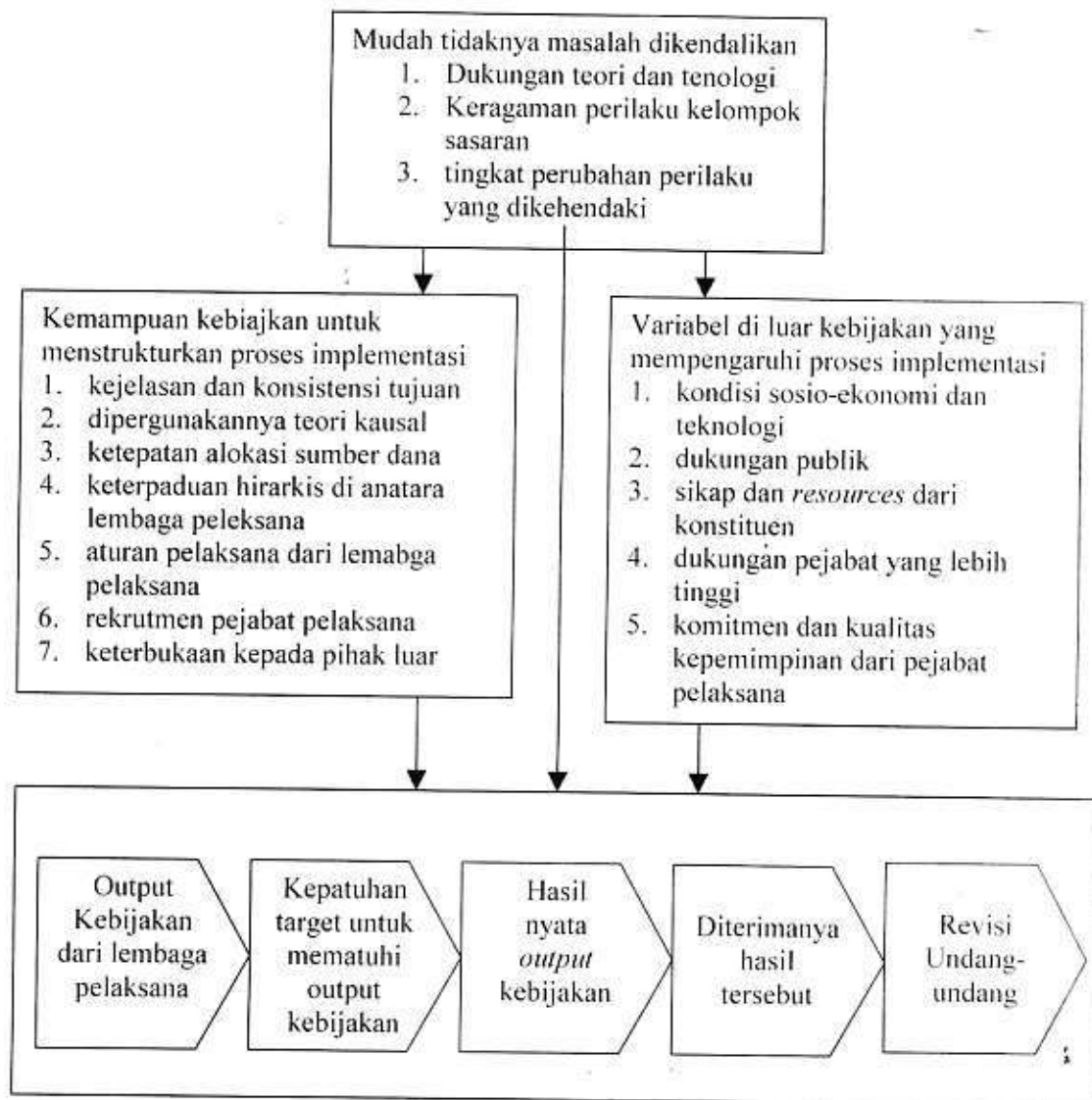
2) Model Kerangka Analisis Implementasi (*A Framework for Implementation Analysis*) yang diperkenalkan oleh Daniel Mazmanian dan Sabatier. Model ini mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel:

- Variabel independen, yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman obyek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki
- Variabel *intervening*, yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan, hierarkis di antara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan rekrutmen pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar.
- Variabel dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan, yaitu pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan obyek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut dan akhirnya akan mengarah kepada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.



Gambar 2.3

## Kerangka Analisis Implementasi Menurut Mazmanian dan Sabatier



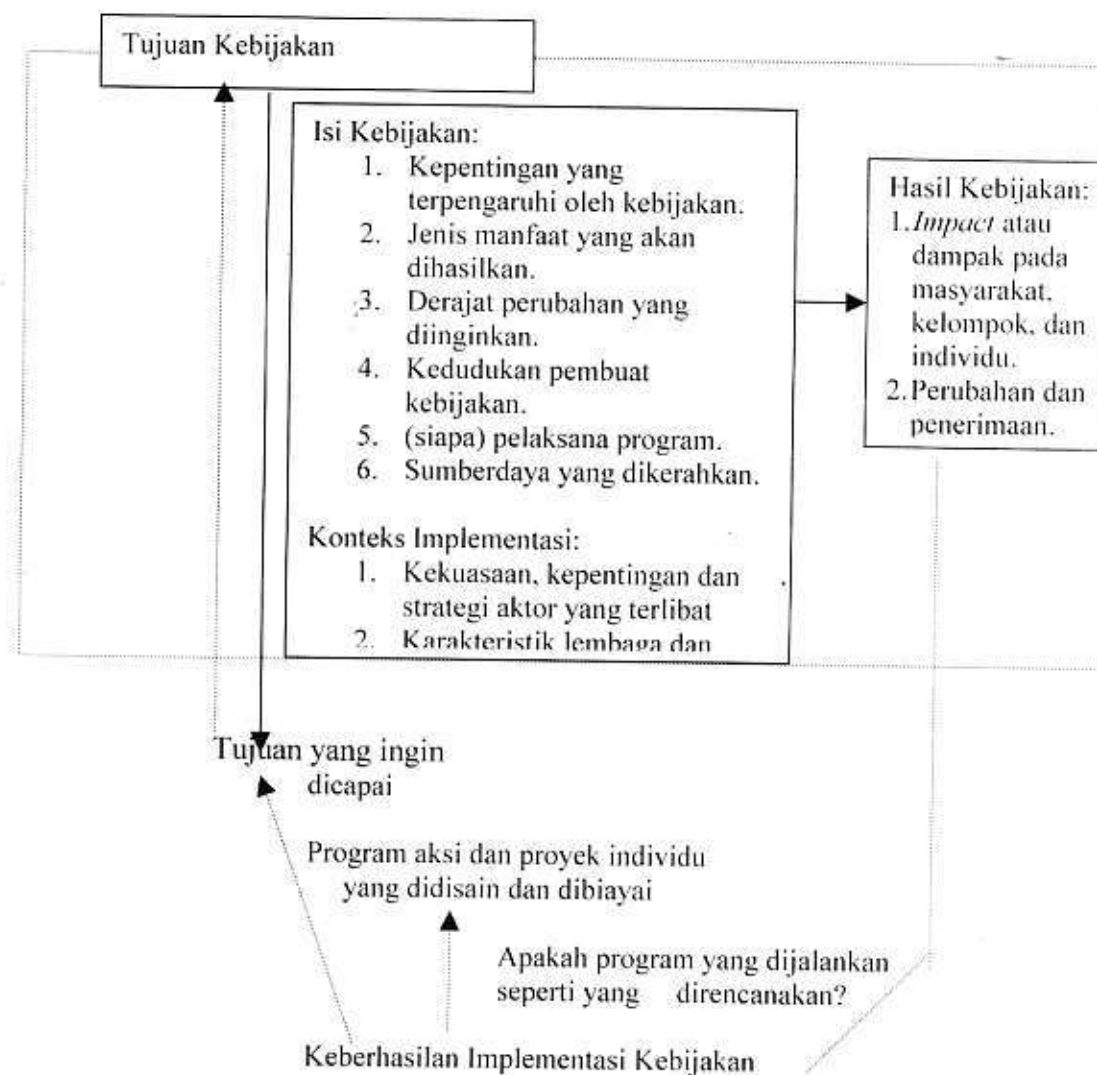
Sumber: Mazmanian dan Sabatier (1987) dalam putra, 2001: 89

- 3) Model Brian W. Hoogwood dan Lewis A. Gun (1978:1986). Model ini dikenal dengan *the top down approach*. Menurut kedua pakar kebijakan publik ini, dalam melakukan implementasi kebijakan

diperlukan beberapa syarat yang harus dipenuhi. Bagi Hoogwood dan Gun, syarat-syarat tersebut menjadi *conditio-sua-quanon* (syarat mutlak yang harus dipenuhi), yaitu:

- Jaminan atau garansi bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/ pelaksana tidak akan menimbulkan masalah besar.
  - Apakah untuk melaksanakannya tersedia sumberdaya yang memadai, termasuk sumberdaya waktu.
  - Apakah perpaduan sumber-sumber yang diperlukan ada.
  - Apakah kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan pada hubungan kausal yang andal.
  - Seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi.
  - Apakah hubungan saling ketergantungan kecil.
  - Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
  - Bahwa tugas-tugas telah diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar.
- 4) Model Merilee S. Grindle. Model ini menjelaskan isi kebijakan yang mencakup poin-poin berikut:
- Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.
  - Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
  - Derajat perubahan yang diinginkan.
  - Kedudukan pembuat kebijakan.
  - Pelaksana program.
  - Sumberdaya yang dikerahkan.

**Gambar 2.4**  
**Model Merilee S. Grindle**



Sumber: Grindle (1980) dalam Nugroho, 2003: 176)

- 5) Model Richard Elmore, Michael Lipsky dan Benny. Model ini dimulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat di dalam proses pelayanan dan menanyakan pada mereka: tujuan, strategi, aktivitas.

dan kontak-kontak jaringan yang mereka miliki. Model implementasi ini didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakan.

Dari keempat klasifikasi di atas, implementasi kebijakan publik dapat dibedakan menjadi dua model, yaitu model *top down* dan *bottom up* sebagaimana yang dikemukakan oleh Putra (2001:88):

#### 1. *Top-down*

Ada enam kondisi atau cirri-ciri yang dapat mendukung implementasi berjalan secara efektif:

- (1) Tujuan-tujuan bersifat konsisten dan jelas, sehingga mereka bisa memberi standar evaluasi dan sumber yang legal;
- (2) Teori kausal yang memadai, sehingga menjamin bahwa kebijakan memiliki teori yang akurat untuk melakukan perubahan;
- (3) Struktur organisasi disusun secara legal guna mengupayakan kepatuhan bagi pelaksana kebijakan dan kelompok sasaran;
- (4) Para implementator punya komitmen dan keterampilan dalam menerapkan kebebasan yang dimilikinya guna mewujudkan tujuan kebijakan;
- (5) Dukungan dari kelompok-kelompok kepentingan dan kekuasaan dalam legislatif dan eksekutif; dan
- (6) Perubahan kondisi sosial ekonomi yang tidak menghilangkan dukungan kelompok dan kekuasaan atau memperlemah teori kausal yang mendukung kebijakan tersebut.

## 2. Model *bottom-up*.

Ada empat variabel yang perlu diperhatikan dalam implementasi kebijakan model *bottom-up*:

- (1) *idealized policy*, yaitu suatu pola interaksi yang diidealisasikan oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi, dan merangsang *target group* untuk melaksanakannya;
- (2) *target group*, yaitu bagian dari *policy stakeholders* yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan, maka diharapkan dapat menyesuaikan pola-pola perilakunya dengan kebijakan yang dirumuskan;
- (3) *implementing organization*, yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan;
- (4) *environmental factors*, yaitu unsur-unsur di dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

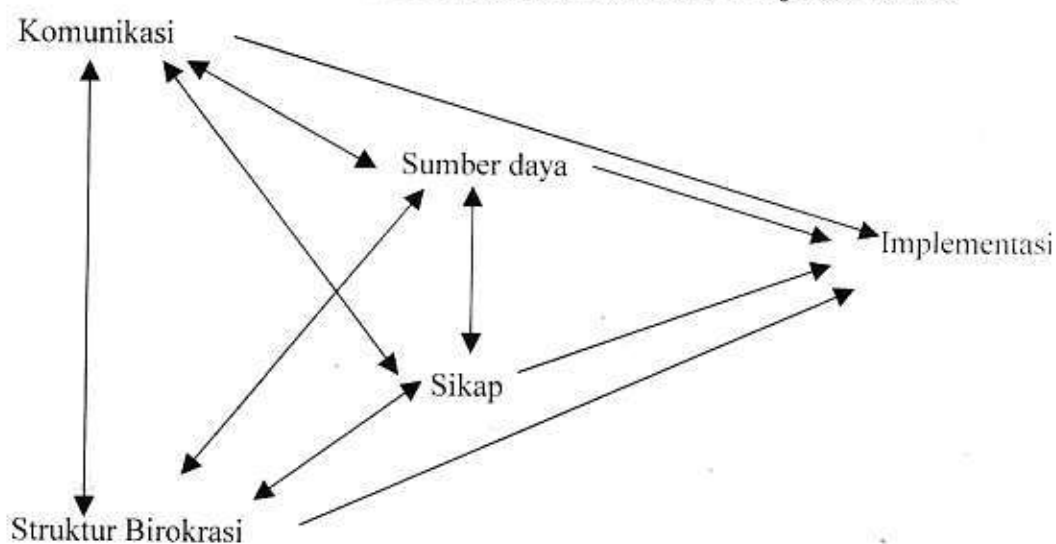
Untuk memilih model mana yang paling efektif tergantung kepada jenis kebijakan publik yang mau diimplementasikan. Jenis kebijakan public yang menyangkut keamanan Negara lebih tepat jika menggunakan model *top down* dan model *bottom-up* tepat digunakan pada kebijakan program pengembangan ekonomi nelayan dan sejenisnya.

### b. Variabel yang Mempengaruhi Keberhasilan Implementasi Kebijakan

Pakar kebijakan publik memiliki pendapat yang berbeda-beda menyangkut variabel-variabel yang dianggap menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Namun demikian, beberapa perbedaan tersebut lebih disebabkan karena perbedaan redaksionalnya saja, di mana substansi dan maksudnya tidak jauh berbeda. Secara umum, sebagaimana disebutkan Edwards III (1980: 9), ada empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu: *communication*, *resources*, *dispositions or attitudes* dan *bureaucratic structure* (komunikasi, sumber daya, sikap, dan struktur birokrasi). Penerapan keempat faktor atau variabel tersebut harus berlangsung secara simultan satu sama lain, integral dan tidak parsial, saling berinteraksi, dan saling mempengaruhi, yang dapat digambarkan dalam gambar 1:

**Gambar 2.5**

#### Hubungan Interaksi Antarvariabel yang Mempengaruhi Efektivitas Implementasi Kebijakan Publik



Sumber: Edwards III, 1980:9

Sedangkan Van Mater dan Van Horn (1975: 464-470), menyebutkan ada beberapa variabel yang sangat menentukan dalam penetapan sekaligus implementasi kebijakan publik, yaitu:

- 1) Ukuran dan tujuan kebijakan;
- 2) Sumber daya;
- 3) Keaktifan komunikasi antar organisasi dan keaktifan penekanan kebijakan;
- 4) Karakteristik lembaga pelaksana kebijakan
- 5) Kondisi sosial, politik, dan ekonomi;
- 6) Sikap para pelaksana.

Apabila dibandingkan dengan variabel-variabel yang dikemukakan oleh G.C. Edward III, tampak tidak jauh berbeda. Nakamura dan Smallwood menyebutkan bahwa komunikasi dan kerelaan (saling pengertian) merupakan faktor yang sangat penting bagi keberhasilan implementasi kebijakan. Kegagalan komunikasi biasanya terjadi karena pesan-pesan yang tidak jelas dan membingungkan, kesalahan interpretasi dan ketiadaan koordinasi untuk memudahkan proses komunikasi itu berlangsung. Pada tingkat tertentu, kegagalan komunikasi dalam berbagai bentuknya tersebut bersifat saling mempengaruhi dan mengurangi saling pengertian dan kerelaan yang menjadi sasaran kebijakan tersebut.

- 1) Komunikasi. Agar implementasi kebijakan efektif, maka pihak-pihak yang bertanggung jawab dalam implementasi harus paham posisi, tugas dan

wewenang apa yang harus dilakukannya. Ada tiga indikator yang dapat dipakai mengukur keberhasilan, yaitu:

- a. Transmisi, penyaluran komunikasi. Sebelum orang dapat menerapkan satu keputusan, mereka harus sudah siap dan mengerti bahwa keputusan sudah diambil dan perintah untuk implementasi sudah dikeluarkan.
  - b. Kejelasan komunikasi. Selain harus sampai kepada para pelaksana yang tepat, juga harus jelas. Seringkali terjadi kasus di mana instruksi sampai pada para pelaksana secara membingungkan, kabur dan tidak secara spesifik kapan dan bagaimana program kebijakan itu harus dilaksanakan.
  - c. Konsistensi, ketetapan, atau keajegan. Perintah pelaksanaan suatu kebijakan harus konsisten dan jelas. Instruksi yang inkonsisten, bahkan kontradiktif justru akan menimbulkan kesulitan bagi para pelaksana, terutama untuk menentukan instruksi yang mana yang harus diikutinya.
- 2) Sumber daya sangat penting artinya dalam penerapan kebijakan. Sejelasa apapun dan semudah apapun kebijakan tersebut dipahami, namun apabila tidak didukung oleh sumber daya yang memadai maka penerapan kebijakan akan kurang efektif. Sumber daya yang dimaksud meliputi hal-hal berikut:
- a. Sumber daya manusia, jumlah, dan ketrampilannya yang cukup dan memadai.
  - b. Kewenangan yang dimilikinya cukup kuat. Sebanyak apapun dan setrampil apapun staf yang dimiliki oleh instansi pelaksana kebijakan

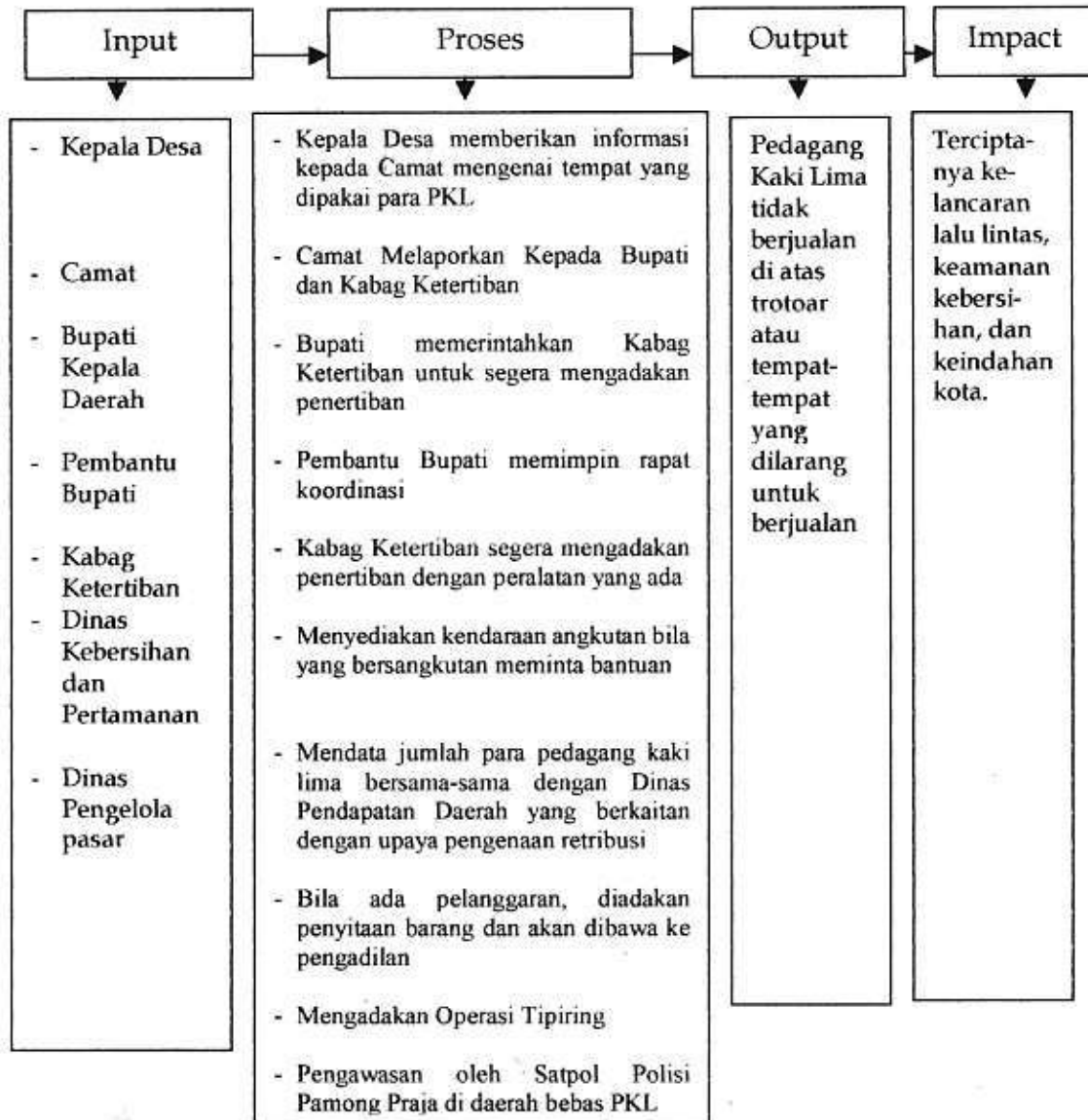


publik, maka akan berjalan tidak efektif apabila kewenangan untuk melakukan kegiatan dari para stafnya tidak ada.

- c. Informasi yang dimilikinya cukup dan akurat.
  - d. Sarana untuk menjalankan tugas. Fasilitas sarana dan prasarana yang lengkap sangat membantu dalam pelaksanaan satu kebijakan publik agar berjalan efektif.
  - e. Biaya yang disediakan sesuai dengan kebutuhan.
- 3) Sikap. Yang tidak kalah pentingnya adalah faktor sikap dari para pelaksana kebijakan, terutama menyangkut adanya sikap menerima, merasa terpanggil, keinginan atau menjadi satu kewajibannya untuk menyukseskan implementasi kebijakan.
- 4) Struktur Birokrasi. Faktor yang terakhir ini sangat besar pengaruhnya terhadap keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Struktur birokrasi yang dimaksud adalah meliputi dua hal, yaitu Prosedur Operasional Standar (POS) yang harus bersifat baku dan rutin dalam suatu jaringan birokrasi dan fragmentasi dalam berbagai unit orang yang terlibat dapat mencerminkan adanya tidaknya koordinasi, pemborosan, duplikasi, dan lain-lain.
- a. Adanya Prosedur Operasi Standar (POS) akan menghemat waktu bagi para pelaksana kebijakan.
  - b. Fragmentasi organisasi adalah penyebaran tanggung jawab untuk suatu kebijakan publik pada beberapa satuan orang atau pemerintahan.

### Skema 1

#### ALUR PIKIR IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENERTIBAN PEDAGANG KAKI LIMA



Sumber: William N. Dunn, *Analisis kebijakan Publik* (Terj), Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003, H. 516 berdasarkan SK Bupati No. 180 tahun 1995 tentang Petunjuk Teknis Praktis Penegakan Hukum dalam Bidang Pemerintahan di Kabupaten Tangerang

**BAB III**

**GAMBARAN LOKASI PENELITIAN DAN**

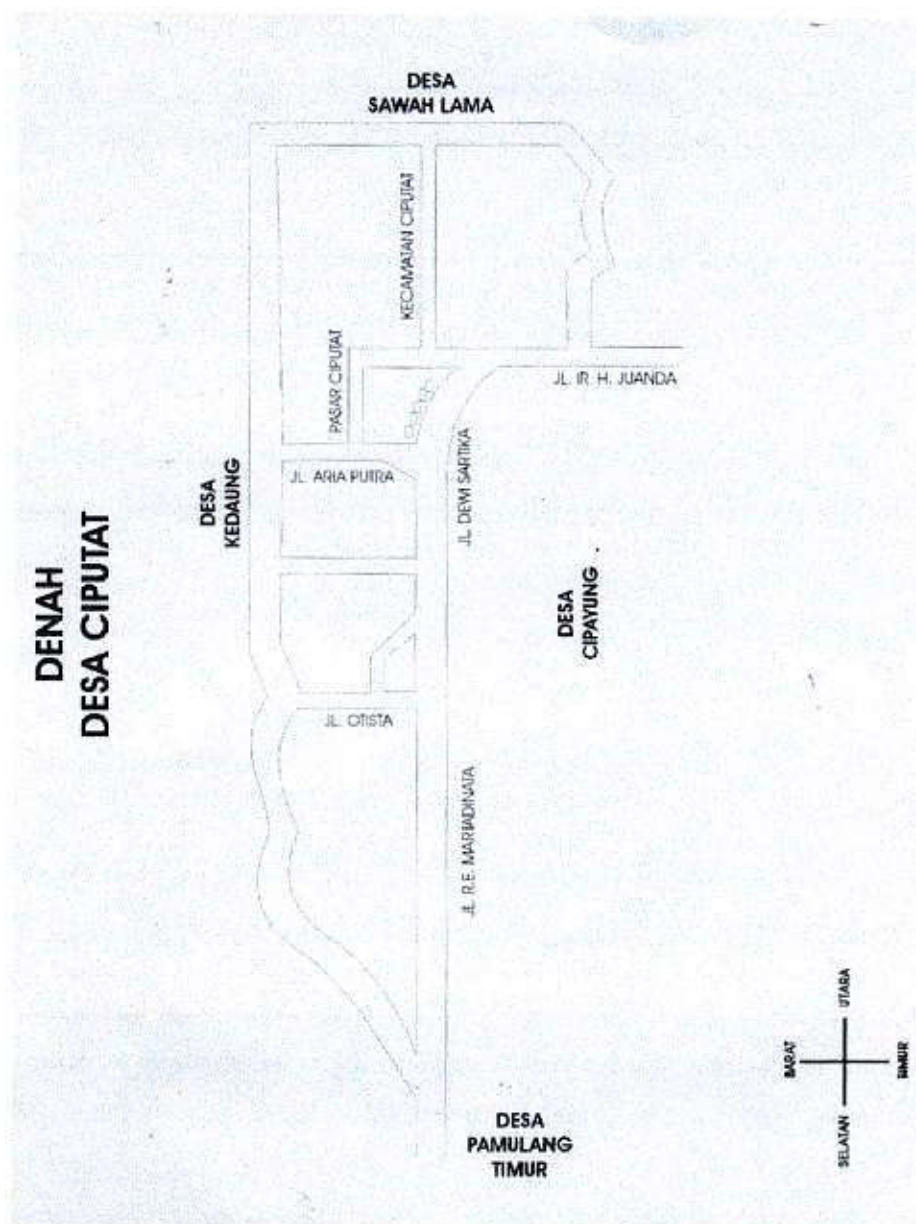
**KEBIJAKAN PENERTIBAN PEDAGANG KAKI LIMA**

**A. Gambaran Umum Ciputat**

Pasar Ciputat yang menjadi area penelitian (*area research*) masuk wilayah Kelurahan Ciputat, Kecamatan Ciputat, Kabupaten Tangerang, Provinsi Banten. Ciputat terletak di sebelah tenggara Tangerang. Luas wilayah Desa Ciputat 183.250 Ha dengan banyaknya curah hujan 19,635mm/tahun. Luas wilayah tersebut diperuntukkan untuk jalan (11,7 km), sawah dan ladang (21 Ha), bangunan umum (0,5 Ha), Empang (1,5 Ha), pemukiman (132,125 Ha) dan pekuburan (5,625 Ha) dan lain-lain 22.500 Ha).

Desa Ciputat berbatasan dengan Desa Kedaung di sebelah barat; berbatasan dengan Cempaka Putih dan Desa Cipayung sebelah timur; berbatasan dengan Desa Sawah Lama sebelah utara; dan berbatasan dengan Desa Sawah lama di sebelah selatan.

**Gambar 3.1**  
**Denah Desa Ciputat**



Jumlah kependudukan Desa Ciputat berjumlah 11.315 orang dengan perincian laki-laki 6.067 orang dan perempuan 5.248 orang. Dengan demikian penduduk Ciputat lebih banyak laki-laki dari pada perempuan

**Tabel 3.2**

**Jumlah Peduduk Berdasarkan Lulusan Pendidikan**

No.	Pendidikan	Jumlah
1.	TK	249
2.	SD/Madrasah	4.941
3.	SMP	3.815
4.	SMA	4.565
5.	Akademi	182
6.	Sarjana	68
7.	Pondok Pesantren	23
8.	Kursus	112

Berdasarkan tabel di atas, jumlah penduduk Desa Ciputat berdasarkan lulusan pendidikan paling banyak ditempati lulusan SD atau yang sederajat (madrasah) dengan jumlah 4941 orang, kemudian disusul dengan penduduk yang merupakan lulusan SMA atau yang sederajat sebanyak 4565 orang. Adapun penduduk Ciputat lulusan SMP berjumlah 3815 orang, lulusan TK sebanyak 249 orang, lulusan akademi 182 orang dan lulusan sarjana hanya 68 orang. Sementara penduduk Ciputat yang menempuh jalur pendidikan non-formal, sebanyak 112 orang lulusan dari kursus, dan 23 orang merupakan lulusan pesantren.

Tabel 3.3

**Jumlah Penduduk Berdasarkan Mata Pencaharian**

No.	Mata Pencaharian	Jumlah
1.	Karyawan 1. Pegawai 2. TNI 3. Swasta	576 452 383
2.	Wiraswasta	701
3.	Tani	37
4.	Pertukangan	234
5.	Buruh Tani	52
6.	Pensiunan	135
7.	Nelayan	-
8.	Jasa	36

Komposisi penduduk Desa Ciputat berdasarkan mata pencaharian adalah beragam. Sebagian besar penduduk Ciputat bekerja di sektor wiraswasta dengan jumlah 701 orang kemudian disusul dengan warga Ciputat yang bekerja sebagai pegawai negeri sipil sebanyak 576 orang. Penduduk Ciputat yang bekerja sebagai anggota TNI juga banyak, yakni sebanyak 452 orang. Sementara karyawan swasta sebanyak 383 orang. Penduduk Ciputat yang bergerak pada bidang pertukangan sebanyak 234 orang, disusul pensiunan sebanyak 135 orang. Ada juga penduduk yang bekerja sebagai buruh tani sebanyak 52 orang, petani 37 orang dan bergerak pada pelayanan jasa sebanyak 36 orang.

Dari kedua tabel di atas terdapat keterkaitan satu sama lain yang saling menunjang tentang demografi penduduk Ciputat dengan karakteristik pedagang kaki lima. Pada tabel 3.2 tentang jumlah penduduk berdasarkan lulusan pendidikan, banyak ditempati lulusan SD atau yang sederajat (madrasah) dengan jumlah 4941 orang, kemudian disusul dengan penduduk yang merupakan lulusan SMA atau yang sederajat sebanyak 4565 orang. Hal ini menunjang sekali dengan ciri-ciri pedagang kaki lima yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya bahwa pedagang kaki lima tidak membutuhkan pendidikan yang tinggi. Begitu pula pada tabel 3.3 tentang jumlah penduduk berdasarkan mata pencaharian. Dari tabel di atas penduduk Ciputat paling banyak bekerja di sektor wiraswasta dengan jumlah 701. karena pedagang kaki lima merupakan bagian dari sektor wiraswasta.

Dilihat dari segi etimologis, Ciputat sebagian unsur kata ini berasal dari bahasa Sunda (Ci = Cai berarti air). Adapun "putat" adalah sejenis tanaman lalapan yang tumbuh sepanjang sungai Putat, sehingga diberi nama Ciputat. Kali Putat yang membelah kota Ciputat makin lama mengalami pendangkalan dan penyempitan, bahkan sejak satu dasawarsa terakhir banyak didirikan pemukiman liar yang menempati bantaran kali. Beberapa di antaranya bahkan mendirikan bangunan di atas kali, sehingga tanaman putat sudah tidak lagi didapatkan di sepanjang kali Ciputat.

Sebutan Ciputat untuk menamai kecamatan Ciputat tidak diketahui secara pasti pemakaiannya. Namun dahulu tanah di wilayah ini adalah tanah partikular atau milik tuan tanah. Di tahun 1923, tanah-tanah tersebut dikuasai kembali oleh pemerintah dari tuan tanah yang mayoritas keturunan Arab. Tanah tersebut kemudian diberikan kepada masyarakat dengan surat girik sebagai tanah milik adat. Masjid Jami' "Al-Jihad" yang berada di pusat Ciputat sudah ada sejak tahun 1920 yang pembangunannya dirintis oleh almarhum H. Daiman.

Masyarakat asli yang mendiami Ciputat adalah Sunda Tangerang atau Betawi "pinggiran" yang berbahasa Indonesia dengan logat Sunda Tangerang. Sejak dahulu aktivitas warga Ciputat adalah bergerak di bidang perdagangan dan tenaga kerja (buruh/kuli) yang bekerja di kota Jakarta. Kesenian asli Ciputat adalah Lenong dan Tancidor. Sedangkan makanan khas warga Ciputat adalah sayur asem, ikan asin dan lalapan. Sedangkan makanan tahunannya adalah dodol Betawi, kue wajik, geplak, tape uli, pepe, dan kueh bugis.

Di bidang kerajinan dahulu terkenal anyaman topi dari bambu dan daun pandan. Pada zaman keemasannya pernah dikirim ke Eropa. Namun sayangnya, tanaman pandan tidak lagi dibudidayakan, sehingga sekitar tahun 1960 tanaman pandan sudah tidak ditemukan di Ciputat, sehingga usaha anyaman ini pun gulung tikar.



## B. Dinamika Ciputat sebagai Daerah Penyangga (*Buffer Zone*)

Anatomi Kabupaten dan Kotamadya Tangerang saat ini jelas berbeda dengan kondisi 25 tahun yang lalu. Pada saat itu, sebelum tahun 1977 Kabupaten Tangerang adalah kota agraris yang tidak terkena imbas industrialisasi yang gencar pada saat itu. Sejak dikeluarkannya Instruksi Presiden (Inpres) No. 13 pada tanggal 16 Juli 1976, secara cepat Tangerang mengalami dinamika modernisasi akibat industrialisasi.

Inpres ini berisi petunjuk mengenai pola pengembangan wilayah Jabotabek (Jakarta-Bogor-Tangerang-Bekasi) yang sekaligus menetapkan Tangerang menjadi wilayah penyangga luapan penduduk dan industri dari DKI Jakarta. Berdasarkan Inpres itulah Pemda Tingkat II Tangerang (saat ini Tangerang dibagi menjadi dua pemerintahan: pemerintah kota (Pemkot) kodya dan pemerintah kabupaten (Pemkab) mempersiapkan lahan seluas 423,96 Km<sup>2</sup> yang mencakup 6 buah kecamatan sebagai pusat industri, yaitu kecamatan Jatiuwung (35,66 Km<sup>2</sup>), Cikupa (79,98 Km<sup>2</sup>), Balaraja (64,73 Km<sup>2</sup>), Legok (93,39 Km<sup>2</sup>), Tigaraksa (77,91 Km<sup>2</sup>) dan Cisoka (72,26 Km<sup>2</sup>) (*Prisma No 5, 1989:63*).

Adapun Kecamatan Batuceper dan Tangerang (sekarang kodya) dinyatakan sebagai lampu merah bagi pendirian industri baru. Sebelum keluarnya Inpres No.13 tahun 1976, sudah terjadi perpindahan secara bertahap industri yang sudah ada ke lokasi industri yang baru. PT Tai Hwa Indonesia di Balaraja, PT Garuda Indawa di Cikupa, CV Tiger Head di Kroncong

misalnya, untuk sekadar menyebut contoh industri besar yang berada di kabupaten Tangerang.

Di samping itu, Tangerang juga mendapat peran sebagai daerah pemukiman penduduk Jakarta yang berkembang pesat. Banyak penduduk Jakarta, baik pendatang maupun asli (baca: Betawi) yang bertempat tinggal di beberapa kecamatan yang berbatasan langsung dengan Jakarta Barat dan Jakarta Selatan. Banyak penduduk asli Jakarta yang menjual tanahnya, baik terpaksa maupun sukarela, karena perluasan pembangunan fisik perkantoran negara maupun swasta. Banyak pula yang merelakan tanahnya untuk pengembangan sektor layanan publik seperti jalan, jembatan layang, jalan bebas hambatan, terminal dan lain-lain. Kebanyakan mereka pindah ke daerah-daerah pinggiran Jakarta yang termasuk wilayah Kabupaten Tangerang.

Dengan maksud menampung limpahan penduduk yang akan lebih banyak lagi suatu hari nanti, Tangerang sudah mempersiapkan lahan seluas 20 ribu hektare atau 266,49 Km<sup>2</sup> lahan pemukiman yang mencakup 6 buah kecamatan, yaitu Kecamatan Cileduk (25,49 Km<sup>2</sup>), Ciputat (63,31 Km<sup>2</sup>), Pondok Aren (29,36 Km<sup>2</sup>), Cipondoh (39,70 Km<sup>2</sup>), Batuceper (34,90 Km<sup>2</sup>) dan Serpong (79,73 Km<sup>2</sup>) serta sebagian dari Kecamatan Jatiuwung. Pemerintah saat itu tampaknya telah bisa memprediksi bahwa lonjakan penduduk Jakarta akan berimbas pada daerah-daerah penyangga di sekitar ibukota. (*Prisma No.5*, 1989: 64)

Khusus Ciputat terdapat kebijakan khusus, dalam arti ada kebijakan tersendiri menyangkut pembangunan fisik perumahan di wilayah kecamatan Ciputat yang berbatasan langsung dengan Jakarta Selatan. Pembangunan tempat tinggal di Ciputat harus berpedoman pada Keppres No. 79/1985 yang menetapkan, maksimal luas bangunan adalah 20% dari luas lahan yang ada. Ini karena Ciputat termasuk wilayah resapan air hujan sebagaimana Puncak Bogor, Jawa Barat (Suara Pembaharuan: 31 Agustus 1988). Pada perkembangan berikutnya, Keppres yang mengatur batas maksimal membangun rumah tersebut banyak dilanggar, sehingga menyebabkan air bah yang datang dari hulu meluncur deras tanpa terkendali sehingga menyebabkan Ciputat sering mengalami banjir.

Sebagai daerah penyangga yang kerap pula disebut sebagai kawasan satelit, Ciputat secara geografis merupakan daerah yang berbatasan secara langsung dengan kota Metropolitan Jakarta. Namun, secara administratif-kewilayahan, Ciputat merupakan salah satu kecamatan di kabupaten Tangerang, Banten. Daerah ini hanya dipisahkan sebuah sungai tak terlalu lebar di sebelah Sekolah Polisi Wanita (Sepolwan) yang memisahkan kelurahan Lebak Bulus yang merupakan bagian dari kecamatan Cilandak Jakarta Selatan dengan Propinsi Banten.

Sebenarnya sebelum Ciputat menghadapi problem tata kota yang sedemikian pelik, telah muncul kesadaran dari pengambil kebijakan pada tingkat lokal untuk mengatasi luapan penduduk. Hal ini ditandai dengan

diterbitkannya Peraturan Daerah No. 2/1985 yang mengatur pola dasar pembangunan di Kabupaten Tangerang. Salah satu tindak lanjut dari Pemda saat itu adalah antara lain dibentuknya sebuah konsorsium 11 perusahaan *real estate* dengan nama PT Bumi Serpong Damai. Konsorsium ini diberi hak untuk mengolah dan membangun perumahan di atas lahan 6000 hektar di Kecamatan Serpong sebagai "Kota Mandiri." Pembangunan rumah besar-besaran dengan ukuran kapling mulai dari 60 M<sup>2</sup> sampai 3000 M<sup>2</sup> akan membuat Serpong menjadi "kota satelit" bagi Jakarta. Selain itu Serpong pun akan berfungsi sebagai "kota" Pusat Pengembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (Puspitek) (*Kompas*, 6 Agustus 1988)

Pada awalnya, luas lahan yang diperuntukkan untuk menampung limbah penduduk adalah sekitar 266,49Km<sup>2</sup> dan industri sekitar 423,93 Km<sup>2</sup>. Ini sebenarnya mencapai separuh dari luas wilayah kodya dan kabupaten Tangerang yang total mencapai 1.396,95 Km<sup>2</sup> atau sekitar 122.580 hektar. Lahan seluas itu belum termasuk daerah-daerah sekitar Ciputat, Pamulang dan Serpong khususnya yang berbatasan langsung, tapi secara administratif masuk wilayah Kabupaten Bogor seperti Parung, Sawangan atau Kotif Depok. Di sinilah sentra pemukiman penduduk Jakarta terbentuk, mulai dari kelas sederhana hingga menengah ke atas.

Sentra-sentra pemukiman tersebut tetap memiliki keterkaitan dengan Jakarta karena para penghuni sentra-sentra pemukiman tersebut beraktivitas di Jakarta. Terjadilah migrasi neto negatif ke Jakarta yang berarti pindahnya

kesenjangan. Bertambahnya kepemilikan kendaraan pribadi makin menambah volume jalan, sementara ruas jalan tidak bertambah.

Kemacetan satu arah tadi memang makin parah bila tujuan dari dan ke Jakarta melalui jalur Ciputat. Di daerah Serpong dan Bintaro, kemacetan dapat ditanggulangi dengan adanya jalan tol. Begitu juga sentra pemukiman di Bogor yang mendapatkan kemudahan karena adanya pintu tol Jagorawi. Sentra pemukiman di wilayah Ciputat, Pamulang, Cirendeui dan Pondok Cabe serta Sawangan sedikit leluasa ketika sampai pada pintu tol Pondok Pinang. Pada jam-jam sibuk pagi maupun petang, lalu lintas Ciputat, Pamulang, Cirendeui, Kedaung, Pondok Cabe dan Sawangan akan menghadapi kemacetan yang luar biasa hingga sampai Lebak Bulus.

Kemacetan di atas terkonsentrasi di pasar Ciputat, karena kendaraan pribadi bertemu dengan kendaraan umum, bus, mikrolet dan angkot. Anatomi kemacetan di Ciputat makin sulit dikendalikan karena di pasar Ciputatlah terjadi titik perjumpaan dari berbagai sektor bisnis, terutama sektor transportasi umum (untuk mencari penumpang), sektor perdagangan formal, sektor perdagangan informal dan lain-lain.

### **C. Sejarah Perkembangan Pasar Ciputat**

Program Kerja Tahunan Kecamatan Ciputat tahun 2003 secara eksplisit menunjukkan pentingnya posisi dan peran sentral pasar Ciputat dalam mengemban visi dan misi kecamatan Ciputat. Untuk itu, sebelum

beranjak pada pembahasan tentang peran dan kontribusi pasar Ciputat lebih jauh, maka dirasakan penting untuk mengetengahkan sekilas tentang sejarah perkembangan pasar Ciputat.

Pasar tradisional Ciputat dibangun pada tahun 1932 pada masa pemerintahan Belanda bersamaan dengan pengaspalan jalan Ciputat hingga Kebayoran. Pada saat itu, jalan yang menghubungkan Ciputat-Cinangka baru dilapisi batu kali, sedangkan jalan Cinangka ke Parung masih berupa jalan tanah. Pada tahun 1942-1945 ketika terjadi penjajahan oleh Jepang, pasar Ciputat dijadikan gudang padi.

Setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945, disusulah B.P.K.N.I.P tingkat Kecamatan Ciputat, Kawedanan Kebayoran, Kabupaten Jatinegara Dj. Maeter Cornelis yang diketuai H. Usman (alm). Badan inilah yang memberikan komando perjuangan dan mengatur jalannya pemerintahan R.I. di tingkat Kecamatan Ciputat. Kemudian dalam waktu singkat terbentuk kepala-kepala desa sekecamatan.

Pada tahun 1952 Kecamatan Ciputat dan Cileduk yang dahulu dalam wilayah Jakarta masuk ke wilayah Kabupaten Tangerang dan ditukar dengan Kecamatan Cengkareng. Pada tahun 1960, berdirilah perguruan tinggi IAIN Syarif Hidayatullah di Ciputat sebagai institut agama Islam tertua di Indonesia. Sekitar tahun 1969-1975, terjadi pemekaran Kota DKI dan pemekaran Kecamatan Ciputat sehingga Bintaro dilepaskan.

Sebagaimana dikatakan Mantri Pasar Ciputat, Sonny, dalam wawancara dengan penulis 9 April 2003, pasar Ciputat mengalami kebakaran pada tanggal 21 Oktober 1994 yang mengakibatkan pasar milik Pemda habis terbakar. Dahulu, kepemilikan pasar Ciputat dimiliki bersama-sama, karena masing-masing pihak mengklaim mempunyai kepentingan. Pihak-pihak yang mengklaim itu di antaranya milik Pemda Tangerang, kantor Kepala Desa Cipayung, kantor Kepala Desa Ciputat, dan orang-perorangan. Kantor Desa Cipayung dan Ciputat berasumsi bahwa pasar Ciputat adalah pasar desa, sementara menurut Pemda Kabupaten Tangerang, pasar Ciputat merupakan aset pemda yang mengelolanya di bawah koordinasi langsung Dinas Pengelolaan Pasar.

Pada tahun 1995, pasar Ciputat dibangun kembali oleh pengembang. Setelah pembangunan pasar selesai tahun 1997, pengelolaan pasar diserahkan ke Pemda Tangerang dan langsung dioperasikan di bawah Dinas Pengelolaan Pasar Kabupaten Tangerang. Secara teknis, pengelolaan pasar Ciputat berada di bawah naungan Unit Pelaksana Teknis Dasar Pasar Ciputat. Namun, seperti diutarakan Sonny, karena hingga kini tidak terjadi kesepakatan antara pihak-pihak yang mengklaim kepemilikan pasar, maka masih terjadi pemungutan retribusi dan keamanan oleh pihak-pihak yang mengklaim tadi.

Permasalahan klaim-mengklaim tersebut disebabkan besarnya potensi yang dimiliki pasar Ciputat dalam menyumbang perolehan pendapatan asli daerah dari sektor retribusi pasar. Menurut Kamus *Webster's Ninth New*

*Collegiate Dictionary* (1983: 920-921), potensi diartikan sebagai (1) *the quality or state of being potent*; (2) *force or power*; (3) *the ability or capacity to achieve or bring about particular result*. Definisi ini sesuai dengan pengertian potensi yang terkait dengan ketersediaan aset material (Gunawan dan Imilia Ruslim, 2001: 62).

Setidaknya ada empat potensi pasar Ciputat, yaitu:

#### 1. Personil

Jumlah personil (staf pasar Ciputat) yang terdiri dari 1 orang pimpinan (mantri pasar), 4 staf dan 6 orang petugas lapangan sebenarnya sudah cukup memadai. Status kepegawaian mereka memang belum semuanya PNS. Hanya mantri pasar dan satu orang yang langsung memungut retribusi dari pedagang yang sudah PNS, 3 orang pegawai honorer dari kas daerah, dan 6 orang sisanya adalah tenaga magang yang mendapat surat perintah kerja dari Kepala Dinas Pengelolaan Pasar Kabupaten Tangerang.

Status kepegawaian ini di satu sisi memang menjadi kendala, meskipun pada sisi lain bisa memacu personil untuk bekerja lebih giat agar status kepegawaian mereka ditingkatkan. Namun status kepegawaian yang tidak kunjung jelas (honorar tidak juga menjadi PNS, sementara tenaga magang tak juga ditingkatkan statusnya sebagai honorar daerah), meskipun telah lama mengabdikan bisa menurunkan etos kerja.

#### 2. Jumlah Kios, Los dan Lapak Pedagang Kaki Lima



Jumlah kios yang berada dalam gedung pasar Ciputat berjumlah lebih kurang 1256 kios dan 236 los ditambah pedagang kaki lima 450. Namun banyak kios/los yang tidak terisi. Menurut Mantri Pasar, hal ini disebabkan oleh status pasar. Sebaiknya pasar tradisional tidak dibangun bertingkat, sehingga kios atau los pasar yang terletak di lantai atas tidak sepi dari pembeli.

Menurut Mantri Pasar, Sonny, S. Sos., jumlah pedagang kaki lima sekitar 450-an itu adalah yang menempati basemen yang kosong dan blok G dan K. Namun, pedagang kaki lima yang berjualan di badan-badan jalan Aria Putra dan Dewi Sartika jauh lebih banyak. Menurut perkiraan Mantri Pasar yang diiyakan oleh Camat Ciputat, Drs. Muhammad M.Si, terdapat sekurangnya 1000 pedagang kaki lima yang berjualan di badan-badan jalan.

### 3. Sewa-Menyewa Kios dan Los

Praktik sewa-menyewa kios dan los pasar selama ini dilakukan secara pribadi antara pemilik kios dan los secara hak guna pakai dengan pengontrak atau penyewa tanpa melalui prosedur perijinan ke pimpinan (mantri) pasar. Hal ini disebabkan tidak adanya peraturan-peraturan dan kebijakan yang terkait tertib administrasi pengelolaan pasar semacam itu.

### 4. Lahan Parkir

Pasar Ciputat yang memiliki areal luas, namun tidak memiliki sarana dan prasarana parkir yang memadai. Selama ini lahan parkir yang ada memanfaatkan lahan PT BMS yang saat ini justru dipergunakan untuk

pedagang kaki lima. Akibatnya, badan-badan jalan di sekitar pasar dimanfaatkan sebagai lahan parkir, sehingga turut mengganggu kelancaran lalu lintas.

#### **D. Kegiatan Usaha Pedagang Kaki Lima**

Pertumbuhan sektor informal di kawasan Ciputat mengalami lonjakan signifikan sejak krisis ekonomi yang melanda Indonesia tahun 1997. Pemutusan hubungan kerja (PHK) terjadi di mana-mana, harga kebutuhan pokok meningkat, biaya pendidikan semakin tak terjangkau, dan lain-lain memicu pedagang dengan modal terbatas membuka mata pencaharian baru dalam sector informal, khususnya pedagang kaki lima (Sonny, 2003)

Pedagang kaki lima di sekitar Pasar Ciputat ini terdapat di jalan Ir. Juanda, jalan Dewi Sartika, jalan Aria Putra dan jalan RE Martadinata. Mahalnya tarif kios-kios pasar formal, banyaknya retribusi dan lain-lain, dianggap sebagai salah satu faktor pedagang kecil (bermodal terbatas) kesulitan bersaing secara formal.

Proses pengembangan lahan perkotaan (*community-based urban land market*) yang diharapkan menemukan formula tata kota yang baik tanpa mengurangi tingkat keterjangkauannya juga menjadi persoalan pelik ketika transportasi seperti bis, metromini, angkot dan lain-lain enggan memanfaatkan terminal baru di Pondok Cabe dengan dalih lokasi terminal terlalu jauh dari pasar Ciputat. Pasar Ciputat juga merangkap sebagai terminal. Dari arah jalan

Aria Putra, angkot-angkot berhenti mencari penumpang, sementara sisa-sisa dari pasar tumpah yang mengambil satu ruas jalan di malam hingga pagi harinya meninggalkan sampah yang menggunung.

Tukang-tukang ojek berjajar mengambil separuh jalan karena terdesak oleh pedagang kaki lima dan penjual jasa atau pelayanan (tambal ban, tukang kunci, dan lain-lain) yang memakan trotoar hingga bahu jalan.

Para pejalan kaki berlalu lalang di tengah jalan karena trotoar telah berubah menjadi pasar yang lebih ramai daripada pasarnya itu sendiri. Para abang becak pun turut memajang becak di samping kiri-kanan pedagang kaki lima. Ironisnya, banyak jalan-jalan yang bergelombang dan berlubang-lubang, apalagi pada musim hujan.<sup>1</sup>

Perkembangan sektor transportasi informal, seperti ojek motor dan becak, di pasar Ciputat bersamaan dengan makin terjepitnya ekonomi masyarakat di saat krisis ekonomi pada 1997 juga menjadi permasalahan tersendiri. Dibanding kendaraan bermotor lainnya, becak lebih ramah lingkungan. Daya angkutnya juga lebih besar ketimbang ojek. Tapi sejak ada Perda DKI Jakarta yang melarang becak beroperasi di ibukota, maka di daerah penyangga (*buffer zone*) ibukota seperti Ciputat terkena limpahan tukang

---

<sup>1</sup>Hal ini turut memunculkan tuntutan pembentukan Cipasera (Ciputat, Cisauk, Pamulang, Pagedangan, Serpong, dan Pondok Aren) yang telah dideklarasikan di Ciputat Minggu (31 Maret 2002). Deklarasi ini mengawali perjuangan enam kecamatan itu membentuk pemerintahan tersendiri, terpisah dari Kabupaten Tangerang. Deklarasi dilangsungkan di Gedung Pusdiklat Depag dan dihadiri 250-an warga perwakilan dari enam kecamatan. Deklarasi dibacakan oleh Sekretaris Komite Persiapan Pembentukan Daerah Otonom (KPPDO) Kota Cipasera, Hidayat. Kemungkinan besar, Cipasera beribu kota di Ciputat (*Warta Kota*, Senin, 1 April 2002).

becak. Tapi bertumpuknya becak dan ojek di sekitar pasar telah menyebabkan arus kendaraan dari dan ke arah Ciputat menjadi terhambat. Terlebih lagi becak menggunakan tenaga manusia yang secara otomatis kalah dalam daya kecepatannya dengan kendaraan bermotor.

Secara makro, problem transportasi informal juga menyangkut tata kota yang tak memadai sehingga memarginalkan kelompok-kelompok modal terbatas. Atas dasar ini, reposisi angkutan informal melalui pendekatan pasar transportasi yang partisipatif dan berbasis komunitas, sehingga dapat dicapai "*triple-win solution*" di mana pemerintah kota, pengelola angkutan umum, dan masyarakat pemakai sama-sama mendapat manfaat.

Tak jauh dari pasar Ciputat sebenarnya juga terdapat supermarket Ramayana dan Borobudur yang menawarkan barang-barang yang lebih mahal dengan kompensasi ekstra-kenyamanan dan keamanan. Namun pedagang kaki lima tetap memiliki *comparative advantage*, yakni kedekatan lokasi dengan pengguna jalan. Pada taraf tertentu, ada asumsi di kalangan pedagang kaki lima bahwa semakin jalan macet dan pejalan makin berkerumun justru malah memancing mereka untuk melihat-lihat barang yang diperjualbelikan.

Pada sisi lain, pedagang-pedagang formal yang telah membayar mahal harga ruko atau kios dan dikenai retribusi lebih tinggi sering menyampaikan keluhannya karena para calon pembeli seperti dicegat di luar pasar oleh pedagang kaki lima, dan karenanya, enggan berdesak-desakan ke dalam pasar bila barang yang dicarinya sudah didapatkan di trotoar atau pinggir pasar.

Secara garis besar, gambaran umum pedagang kaki lima di pasar Ciputat hampir sama dengan pedagang kaki lima secara umum sebagai mana yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, yaitu:

1. Menunggu datangnya pembeli atau menjemput pembeli.

Pedagang kaki lima di Pasar Ciputat selalu berusaha agar barang dagangannya terjual habis. Oleh karena itu, mereka memilih tempat yang strategis untuk berjualan. Para pedagang kaki lima juga memilih waktu yang efektif yang banyak didatangi pengunjung. Rata-rata mereka berjualan dari pagi hari hingga sore hari, tepatnya pukul 06.00 s.d. 17.00. Sedangkan pada malam hari, trotoar dan bahu jalan pasar Ciputat biasanya digantikan oleh para pedagang kaki lima yang berjualan sayuran atau yang terkenal dengan pasar malam.

Pedagang kaki lima melakukan kegiatan usahanya setiap hari tanpa mengenal hari libur. Namun demikian bagi pedagang kaki lima tertentu adapula yang setiap tahunnya untuk beberapa minggu atau beberapa bulan meninggalkan kegiatan usahanya untuk pulang ke kampung halamannya selama lebaran atau musin panen. Dan biasanya saat mereka pulang, digantikan oleh familinya.

2. Tata Niaga

Dilihat dari status barang dan jasa, pedagang kaki lima di Pasar Ciputat merupakan mata rantai terakhir sebelum mencapai konsumen, maka jenis dagangan atau macam barang dan jasa yang dijualnyapun

merupakan kebutuhan sehari-hari yang pada umumnya diperlukan oleh banyak orang.

Jenis dagangan mereka umumnya terkait dengan asal pedagang. Pedagang kaki lima yang berasal dari Minangkabau jenis kegiatan usaha yang paling menonjol adalah pedagang tekstil/pakaian jadi/ kelontong. Sedangkan pedagang kaki lima berasal dari Jawa, jenis kegiatan usahanya umumnya pedagang sayuran dan buah-buahan. Pedagang kaki lima dari Sunda jenis usaha umumnya adalah kelontong, dan yang berasal dari suku Betawi umumnya adalah pedagang buah-buahan.

Menurut pengelola pasar atau mantri pasar Ciputat, pedagang kaki lima di pasar Ciputat berjumlah kurang lebih 1000 orang. Sedangkan dari data ASPEKI (Asosiasi Pedagang Kaki Lima se-Indonesia) yang tercatat berjumlah 593 pedagang. Dari data ASPEKI, jenis dagangan kaki lima sangat variatif, yakni buah, ikan, sayur, bumbu, pisang, kentang, ayam, sembako, kelontong, buah kelapa, ikan cue, kembang, uni, daging, tempe/tahu, kelapa, langsung, ikan asin, daging, nasi, pakaian, bakso, kopi dan lain-lain.

### 3. Permodalan

Pada umumnya para pedagang kaki lima membiayai usahanya dengan modal sendiri. Hanya segelintir pedagang yang meminjam untuk modal usahanya. Peminjaman yang terjadi juga tidak berasal dari bank, lembaga keuangan atau investor, akan tetapi umumnya berasal dari

sahabatan/keluarga, para pelepas uang/rentenir ataupun koperasi simpan pinjam.

#### 4. Tempat dagangan dan Letak Lokasi Usaha

Bentuk tempat dagangan para pedagang kaki lima beraneka ragam. Tenda merupakan bentuk yang paling banyak dijumpai, mengingat bahwa tenda sebagai tempat dagangan dapat melindungi pedagang kaki lima dari sengatan panas maupun hujan. Bentuk-bentuk tempat dagangan lainnya adalah kotak, meja, gelaran, pikulan, gerobak dorong maupun sepeda. Bentuk tempat dagangan ini dibuat sedemikian rupa agar mudah dan cepat dapat dipindahkan, terutama pada saat terjadinya penertiban atau pengusiran pedagang kaki lima oleh petugas-petugas pemerintahan kota.

Letak lokasi usaha untuk menempatkan dagangannya, pada umumnya adalah di tepi jalan, trotoar, bahkan sering mengambil sebagian dari jalan umum yang sebenarnya bukan diperuntukkan sebagai tempat berjualan. Demikian pula pedagang kaki lima di Pasar Ciputat, pedagang kaki lima mengambil badan jalan di Jl. Aria Putra, memakai trotoar di Jl. Dewi Sartika dan di Jl. H. Usman. Seperti yang tertera di bawah ini:

**Tabel 3.4**  
**Lokasi Pedagang Kaki Lima**  
**dan Jenis Dagangannya**

No.	Lokasi	Jenis Dagangan					Jumlah
		Buah	Sayur	Ikan	Kelontong	Mak. Jadi	
1.	Jl. Aria Putra	69	86	14	3	-	172
2.	Jl. H. Usman	35	63	96	17	5	216
3.	Jl. Dewi Sartika	9	12	-	-	-	21
4.	Jl. Ir Juanda	75	32	36	8	5	151
		188	193	146	28	10	575

Berdasarkan pada Tabel 5 di atas, maka sebagian besar pedagang kaki lima di Ciputat berdasarkan jenis barang dagangannya berjualan sayur-sayuran (193 pedagang), kemudian disusul buah-buahan (188 pedagang), ikan (146 pedagang), kelontong (28 pedagang) dan makanan jadi (10 pedagang). Menurut Tabel 5 yang didasarkan pada data pedagang kaki lima menurut ASPEKI, maka Jalan H. Usman paling banyak ditempati pedagang kaki lima dengan jumlah 216 pedagang, disusul Jalan Aria Putra sebanyak 172 pedagang, Jalan Ir. Djuanda 151 pedagang dan Jalan Dewi Sartika sebanyak 21 pedagang.



## Denah II

### Lokasi Pedagang Kaki Lima



Lokasi-lokasi semacam itu dianggap strategis oleh para pedagang karena merupakan tempat-tempat umum yang ramai dan banyak dilalui orang, sekaligus juga merupakan calon pembeli dari banyak dagangannya. Apabila terjadi pengusiran atau penertiban terhadap pedagang kaki lima, maka biasanya para pedagang kaki lima akan berpindah untuk sementara waktu ke lokasi lain dan kemudian kembali lagi ke lokasi semula apabila petugas-petugas pemerintahan kota telah pergi seperti yang terjadi pada penertiban bulan Oktober 2003 ini.

Walaupun secara resmi lokasi tempat usaha yang ditempati pedagang kaki lima terlarang untuk tempat berjualan, namun mereka membayar sejumlah uang agar dapat berjualan. Pembayaran tersebut dilakukan setiap hari, setiap kali atau setiap minggu atau dapat pula setiap bulan, berupa pungutan atau iuran wajib. Mereka melakukan pembayaran secara teratur dalam bentuk pungutan yang beraneka ragam, yaitu pungutan kebersihan, keamanan, retribusi pasar dan sebagainya.

Adanya pungutan-pungutan tersebut menunjukkan bahwa sebagian dari petugas atau pejabat tadi dapat menerima kehadiran sejumlah besar pedagang kaki lima. Begitu pula para pedagang kaki lima karena merasa dirinya telah membayar iuran, mereka berjualan seolah-olah dilegalkan. Walaupun beberapa waktu mereka akan melakukan tindakan penertiban dan pengusuran. Tampaknya terjadi semacam keseimbangan antara tekanan dan usaha pedagang-pedagang kaki lima untuk berdagang di

pusat-pusat keramaian kota. Inilah yang menyebabkan mengapa pedagang belajar mengenal kendaraan petugas penertiban atau menjadi waspada terhadap pengawas resmi .

#### **E. Kebijakan Penanganan Pedagang Kaki Lima**

Kebijakan Pemda Tangerang dalam menangani masalah pedagang kaki lima adalah dengan melakukan penertiban. Selama ini Pemda Tangerang memfokuskan pada penertiban pedagang kaki lima karena lebih mudah, murah dan cepat dalam pelaksanaannya ketimbang melakukan pembinaan kepada pedagang kaki lima.

Yang dimaksud dengan melakukan penertiban adalah tertib berdagang sesuai dengan aturan pemerintah. Trotoar diperuntukkan bagi pejalan kaki, sedangkan jalan diperuntukkan bagi kendaraan dan alat transportasi pada umumnya. Adapun pedagang harus berdagang di tempat yang telah disediakan, yaitu pasar yang di dalamnya telah tersedia kios atau los untuk berdagang.

Kebijakan penertiban adalah kebijakan yang dilakukan Pemda Tangerang sejak tahun 1987, tepatnya setelah disahkannya Perda Nomor 6 Tahun 1987 tentang K3 (Ketertiban, Kebersihan dan keindahan). Hingga sekarang ini, Perda tersebut belum direvisi atau diamandir dengan perda yang lebih baru, dan karenanya, dasar hukum penanganan pedagang kaki lima di Kabupaten Tangerang masih memakai Perda Nomor 6 Tahun 1987.

Adapun petunjuk teknis penertiban tersebut dijelaskan dalam Surat Keputusan Bupati No. 180/SK. 50-ORG/1995 tentang Petunjuk Teknis Praktis Penegakan Hukum dalam Bidang Pemerintahan di Kabupaten Daerah Tingkat II Tangerang. Sesuai dengan petunjuk teknis tersebut, penanganan pedagang kaki lima melalui cara penertiban harus melalui tahapan-tahapan berikut:

*Pertama*, tahap identifikasi pelanggaran ketertiban. Aparatur pemerintahan pada unit paling kecil, yakni kantor kepala desa terkait memberikan informasi kepada camat mengenai tempat yang dipakai para pedagang kaki lima. Tahap permulaan ini meniscayakan aparatur desa memantau dan menginformasikan jika ada pelanggaran-pelanggaran terhadap Kebersihan, Ketertiban dan keindahan (K3) di wilayahnya. Dengan demikian, tahap ini merupakan basis informasi yang menentukan apakah penempatan pedagang kaki lima di desa tertentu telah sesuai dengan aturan peruntukannya ataukah dinilai telah melanggar.

*Kedua*, tahap tindak lanjut penertiban. Setelah mendapat laporan dari kepala desa, maka camat segera melaporkan kepada Bupati Kepala Daerah cq kepala Bagian Ketertiban Setwilda Tingkat II Tangerang. Setelah menerima laporan dari camat tentang pelanggaran K3, Bupati memerintah kepada Kepala Bagian Ketertiban Setwilda Tk II Tangerang untuk segera mengadakan penertiban. Dalam kerangka operasionalisasi penertiban, maka pihak yang mendapat tugas untuk melaksanakan penertiban pedagang kaki lima adalah Satuan Polisi Pamong Praja Kecamatan dengan bekerja sama Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten. Untuk mempersiapkan pelaksanaan penertiban agar berjalan secara matang, Pembantu

evaluasi kepada Bupati Kepala Daerah. Pada tahap ini juga, Bupati sebagai kepala wilayah mengolah dan menganalisa usul-usul dari setiap aparat pemerintah mengenai tempat penjualan yang baru bagi pedagang kaki lima. Bagian Ketertiban dengan bekerja sama dengan Kecamatan juga membuat usulan mengenai penanggulangan kaki lima serta tempat penyaluran.

*Kelima*, tahap pemantauan. Pada tahap paska-penertiban ini, Kepala Desa mengawasi daerah-daerah yang sudah ditertibkan secara terus-menerus sekaligus melaporkan kepada Camat apabila ada pedagang yang kembali berjualan di tempat yang terlarang. Pada saat bersamaan, Bupati juga memerintahkan kepada Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten untuk mengadakan pengawasan terhadap pedagang kaki lima supaya tidak kembali lagi berjualan di lokasi yang bukan peruntukannya itu.

Apabila menerima informasi mengenai kembalinya para pedagang kaki lima yang berjualan kembali di tempat terlarang, maka Bupati memberi teguran baik lisan maupun tulisan kepada Camat dan Kepala Bagian Ketertiban Setwilda Tk II Tangerang. Untuk itu, Kabag Ketertiban juga memonitoring secara terus-menerus mengenai tempat yang dinyatakan bebas kaki lima, termasuk mengadakan pencegahan preventif maupun represif terhadap pedagang kaki lima.

*Kelima*, tahap yustisia. Apabila tahapan evaluasi dan pemantauan tidak menunjukkan adanya perubahan di mana pedagang kaki lima tetap menempati daerah yang dilarang, maka Bupati selaku Kepala Daerah meningkatkan derajat

penertiban dari represif non-yustisia ke represif yustisia, yakni dengan mengadakan operasi Tipiring yang dilaksanakan oleh unit satuan beserta PPNS. Pembantu Bupati kemudian melaporkan pelaksanaan razia Tipiring kepada Bupati dengan segala hasil dan permasalahannya.

Menilik pada tahap-tahap di atas, maka sebenarnya Surat Keputusan Bupati No. 180/SK. 50-ORG/1995 yang mengatur petunjuk teknis penertiban pedagang kaki lima tersebut cukup untuk menjelaskan operasi penertiban secara teknis walaupun kurang spesifik. Namun, dasar hukum yang dikenakan untuk melakukan penertiban masih bertolak pada Perda Nomor 6 Tahun 1987 tentang Ketertiban, Kebersihan dan Keindahan (K3) yang tidak secara eksplisit mengatur pada masalah pedagang kaki lima.

Oleh karena itu, wajar bila belakangan ini muncul penilaian dari sebagian kalangan aparat pemerintah Kabupaten Tangerang yang menganggap bahwa Perda Nomor 6 tahun 1987 tersebut tidak lagi memadai untuk mengatasi kompleksitas persoalan ketertiban, keindahan dan kebersihan. Semakin cepatnya dinamika perkembangan kota yang diiringi dengan makin rumitnya tata ruang kota serta meningkatnya sektor perdagangan informal pasca-krisis ekonomi tahun 1997 membuat para pengambil kebijakan di Pemkab Tangerang merasa perlu merevisi, bahkan mengeluarkan kebijakan baru untuk merespons tantangan-tantangan baru di seputar penertiban kota.

Hal di atas diakui Sekretaris Bagian Trantib Kabupaten Tangerang yang sekarang ini sedang mempersiapkan Rancangan Perda tentang Ketentraman dan

Ketertiban Umum. Dia mengakui adanya kesulitan teknis-operasional pelaksanaan penertiban karena dasar hukum yang dipakai relatif sudah “ketinggalan zaman.”

Namun demikian, kata Sekretaris Bagian Trantib, karena Perda Nomor 6 Tahun 1987 itu masih berlaku, sementara problem-problem ketertiban kota malah semakin bertambah, maka pelaksanaan penertiban pedagang kaki lima tetap harus dilakukan. Meskipun dengan memakai dasar hukum yang lama.

**BAB IV**  
**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENERTIBAN**  
**PEDAGANG KAKI LIMA**

Bab ini merupakan deskripsi atas implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima di Pasar Ciputat. Untuk memudahkan pemaparan, maka Fotoan yang ingin diketengahkan dalam bab IV ini akan dibagi menjadi tiga sub-bab atau bagian, yaitu: (1) implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima; (2) hasil yang dicapai dari implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima; (3) kendala-kendala dalam implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima.

Ketiga sub-bab atau bagian di atas relevan dan penting untuk mendeskripsikan implementasi suatu kebijakan karena ketiganya merupakan unsur-unsur dalam studi implementasi kebijakan publik. Implementasi kebijakan merupakan pengejawantahan di lapangan yang di dalam studi kebijakan public, kita dapat menilai apakah pelaksanaannya telah sesuai dengan aturan atau prosedur yang telah ditetapkan ataukah belum. Implementasi juga dapat mempengaruhi sejauhmana efektivitas sebuah kebijakan ketika dipraktikkan. Adapun hasil dapat dijadikan patokan untuk menilai apakah kebijakan tersebut dapat menyelesaikan masalah secara efektif ataukah tidak. Sedangkan kendala-kendala merupakan sebuah unsur yang seringkali menyertai dalam implementasi sebuah kebijakan yang menghambat untuk mencapai tujuan yang ditetapkan.



Implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima di Pasar Ciputat merujuk pada dasar hukum, yaitu Peraturan Daerah Nomor 6 tahun 1987 tentang Kebersihan, Keindahan dan Ketertiban (K3). Berdasarkan perda itulah Kecamatan Ciputat mengadakan operasi penertiban pedagang kaki lima. Karena aparat pemerintah dan masyarakat menganggap bahwa pedagang kaki lima merupakan penyebab terjadinya kekumuhan, kemacetan dan ketidaknyamanan di Ciputat, terutama di Jalan. Aria Putra, Jalan. Dewi Sartika dan Jalan. H. Usman.

#### **A. Implementasi Kebijakan Penertiban Pedagang Kaki Lima**

Pada sub-bab ini akan diuraikan temuan di lapangan tentang implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima di Pasar Ciputat. Hasil temuan di lapangan menunjukkan bahwa proses implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima tidak berjalan sesuai dengan prosedur yang ditetapkan dalam Surat Keputusan Bupati No. 180 tahun 1995 tentang Petunjuk Teknis Praktis Penegakan Hukum dalam Bidang Pemerintahan di Kabupaten Tangerang.

Memang jika diamati secara sekilas, penertiban pedagang kaki lima yang telah dilakukan berjalan dengan lancar, tanpa ada perlawanan fisik dari pedagang kaki lima. Namun setelah operasi penertiban dilakukan, terdapat indikasi yang kuat para pedagang kaki lima mempraktikkan cara bermain petak umpet dengan aparat penertiban. Pada saat operasi penertiban gencar dilakukan, sebagian pedagang kaki lima secara kooperatif mau membongkar sendiri lapak-lapaknya dan sebagian pedagang kaki lima malah menghilang. Tetapi, ketika operasi

penertiban mulai mengendur, maka jalan-jalan itu pun kembali dipadati pedagang kaki lima.

Kasus di pasar Ciputat misalnya, ruas-ruas jalan di sekitar pasar yang menjadi sasaran penertiban dan telah dinyatakan steril dari pedagang kaki lima, ternyata tidak bisa seratus persen bebas pedagang kaki lima. Dengan demikian, operasi penertiban yang telah digelar tidak mampu menyelesaikan masalah utama yang hendak disasar, terbukti dengan pedagang kaki lima yang kembali berjualan di tempat yang dilarang.

Sebelum beranjak lebih jauh pada masalah analisis kegagalan secara menyeluruh pelaksanaan operasi penertiban di Pasar Ciputat, maka terlebih dahulu dideskripsikan implementasi kebijakan penertiban yang telah dilakukan. Melalui deskripsi menyeluruh atas implementasi kebijakan penertiban tersebut, maka diharapkan dapat diketahui sebab-musabab belum terejawantahkannya prosedur penertiban yang tertuang dalam Surat Keputusan Bupati No. 180 tahun 1995 tentang Petunjuk Teknis Praktis Penegakan Hukum dalam Bidang Pemerintahan di Kabupaten Tangerang.

Implementasi kebijakan penertiban yang dilakukan di Pasar Ciputat, secara kronologis, melalui beberapa tahapan kegiatan, yaitu *pertama*, tahap persiapan, yakni rapat koordinasi dengan instansi yang terkait. *Kedua*, tahap pelaksanaan yang meliputi sosialisasi, penertiban, dan evaluasi. *Ketiga*, tahap pengawasan. Sebagaimana diungkapkan oleh Ketua UPK Ketentraman dan Ketertiban Ciputat:

Prosedur penertiban adalah pertama tahap persiapan yang berisi rapat koordinasi, kemudian tahap pelaksanaan termasuk sosialisasi, penertiban itu sendiri, setelah itu evaluasi. Semuanya satu paket. Kemudian ditindaklanjuti dengan pengawasan setiap hari (Ketua UPK Ketentraman dan Ketertiban Ciputat, Januari, 2004)

Untuk lebih jelasnya tahapan tersebut, akan dijelaskan pada tahapan-tahapan berikut:

### **I. Tahap Persiapan**

Tahap persiapan merupakan tahapan kegiatan yang dilakukan sebelum operasi penertiban dilakukan. Pada tahap inilah, disusun rencana penertiban yang meliputi jadwal waktu penertiban, tim operasi penertiban, pendelegasian wewenang (*job description*) dan tugas antar instansi dan lain-lain. Lebih konkretnya lagi, tahap persiapan ini berisi rapat koordinasi antarinstansi yang terkait dalam penertiban serta komponen masyarakat.

Rapat koordinasi ini sangat penting karena dalam rapat koordinasi inilah dibicarakan bagaimana dalam menangani masalah-masalah yang ada Ciputat terutama menyangkut pedagang kaki lima yang membuat kemacetan, kesemrawutan, dan kekumuhan. Lebih daripada itu, pada rapat-rapat koordinasi inilah diharapkan penertiban dapat berlangsung efektif dan efisien dan menunjukkan kepaduan antarinstansi-instansi pemerintah yang terkait dengan beberapa komponen masyarakat yang terlibat dalam operasi penertiban pedagang kaki lima.

Pelaksanaan penertiban pedagang kaki lima yang dilaksanakan bulan 30 September 2003 di pasar Ciputat ini juga diawali rapat koordinasi yang

berbentuk pertemuan bulanan yang diadakan oleh Pemerintah Kabupaten Tangerang yang dihadiri oleh camat-camat se-Kabupaten Tangerang dengan Bupati Kabupaten Tangerang. Dalam rapat bulanan antara Bupati dengan camat-camat (Pembantu Bupati) di seluruh kecamatan di Kabupaten Tangerang tersebut, setiap camat mendapat pelimpahan wewenang dari bupati untuk segera mengadakan penertiban pedagang kaki lima di wilayahnya masing-masing sebelum hari Idul Fitri 1424 Hijriyah atau bertepatan pada tanggal 25 November 2003. Dengan demikian, operasi penertiban yang digelar tidak hanya mengambil lokasi di wilayah kecamatan Ciputat saja, namun di seluruh wilayah kecamatan yang berada di Kabupaten Tangerang.

Sebagaimana diungkapkan oleh Camat Ciputat:

“.....Operasi penertiban bermula dari rapat bulanan di pemda dengan Bupati. Hasil rapatnya adalah untuk mengadakan penertiban di setiap kecamatan. Dari situ sudah kewajiban kita melakukan penertiban di setiap kecamatan.”(Camat Ciputat, Oktober 2003)

Setelah mendapat pelimpahan wewenang dari Bupati, camat Ciputat segera mengadakan rapat koordinasi dengan instansi yang terkait. Inti rapat koordinasi adalah perihal kerjasama antara aparatur pemerintahan dan pertaliannya satu sama lain dalam wilayah koordinasi pemerintahan. Ruang lingkup masalah koordinasi yang dimaksud, dirumuskan dalam tiga rumusan pertanyaan:

1. Bagaimana dapat menjamin kepaduan dalam tujuan dan adanya bekerjasama semua aparatur pemerintahan yang ada?

2. Bagaimana agar usaha yang dijalankan dapat memperoleh hasil yang sebanyak-banyaknya dengan biaya yang sedikit-dikitnya?
3. Bagaimana caranya agar para sarjana dan ahli tidak terlalu jauh berpisah dari kehidupan masyarakat?

Dengan kata lain, rapat koordinasi menentukan seberapa jauh implementasi kebijakan pemerintah dapat dilakukan secara terpadu, integral dan berdaya guna dalam rangka memetik hasil yang semaksimal mungkin. Dalam konteks rapat koordinasi operasi penertiban pedagang kaki lima di Pasar Ciputat, ia dilakukan sebanyak tiga kali. Rapat koordinasi ini didasarkan kepada Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 6 Tahun 1988 yang berisi tentang koordinasi Kegiatan Vertikal di Daerah. Setiap rapat mempunyai agenda tersendiri dan dihadiri oleh pihak-pihak yang terkait. Rapat pertama hingga rapat ketiga, seluruh instansi pemerintah yang terkait diikutsertakan, seperti Dinas Kebersihan, Dinas Perhubungan, Koramil, Polsek Ciputat, Dinas Pasar, dan komponen masyarakat serta perwakilan pedagang kaki lima.

Sebagaimana diungkapkan oleh Ketua UPK Ketentraman dan Ketertiban Ciputat:

Rapat Koordinasi diadakan sebanyak 3 kali di kantor kecamatan Ciputat yang diundang adalah instansi yang terkait termasuk lembaga masyarakat serta perwakilan pedagang kaki lima. Rapat tersebut membahas langkah-langkah yang harus diambil dalam penertiban pedagang kaki lima (Ketua UPK Ketentraman dan Ketertiban Ciputat, Januari 2004).

Adapun lebih rincinya, isi dan pihak yang dilibatkan dalam rapat tersebut diuraikan dalam poin-poin berikut ini:

(1) Rapat Koordinasi Pertama

Rapat koordinasi pertama diadakan pada Selasa, tanggal 9 September 2003 bertempat di Aula Kecamatan Ciputat Jalan Ki Hajar Dewantara Nomor 2 Ciputat. Rapat koordinasi pertama dihadiri oleh Camat Ciputat, Muspika, Unit Pelaksana Kegiatan (UPK) Ketentraman dan Ketertiban Ciputat, Polsek Ciputat, Dinas Kebersihan, Dinas Perhubungan, UPTD (Unit Pelaksana Teknis Dasar) Pasar Ciputat, IKBCS (Ikatan Keluarga Betawi Ciputat dan Sekitarnya), LVRI (Legiun Veteran Republik Indonesia), LSM Lintas Pelaku (Lintas Peduli Lingkungan), LSM Kumpul, FKPP (Forum Komunikasi Putra-putri Purnawirawan Indonesia) Ciputat, PKK (Pembinaan Kesejahteraan Keluarga), PPM (Pemuda Panca Marga) Ciputat, Paguyuban Warga Banten, Paguyuban Masyarakat Padang, Paguyuban Masyarakat Palembang dan Paguyuban Masyarakat Madura, Laskar Betawi, Silat Betawi, SBC (Silat Betawi Ciputat), Kembang Latar, dan Bapekar.

Rapat koodinasi pertama diawali dengan pembahasan seputar solusi bagi penanganan masalah kemacetan, kekumuhan dan ketidaktertiban pedagang kaki lima. Dalam sambutannya, Camat Ciputat, Bapak Drs. Muhammad M.Si, mengemukakan amatannya tentang kondisi Ciputat yang sedari dahulu selalu dikesankan dengan citra semrawut dan macet.

Menurut Camat, citra Ciputat yang kurang baik tersebut harus diakhiri dan segenap pihak harus memiliki komitmen untuk menciptakan wajah Ciputat yang indah, bersih dan tertib. Dalam pandangan Camat, komitmen itu harus dimulai dengan cara menertibkan para pedagang kaki lima yang seenaknya menempati ruang-ruang yang bukan peruntukannya. Alih-alih trotoar masih tersisa, mereka memakan bahu jalan sehingga menyebabkan kendaraan yang melalui pasar Ciputat menjadi tersendat.

Untuk itu, dalam rapat koordinasi, Camat Ciputat menawarkan untuk mengadakan operasi penertiban yang dilaksanakan secara terpadu oleh instansi-instansi yang terkait. Beberapa instansi yang hadir dalam rapat itu menyetujui dan mendukung untuk segera mengadakan operasi penertiban. Dalam rapat koordinasi ini, rencana penertiban yang pertama digulirkan melalui rapat bulanan antarpimpinan wilayah kecamatan dengan Bupati Tangerang pertama kali disosialisasikan dan dikoordinasikan dengan instansi-instansi yang berkepentingan seperti Dinas Perhubungan, Dinas Kebersihan, Dinas Pasar, Polsek dan Koramil.

Dengan demikian, rapat koordinasi pertama seakan meneguhkan rencana penertiban yang kemudian disusul dengan afirmasi positif dari beberapa kelompok masyarakat yang hadir pada rapat koordinasi tersebut. Respon berbeda ditunjukkan oleh perwakilan pedagang kaki lima yang diundang hadir dalam rapat koordinasi pertama. Perwakilan pedagang kaki lima keberatan dengan diadakan operasi penertiban. Akan tetapi mereka

menyadari kesalahan mereka berjualan di tempat yang dilarang. Oleh karena itu mereka meminta dicarikan lokasi penampungan. Perwakilan pedagang kaki lima tersebut semuanya tergabung dalam ASPEKI (Asosiasi Pedagang Kaki Lima) yang di dalamnya terbagi-bagi dalam beberapa unit tergantung dengan jenis barang dagangan yang mereka jual. Misalnya, ASPEKI membawahi asosiasi pedagang sayur-mayur, asosiasi pedagang buah-buahan, asosiasi pedagang ikan, asosiasi pedagang barang-barang kelontong dan lain-lain.

Namun demikian, dalam konteks perilaku sosio-ekonomis para pedagang kaki lima di pasar Ciputat, wadah besar ASPEKI tersebut kurang efektif dibanding asosiasi-asosiasi paguyuban yang bersifat primordial-kedaerahan seperti Paguyuban Masyarakat Banten, Paguyuban Masyarakat Padang, Paguyuban Masyarakat Palembang dan Paguyuban Masyarakat Madura. Dalam kenyataannya, paguyuban-paguyuban inilah wadah sesungguhnya bagi para pedagang kaki lima.

Hal ini bisa dimaklumi karena pola rekrutmen pedagang kaki lima di Pasar Ciputat lebih menyerupai pola *tanting*. Istilah ini merupakan bahasa Jawa yang berarti "diajak ikut serta." Pola *tanting* dikembangkan oleh Tim LP3ES untuk menunjukkan model rekrutmen migran baru untuk masuk dalam pekerjaan sejenis sebagai kanalisasi dari makin sempit dan kian terbatasnya sektor formal di perkotaan. Melalui jenis-jenis pekerjaan, biasanya mereka dapat dikenali asal daerahnya.



Di kecamatan Ciputat pada umumnya, pedagang kaki lima yang berjualan mie rebus dan kacang hijau hampir bisa dipastikan berasal dari Kuningan, penjual pecel lele dan pecel ayam kebanyakan dari Lamongan, pedagang baju kebanyakan dari Sumatra Barat, warung jamu dan tukang jamu gendong kebanyakan dari Solo-Wonogiri dan lain-lain. Inilah bukti empiris adanya pola rekrutmen *tanting* yang membuat stok pedagang kaki lima seperti tidak pernah habis, meskipun mereka dianggap sebagai biang permasalahan kesemrawutan dan kemacetan kota.

Dalam rapat koordinasi pertama, paguyuban-paguyuban kedaerahan tadi yang *notabene* adalah perwakilan pedagang kaki lima yang akan menjadi sasaran dalam operasi penertiban ini dibuat tidak berkulit. Dari segi jumlah perwakilan pedagang kaki lima yang diundang hadir dalam rapat koordinasi jelas tidak memadai. Terlebih lagi, secara legal-formalistik mereka juga berdiri pada pihak yang salah karena telah menempati lahan bukan peruntukan.

Sebenarnya mereka keberatan dengan rencana pelaksanaan operasi penertiban ini. Namun, karena secara hukum mereka menyadari posisinya salah, maka dalam rapat koordinasi tersebut mereka mengajukan tuntutan minimal, yakni meminta dicarikan jalan keluarnya yang sama-sama menguntungkan semua pihak. Awalnya, sempat muncul usulan dari pedagang kaki lima agar aparat memberi kebijaksanaan karena hanya melalui itulah mereka dapat menafkahi keluarga. Namun berhubung

rencana operasi penertiban tersebut telah menjadi harga mati, maka pedagang kaki lima kemudian sekadar mengharapkan agar aparat kecamatan menyediakan lahan sebagai jalan keluar yang tidak saling merugikan kedua belah pihak. Camat memberikan solusi bahwa lantai dasar Pasar Ciputat bisa dijadikan alternatif, karena hingga kini kosong.

Demikianlah, pada rapat koordinasi pertama, Camat Ciputat berhasil mengondisikan dan mensosialisasikan rencana penertiban kepada instansi-instansi terkait dengan segenap elemen masyarakat serta perwakilan pedagang kaki lima. Rapat koordinasi pertama sekadar menegaskan urgensi penertiban sebagai solusi atas masalah kemacetan, ketidaktertiban dan kekumuhan terutama di sekitar Pasar Ciputat.

Dalam rapat kali ini juga, peserta rapat menyepakati nama operasi penertiban sebagai Operasi Terpadu Penertiban Pedagang Kaki Lima, Penanggulangan Kemacetan dan Kebersihan. UPK Ketentraman dan Ketertiban dan Forum Kepala Desa lebih suka menyebutnya Operasi Kebersihan, Ketertiban dan Keindahan sesuai atau merujuk pada Perda Nomor 6 tahun 1987 tentang K3 (Kebersihan, Ketertiban dan Keindahan).

## (2) Rapat Koordinasi Kedua

Rapat koordinasi kedua merupakan tindak lanjut dari rapat koordinasi yang pertama. Rapat koordinasi kedua diadakan juga diadakan di Aula

Kecamatan Ciputat Jalan Ki Hajar Dewantara Nomor 2, pada Selasa, tanggal 16 September 2003.

Oleh karena rapat koordinasi kedua ini merupakan tindak lanjut dari rapat koordinasi yang pertama, maka kesinambungan peserta dan materi rapat tidak berbeda dengan rapat koordinasi yang pertama. Peserta rapat koordinasi yang kedua ini juga dihadiri oleh pihak-pihak yang pada Selasa minggu sebelumnya hadir dalam rapat koordinasi pertama. Lebih jelasnya, rapat koordinasi kedua ini dihadiri oleh Camat Ciputat, Unit Pelaksana Kegiatan (UPK) Ketentraman dan Ketertiban Ciputat, Polsek Ciputat, Dinas Kebersihan, Dinas Perhubungan, IKBCS (Ikatan Keluarga Betawi Ciputat dan Sekitarnya), LVRI (Legiun Veteran Republik Indonesia), LSM Lintas Pelaku (Lintas Peduli Lingkungan), LSM Kumpul, FKPPI (Forum Komunikasi Putra-putri Purnawirawan Indonesia) Ciputat, PKK (Pembinaan Kesejahteraan Keluarga), PPM (Pemuda Panca Marga) Ciputat, Laskar Betawi, Silat Betawi, SBC (Silat Betawi Ciputat), Kembang Latar, dan Bapekar.

Materi yang dibahas dalam rapat koordinasi kedua ini sudah tidak lagi berfokus pada perlu atau tidaknya ada operasi penertiban, tapi langsung menginjak pada langkah-langkah yang perlu dilakukan dalam operasi penertiban. Pada titik inilah, UPK Ketentraman dan Ketertiban Ciputat lebih memegang kendali rapat dengan merujuk pada operasi rutin yang

biasa dilakukan mereka. Pendekatan yang akan digunakan sesuai dengan prosedur tetap (Protap) yang tertera dalam Juknis penertiban.

UPK Ketentraman dan Ketertiban yang diketuai Bapak Widada menjadi *leading sector* karena pada unit inilah beban tanggung jawab pelaksana penertiban diletakkan. Oleh karena itu, UPK Ketentraman dan Ketertiban memimpin rapat koordinasi kedua dengan menjelaskan beberapa pendekatan yang bisa diambil dalam pelaksanaan penertiban.

Dalam rapat koordinasi kedua ini, peserta rapat menyepakati keputusan untuk lebih mengedepankan pendekatan dan langkah-langkah yang manusiawi dan non-represif serta sejauh mungkin meminimalisir terjadinya bentrokan antara aparaturnya pelaksana penertiban dengan pedagang kaki lima. Sebagian peserta rapat, secara eksplisit, meminta agar tim operasi penertiban menghindari upaya-upaya represif sebagaimana kasus-kasus penertiban di wilayah DKI Jakarta.

Kebetulan pada saat yang hampir bersamaan, media massa gencar memberitakan kericuhan dan keributan antarpedagang kaki lima dan aparat yang terjadi di wilayah Jakarta Barat dan Jakarta Utara. Dalam rapat koordinasi kedua, penegasan akan pentingnya mengedepankan pendekatan yang persuasif agar kasus di DKI Jakarta tidak terulang di Ciputat berkali-kali ditegaskan oleh Drs. Muhammad M.Si selaku pimpinan tertinggi di wilayah kecamatan Ciputat. Namun demikian, pendekatan represif bukan berarti diabaikan. Pendekatan represif tetap

akan dilaksanakan jika masih ada pedagang kaki lima yang membandel sampai pada hari H pelaksanaan Operasi Kebersihan, Ketertiban dan Keindahan.

Lebih konkretnya lagi, rapat koordinasi kedua menyusun langkah-langkah penertiban. Langkah pertama masih memakai pendekatan yang bersifat persuasif dengan cara memberikan, menyebarkan dan menginformasikan surat pemberitahuan terlebih dahulu kepada segenap pedagang kaki lima yang menjadi sasaran penertiban. Hal inilah yang disebut dengan tahap sosialisasi. Tahap ini tidak hanya berbentuk pemberitahuan melalui surat edaran saja, tapi juga melalui pemasangan spanduk-spanduk dan pemberitahuan secara langsung. Baru kemudian jika mereka belum membuka lapak-lapaknya, maka pendekatan pamungkas yang digunakan adalah represif, yakni membongkar paksa lapak-lapak pedagang kaki lima.

### (3) Rapat Koordinasi Ketiga

Rapat koordinasi yang ketiga ini adalah rapat yang terakhir sebelum operasi penertiban Kebersihan, Ketertiban dan Keindahan dilaksanakan. Rapat ini dilaksanakan juga pada hari Selasa, tepat seminggu setelah rapat koordinasi kedua usai dilaksanakan. Adapun tanggal pelaksanaannya, yaitu 23 September 2003 bertempat di Aula Kecamatan Ciputat, Jalan Ki Hajar Dewantara nomor 2 Ciputat. Dengan demikian, rapat koordinasi

berlangsung dalam durasi tiga minggu per minggunya diadakan rapat koordinasi satu kali.

Rapat koordinasi yang ketiga juga dihadiri oleh peserta rapat koordinasi yang pertama dan kedua, yaitu Asisten I Bupati Kabupaten Tangerang, Camat Ciputat, Muspika, Unit Pelaksana Kegiatan (UPK) Ketentraman dan Ketertiban Ciputat, Polsek Ciputat, Dinas Kebersihan, Dinas Perhubungan, IKBCS (Ikatan Keluarga Betawi Ciputat dan Sekitarnya), LVRI (Legiun Veteran Republik Indonesia), LSM Lintas Pelaku (Lintas Peduli Lingkungan), LSM Kumpul, FKPI (Forum Komunikasi Putra-putri Purnawirawan Indonesia) Ciputat, PKK (Pembinaan Kesejahteraan Keluarga), PPM (Pemuda Panca Marga) Ciputat, Laskar Betawi, Silat Betawi, SBC (Silat Betawi Ciputat), Kembang Latar, Bapekar, Gabungan Majelis Ta'lim dan tokoh-tokoh masyarakat Ciputat.

Setelah langkah-langkah penertiban dan pendekatan penertiban disepakati dalam rapat koordinasi kedua, maka pada rapat koordinasi ketiga inilah materi pembicaraan difokuskan seluruhnya pada pematangan seluruh agenda persiapan teknis dan pembagian tugas dalam operasi penertiban terpadu.

Dalam kesempatan itu, dibentuk susunan *ad hoc* Operasi Kebersihan, Ketertiban dan Keindahan (K3) untuk memudahkan pengorganisasian, pengordinasian serta pendelegasian tugas pada masing-masing instansi

dan komponen masyarakat yang terlibat dalam operasi terpadu. Camat Ciputat sebagai penanggung jawab umum dari operasi penertiban, sementara penanggung jawab teknis dipegang oleh Ketua UPK Ketentraman dan Ketertiban Ciputat. Penanggung jawab teknis lapangan yang dipegang UPK Ketentraman dan Ketertiban ini dimungkinkan terjadi karena UPK-lah yang menjadi *leading sector* kegiatan penertiban pedagang kaki lima.

Setelah ditentukan penanggung jawab umum dan teknis, rapat koordinasi ketiga membagi-bagi tugas berdasarkan *area of concern* dan wewenang masing-masing instansi; yakni Polsek Ciputat bertugas mengamankan operasi penertiban dan menjaga agar kelancaran lalu lintas selama penertiban tetap berlangsung. Namun demikian, tugas utama aparat kepolisian dalam konteks penertiban adalah memastikan agar proses penertiban berjalan tertib tanpa gangguan dari pihak-pihak yang tidak puas dengan operasi K3.

Sementara itu, Dinas Perhubungan menyiapkan beberapa personil untuk mengatasi lalu lintas, terutama yang disebabkan oleh sarana transportasi umum seperti angkot, bus kota, metromini dan lain-lain. Dinas Kebersihan menyiapkan 10 mobil kebersihan untuk mengangkut sampah bekas dari operasi penertiban, dan Dinas Ketentraman dan Ketertiban Kabupaten Tangerang menyiapkan 25 personil untuk membantu UPK Ketentraman dan Ketertiban Kecamatan Ciputat.

Adapun komponen-komponen masyarakat seperti IKBCS (Ikatan Keluarga Betawi Ciputat dan Sekitarnya), LVRI (Legiun Veteran Republik Indonesia), LSM Lintas Pelaku (Lintas Peduli Lingkungan), LSM Kumpul, FKPPi (Forum Komunikasi Putra-putri Purnawirawan Indonesia) Ciputat, PKK (Pembinaan Kesejahteraan Keluarga), PPM (Pemuda Panca Marga) Ciputat, Laskar Betawi, Silat Betawi, SBC (Silat Betawi Ciputat), Kembang Latar, dan Bapekar mempersiapkan anggotanya untuk turut dalam operasi penertiban.

Sedangkan perwakilan paguyuban yang *nota bene* adalah perwakilan pedagang kaki lima seperti Paguyuban Masyarakat Banten, Paguyuban Masyarakat Padang, Paguyuban Masyarakat Palembang dan Paguyuban Masyarakat Madura, bertugas untuk memberikan informasi kepada teman-temannya tentang operasi penertiban. Informasi yang lebih awal, tidak mendadak serta lebih detail dari mereka yang mengikuti proses pelaksanaan rapat koordinasi pertama, kedua dan ketiga diharapkan dapat mengurangi peluang terjadinya keributan antara pedagang kaki lima dengan aparat pada hari H penertiban nanti.

Pembagian tugas antarinstansi pemerintah terkait dengan komponen masyarakat yang terlibat tersebut tidak hanya berwujud pembagian peran "siapa melakukan apa", tapi juga menyertakan estimasi jumlah personil dan anggota masyarakat yang akan terlibat dalam penertiban nanti. Setelah pendataan jumlah personil dan anggota masyarakat, diperoleh jumlah



sebanyak 400-an orang yang tergabung dalam operasi penertiban nanti. Hal ini untuk memudahkan aparat kecamatan Ciputat dalam pembagian konsumsi bagi pihak-pihak yang terlibat penertiban tersebut. Terlebih lagi, keterbatasan anggaran dari APBD Tingkat II Kabupaten Tangerang yang diperuntukkan bagi penertiban di Ciputat tidak memungkinkan perekrutan jumlah personil dan anggota masyarakat lebih banyak lagi. Jadi rapat koordinasi ketiga menjadi *final checking* bagi kesiapan seluruh aspek, baik dalam segi finansial, teknis, logistik dan peralatan serta personil menjelang operasi penertiban dilaksanakan.

Tabel 4.1

## Rapat Koordinasi sebagai Tahap persiapan

Jenis Rapat	Anggota Rapat	Hal yang dibahas	Hasil Rapat
Rapat Koordinasi Pertama	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instansi Pemerintah yang Terkait</li> <li>- Komponen Masyarakat</li> <li>- Perwakilan Pedagang Kaki Lima</li> </ul>	<p>Membahas bagaimana menangani masalah kesemrawutan, kekumuhan dan kemacetan di Pasar Ciputat. Camat menekankan urgensi pentingnya operasi penertiban sebagai solusinya. Karena rapat koordinasi ini juga sebagai sarana Camat untuk menyampaikan instruksi Bupati untuk segera mengadakan penertiban. Dengan kata lain rapat kordinasi pertama ini untuk memberitahukan instruksi Bupati karena anggota rapat baik instansi pemerintah, komponen masyarakat dan pedagang kaki lima tidak</p>	<p>Operasi penertiban akan segera dilaksanakan dengan persetujuan dari beberapa instansi yang terkait, komponen masyarakat dan perwakilan pedagang kaki lima.<sup>1</sup></p>

		dapat menolak instruksi Bupati tersebut. Misalnya penolakan yang dilakukan pedagang kaki lima terhadap operasi penertiban.	
Rapat Koordinasi Kedua	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instansi Pemerintah yang terkait</li> <li>- Komponen masyarakat</li> <li>- Pedagang kaki lima</li> </ul>	Membahas mengenai bagaimana langkah-langkah yang akan diambil dalam operasi penertiban dengan mempertimbangkan efektifitas dan keamanan pelaksanaan penertiban. Hal ini dibicarakan karena tidak ada juknis dan juklak yang menjadi acuan dalam penertiban.	Operasi penertiban dilakukan dengan menggunakan pendekatan persuasif dan kemudian represif.
Rapat Koordinasi Ketiga	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instansi Pemerintah yang terkait</li> <li>- Komponen masyarakat</li> <li>- Pedagang kaki lima</li> </ul>	Membahas mengenai job description. Karena penertiban ini bersifat terpadu maka pembagian tugas disesuaikan dengan tugas dan fungsi setiap instansi. Sedangkan tanggungjawab ada di Camat dan dikoordinatori oleh UPK ketentaraman dan ketertiban Ciputat.	Penanggung jawab: Camat Ketua: UPK Tramtib Ciputat Din. Perhubungan: mengatur lalu lintas dengan mengirim personil Dinas Kebersihan: Menyediakan mobil sampah Kepolisian Sektor: Mengamani penertiban

## II. Tahap Pelaksanaan

### a. Pemberitahuan Informasi Penertiban

Tahapan selanjutnya setelah tahapan persiapan dilaksanakan adalah tahap pelaksanaan. Pada tahap pelaksanaan ini hasil-hasil kesepakatan dalam tahap persiapan yang dirumuskan dalam tiga kali rapat koordinasi seperti jadwal penertiban, rencana pemberitahuan yang mengiringi sebelum penertiban, dan lain-lain diimplementasikan di lapangan.

September 2003 dan sehari sebelum pelaksanaan penertiban, atau pada hari Senin, tanggal 29 September 2003. Demikian menurut keterangan UPTD Pasar Ciputat dan rangkuman wawancara dengan pedagang kaki lima. Sementara menurut keterangan Ketua dan Wakil Ketua UPK Ketentraman dan Ketertiban, Bapak Widada dan Bapak Loly, sosialisasi melalui surat pemberitahuan ini dilaksanakan hanya satu kali, yaitu seminggu sebelum penertiban.

Surat pemberitahuan atau edaran ini terdiri dari satu lembar dan ditulis dalam bentuk huruf kapital ini ditandatangani oleh Camat Ciputat, Drs. Muhamad M.Si kemudian digandakan dan dibagi-bagikan secara langsung oleh petugas UPK Ketentraman dan Ketertiban Ciputat kepada para pedagang kaki lima yang berada di Jalan Aria Putra, Jalan Dewi Sartika, dan Jalan Ki Hajar Dewantara, terutama yang berada di lingkungan kecamatan Ciputat dan sekitar masjid agung al-Jihad, Ciputat. Jalan dan kawasan inilah yang menjadi sasaran utama operasi penertiban terpadu dan disebut langsung dalam surat pemberitahuan.

Surat pemberitahuan atau edaran ini dikeluarkan oleh Camat Nomor 300/468-Kec.Ciputat/2003 yang berisi pemberitahuan akan dilaksanakan Operasi Terpadu Penertiban Pedagang Kaki Lima, Penanggulangan Kemacetan dan Kebersihan. Dasar hukum kebijakan penertiban Perda Kabupaten Tangerang nomor 6 tahun 1987 tentang Kebersihan, Ketertiban dan Keindahan disebutkan secara jelas di awal surat. Untuk itu, lanjut

surat pemberitahuan itu, diharapkan pada tanggal 30 September 2003, para pedagang kaki lima agar mengosongkan atau memindahkan lapak dagangannya dari lokasi yang dilarang (terlampir).

Lokasi yang dilarang juga disebut secara eksplisit dalam surat pemberitahuan, yaitu para pedagang yang berjualan di trotoar dan badan jalan di Jalan Dewi Sartika, Jalan Aria Putra, lingkungan kantor kecamatan Ciputat dan sekitar masjid agung al-Jihad Ciputat. Ancaman penertiban secara paksa jika pedagang kaki lima tidak memindahkan atau mengosongkan dari lokasi-lokasi tersebut juga disebut secara jelas. Termasuk klaim bahwa operasi terpadu ini didukung dan disetujui oleh elemen-elemen yang mengikuti tahap persiapan, dalam hal ini rapat-rapat koordinasi.

Selain diberikan secara langsung, surat pemberitahuan atau edaran tersebut juga ditempel di pinggir-pinggir jalan atau di tempat-tempat strategis yang lain yang memungkinkan untuk dilihat dan dibaca oleh para pedagang kaki lima. Dengan pemberian secara langsung dan penempelan surat pemberitahuan atau edaran di tempat-tempat strategis, diharapkan tidak ada pedagang kaki lima yang berdalih tidak mengetahui informasi adanya operasi penertiban.

(2) Pemberitahuan melalui lisan.

Dalam pelaksanaan pemberitahuan melalui lisan, Satuan Polisi Pamong Praja sebagai petugas penertiban dari UPK Ketentraman dan

Ketertiban Ciputat memberitahukan secara langsung kepada pedagang kaki lima yang berjualan di daerah yang terlarang dengan mengendarai mobil tibum berkeliling sambil memberitahukan akan adanya operasi penertiban. Petugas menyiarkan dengan dibantu alat pengeras toa agar terdengar oleh seluruh pedagang kaki lima, paling tidak di empat lokasi yang akan menjadi sasaran penertiban terpadu.

“.....sebelum dilaksanakan penertiban, kita buat pendahuluan, yaitu (melakukan) pemberitahuan bahwa kita akan melakukan penertiban di jalan sini. Kita imbau, baik melalui surat edaran maupun pemberitahuan langsung melalui mobil Tibum....” (Camat Ciputat, Oktober 2003)

Pelaksanaan pemberitahuan melalui lisan ini dilaksanakan selama seminggu sebelum operasi penertiban digelar, tepatnya sejak 23 September - 29 September 2003. Dengan demikian, setiap hari pada pukul 07.00-09.00 WIB dan 15.00-17.00 WIB petugas dari UPK Ketentraman dan Ketertiban berkeliling di empat lokasi penertiban sambil menginformasikan kepada pedagang kaki lima. Mobil tibum dan toa yang digunakan hanya satu buah saja.

(3) Pemberitahuan melalui spanduk.

Yang dimaksud pemberitahuan dengan spanduk, yaitu petugas penertiban dari UPK Ketentraman dan Ketertiban memasang spanduk di tempat-tempat konsentrasi pangkalan pedagang kaki lima atau di tempat yang terlarang untuk berjualan. Spanduk yang dipasang dari kecamatan sebanyak 6 buah. Spanduk tersebut dipasang di ujung Jalan. H.Usman,

tepatnya di depan masjid al-Jihad sebanyak satu buah, di Jalan Dewi Sartika berjumlah tiga buah, dan di Jalan. Aria Putra dua buah. Spanduk itu berisi tentang larangan berjualan di trotoar dan badan jalan berdasarkan Perda No. 6 Tahun 1987. Jika pedagang kaki lima tetap menempati lahan bukan peruntukannya tersebut, maka petugas akan menertibkannya.

Selain spanduk yang bersifat pemberitahuan akan dilaksanakannya Operasi Terpadu Penertiban Pedagang Kaki Lima, Penanggulangan Kemacetan Lalu Lintas dan Kebersihan dari Kecamatan Ciputat, juga terdapat beberapa spanduk yang berisi dukungan dari lembaga-lembaga masyarakat seperti pada gambar di bawah ini:

**Gambar 4.1**

#### **Tahap Pemberitahuan Operasi Penertiban Pedagang Kaki Lima**



*Sumber: Dokumentasi Penelitian*

Dari gambar di atas menunjukkan bahwa Forum Kepala-kepala Desa mendukung operasi kebersihan, Keindahan dan Ketertiban yang

digelar Camat ciputat. Spanduk tersebut berisi dukungan penuh terhadap operasi Kebersihan, Keindahan dan Ketertiban (K3) yang dipasang di lantai tiga Pasar Ciputat di sebelah sisi Jalan Aria Putra. Gambar tersebut juga menjukan dukungan dari eksponen Bapekar yang memasang spanduk di atas pemisah jalan Jalan Dewi Sartika yang berisi dukungan terhadap operasi penertiban. Sementara, Polsek Ciputat membuat dan memasang spanduk warna merah menyala berisi imbauan agar masyarakat menjaga ketertiban lalu lintas. Dengan dipasangnya banyak spanduk baik dari instansi pemerintah maupun dari lembaga masyarakat, diharapkan para pedagang kaki lima mengetahui isi Perda No. 6 tahun 1987 dan dengan sadar segera menutup lapaknya.

#### **b. Penertiban**

Operasi penertiban pedagang kaki lima dilakukan pada hari Selasa, 30 September 2003, sebulan sebelum bulan Ramadhan 1424 Hijriah yang jatuh pada tanggal 26 Oktober 2003. Sebelum operasi penertiban dimulai, diadakan upacara penertiban terlebih dahulu. Upacara penertiban dilakukan untuk mengumpulkan seluruh komponen yang terlibat dalam operasi penertiban terpadu, baik instansi pemerintah maupun komponen masyarakat sekaligus konsolidasi terakhir sebelum penertiban dimulai.

Seluruh petugas UPK Ketentraman dan Ketertiban Kecamatan Ciputat bersiap-siap sejak pukul 07.00 WIB untuk mengadakan upacara

penertiban. Begitu pula Camat, Muspika, Dinas kebersihan, Dinas Perhubungan, Polsek Ciputat dan komponen masyarakat. Setelah semua elemen berkumpul, upacara segera dimulai. Upacara dimulai pukul 07.30 WIB di lahan kosong yang terletak di belakang ruko Plaza Ciputat di sebelah sisi kiri jalan H. Usman.

Upacara tersebut dihadiri oleh instansi-instansi pemerintah yang terkait, yaitu Camat Ciputat, Kepala Dinas Kebersihan, Kepala Dinas Perhubungan Kabupaten Tangerang, Ketua UPTD (Unit Pelaksana Teknis Dasar) Ciputat, Kepala Kepolisian Sektor Ciputat, Kepala Bagian Ketentraman dan Ketertiban Kabupaten Tangerang, Kepala Unit Pelaksana Kegiatan (UPK) Ketentraman dan Ketertiban Kecamatan Ciputat serta Kepala Desa Ciputat.

Upacara penertiban juga dihadiri oleh komponen masyarakat yang sedari awal mengikuti tahap persiapan, yaitu IKBCS (Ikatan Keluarga Betawi Ciputat dan Sekitarnya), LVRI (Legiun Veteran Republik Indonesia), LSM Lintas Pelaku (Lintas Peduli Lingkungan), LSM Kumpul, FKPPI (Forum Komunikasi Putra-putri Purnawirawan Indonesia) Ciputat, PKK (Pembinaan Kesejahteraan Keluarga), PPM (Pemuda Panca Marga) Ciputat, Laskar Betawi, Silat Betawi, SBC (Silat Betawi Ciputat), Kembang Latar, Bapekar, Gabungan Majelis Ta'lim dan tokoh-tokoh masyarakat Ciputat.



Pada upacara penertiban, personil UPK Ketentraman dan Ketertiban atau Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) diatur dalam bentuk beberapa barisan. Barisan-barisan tersebut dikomandoi langsung oleh kepala UPK Ketentraman dan Ketertiban Ciputat sebagai koordinator pelaksana teknis operasi penertiban. Jumlah personil Satpol PP ini sebanyak 15 dari UPK Ketentraman dan Ketertiban Kecamatan Ciputat dan dibantu oleh Dinas Ketentraman dan Ketertiban Kabupaten Tangerang sebanyak 25 Satpol Pamong Praja.

Upacara berisi: (1) Pembukaan (2) Sambutan (3) Penyerahan simbolis berupa alat-alat kebersihan seperti sapu lidi, pengki atau tempat sampah dan topi pandan kepada komponen masyarakat (4) Penutup.

Setelah upacara penertiban resmi dibuka, acara menginjak pada sambutan-sambutan. Sambutan pertama disampaikan oleh Kapolsek Ciputat yang menyampaikan pentingnya menjaga keamanan, baik keamanan para petugas penertiban maupun keamanan masyarakat selama proses penertiban berlangsung. Kapolsek Ciputat juga berpesan agar jangan sampai terjadi hal-hal yang tidak diinginkan, dan karena itu aparat penertiban ini harus menghindari sikap arogan. Kapolsek Ciputat juga berpesan agar pedagang kaki lima diberi kesempatan membongkar sendiri lapak-lapaknya sehingga mereka bisa menyelamatkan dagangan-dagangan yang masih perlu diselamatkan. Pada intinya, aparat penertiban diharapkan memakai pendekatan persuasive, sementara pendekatan

represif digunakan sebagai “senjata terakhir” jika pedagang kaki lima masih juga membandel.

Sambutan selanjutnya disampaikan oleh tokoh masyarakat yang diwakili oleh Bapak Eno. Dalam sambutannya, tokoh masyarakat yang merupakan mantan Kepala Kepolisian Sektor (Kapolsek) Ciputat ini mengemukakan dukungannya atas operasi penertiban dengan tujuan untuk menciptakan lingkungan yang tertib, indah dan bersih. Bapak Eno juga menyatakan bahwa kebijakan penertiban ini akan didukung masyarakat luas karena pada hakikatnya mengembalikan hak-hak publik. Kepentingan masyarakat lebih luas justru dijamin dan dilindungi dari usaha-usaha penyerobotan lahan bukan peruntukan yang selama ini dilakukan oleh pedagang kaki lima seperti trotoar dan badan-badan jalan.

Sambutan terakhir disampaikan oleh Bapak Camat Ciputat, yaitu Bapak Muhammad, M. Si. Dalam sambutannya, Camat memberi pengarahannya berjalannya pelaksanaan penertiban, yakni tentang teknik penertiban dan sasaran penertiban. Sebagai penanggung jawab secara keseluruhan, Camat menjelaskan bahwa Operasi Terpadu Penertiban Pedagang Kaki Lima, Penanggulangan Kemacetan Lalu Lintas dan Kebersihan ini, secara teknis-operasional, dipimpin oleh UPK Ketentraman dan Ketertiban sebagai *leading sector*, sementara pengaturan lalu lintas dipegang oleh Dinas Perhubungan. Pengangkutan sampah dan

bekas-bekas penertiban yang tersisa serta aspek kebersihan secara umum diatur oleh Dinas Kebersihan.

Adapun komponen masyarakat yang terlibat, membantu dalam hal membersihkan kawasan Pasar Ciputat yang kotor secara bersamaan. Probabilitas kesemrawutan dan kekotoran areal sasaran penertiban sangat dimungkinkan karena jumlah pedagang kaki lima yang menempati trotoar dan bahu jalan di sepanjang Jalan Dewi Sartika, Jalan Aria Putra dan Jalan H. Usman mencapai, ratusan, bahkan ribuan jumlahnya. Sebelum acara selesai, Drs. Muhammad, M.Si, selaku camat, menyerahkan secara simbolis alat-alat kebersihan kepada perwakilan dari komponen masyarakat. Alat-alat kebersihan seperti sapu lidi dan pengki (tempat sampah) itu merupakan simbolisasi dari komitmen untuk menegakkan dasar hukum adanya operasi terpadu, yaitu Perda Kabupaten Tangerang Nomor 6 Tahun 1987. Oleh karena itulah, di samping operasi terpadu ini disebut Operasi Penertiban Pedagang Kaki Lima, Penanggulangan Kemacetan Lalu Lintas dan Kebersihan, penertiban ini juga disebut Operasi Kebersihan, Ketertiban dan Keindahan (K3).

Upacara selesai pukul 09.00 WIB. Kemudian setelah peserta upacara dibubarkan, dimulailah penertiban yang dilakukan secara terpadu. Yang dimaksud dengan penertiban secara terpadu, yaitu penertiban dilakukan oleh semua pihak atau instansi yang terkait secara bersamaan sesuai dengan fungsi, wewenang dan tugasnya masing-masing. Untuk

memastikan nuansa keterpaduan dalam operasi penertiban ini, UPK Ketentraman dan Ketertiban ditunjuk sebagai koordinator karena domain utama penertiban berada di tangan UPK ini.

Berikut ini adalah gambar upacara yang dilaksanakan sebelum operasi penertiban digelar:

**Gambar 4.2**

**Kegiatan Upacara sebelum Penertiban Pedagang kaki Lima**



*Sumber: dokumentasi penelitian*

Tampak dalam gambar bahwa upacara penertiban terdiri dari personil Tramtib, personil Dinas Perhubungan, personil Kepolisian, dan personil dari lembaga masyarakat. Tampak dalam gambar, Camat ciputat sedang menyerahkan alat-alat kebersihan ini digunakan untuk membersihkan areal di sekitar Pasar Ciputat yang menjadi sasaran utama penertiban. Dengan demikian, komponen masyarakat yang melibatkan massa hingga dua ratusan orang lebih ini bertugas untuk menggawangi masalah

kebersihan yang dimungkinkan oleh sampah-sampah yang berserakan pada waktu pembongkaran lapak-lapak pedagang kaki lima.

Pada saat operasi penertiban dimulai, kondisi umum pedagang kaki lima di Jalan Dewi Sartika, Jalan Aria Putra, Jalan H. Usman, dan Jalan Ki Hajar Dewantara, terutama di sekitar wilayah Masjid Agung Al-Jihad dan Kantor Kecamatan Ciputat tidak seluruhnya sudah membuka dan membongkar lapak-lapaknya sendiri secara sadar. Khususnya pedagang kaki lima yang mangkal di Jalan Aria Putra, menurut pengamatan penulis, sudah tampak bersih dari aktivitas pedagang kaki lima sejak pagi hari tanggal 30 September 2003.

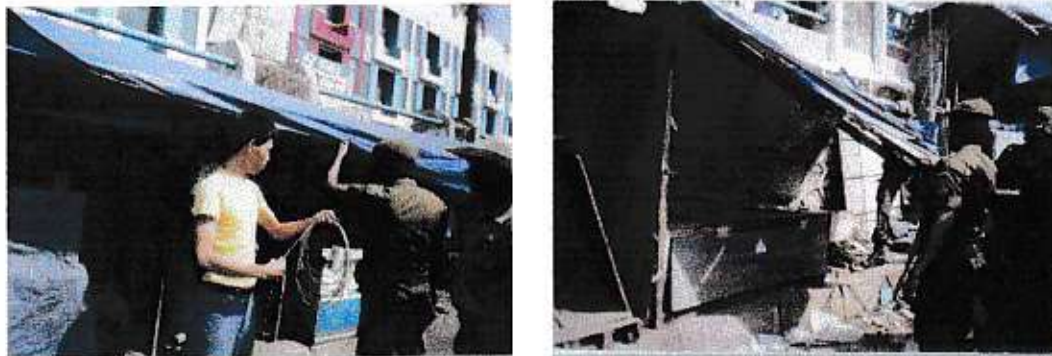
Sebagaimana pada umumnya prototipe pedagang kaki lima, barang-barang yang diperjualbelikan biasanya disesuaikan dengan lapak mereka. Hal ini ditujukan untuk mengantisipasi jika aparat Trantib melakukan operasi penertiban secara mendadak. Ciri-ciri barang atau makanan yang diperjualbelikan adalah (1) Tidak terlalu besar atau banyak. (2) Barang barang yang dijual tidak terlalu berat dan mudah diangkut. (3) Mudah disimpan dan tahan lama. (4) Modal terbatas, tapi membawa keuntungan besar. Dengan demikian, ciri-ciri barang yang seperti itu memudahkan mereka untuk segera "melarikan diri" jika terjadi operasi penertiban.

Sedangkan pedagang kaki lima di Jalan Dewi Sartika tidak "segesit" dan selincah pedagang kaki lima di Jalan Aria Putra. Masih

banyak lapak yang belum dibuka dan dibongkar oleh pedagang sendiri. Bahkan pada hari H penertiban, sebagian pedagang masih mengadakan transaksi jual beli dengan pembeli yang lewat. Akibatnya, mereka menjadi sasaran empuk aparat penertiban yang didukung ratusan komponen masyarakat. Karena tertangkap basah berjualan di areal yang dilarang Perda, pedagang kaki lima itu tampak pasrah menyaksikan tempat dagangannya dibongkar oleh aparat. Barang-barang dagangan mereka sempat diselamatkan, tapi lapak-lapaknya harus direlakan untuk dibongkar dan diangkut oleh mobil pengangkut sampah yang sudah siaga di sepanjang Jalan Dewi Sartika. Sebagaimana terlihat dalam gambar berikut ini:

**Gambar 4.3**

**Kegiatan Pembongkaran Lapak oleh parat**



*Sumber: dokumentasi penelitian*

Pada gambar di atas terlihat aparat sedang memberi peringatan kepada pedagang kaki lima yang belum membuka lapak dagangannya

untuk segera membongkar memindahkan ke tempat lain, jika mereka tidak mau membukanya sendiri maka aparat akan membongkar paksa lapaknya seperti yang terlihat pada gambar sebelah kanan.

Untuk lebih jelasnya, operasi penertiban dilaksanakan, akan diuraikan melalui dinas-dinas yang terkait:

(1) Satuan Polisi Pamong Praja

Satuan Polisi Pamong Praja, baik dari UPK Ketentraman dan Ketertiban Kecamatan Ciputat maupun dari Dinas Ketentraman dan Ketertiban Kabupaten Tangerang segera membongkar lapak-lapak yang sifatnya semi-permanen yang belum dibongkar atas kesadaran sendiri oleh pemiliknya. Mereka dilengkapi dengan dua mobil Tibum (Ketertiban Umum) masing-masing satu dari UPK Ketentraman dan Ketertiban Kecamatan Ciputat dan Dinas Ketentraman dan Ketertiban Kabupaten Tangerang.

Adapun pola pendekatan yang digunakan dalam operasi penertiban terhadap pedagang kaki lima di Pasar Ciputat adalah represif non-yustisia, sebagaimana yang termuat dalam Instruksi Menteri dalam Negeri Nomor 33 Tahun 1990 tentang "Pembinaan dan Penataan Satuan Polisi Pamong Praja." Yang dimaksud dengan represif non-yustisia adalah sebuah desain rencana penertiban yang diberitahukan terlebih dahulu kepada pedagang kaki lima yang melanggar aturan. Jika masih ada pedagang yang belum

membongkar lapak dagangannya, maka aparat yang akan membongkarnya secara paksa. Sementara yang dimaksud non-yustisia adalah pelanggaran yang dilakukan pedagang kaki lima, yakni menempati areal terlarang untuk berusaha tersebut tidak sampai dibawa ke proses persidangan.

Penertiban dimulai dari Jalan H. Usman dan Ki. Hajar Dewantara yang berdekatan dengan areal Kantor Kecamatan Ciputat dan Masjid Agung Al-Jihad. Di Jalan H. Usman dan Jalan Ki Hajar Dewantara tidak ada pembongkaran bangunan permanen karena pada hari H penertiban, para pedagang kaki lima sudah mengosongkan tempat yang dilarang untuk berjualan. Di dua jalan tersebut yang hari biasanya ramai oleh hiruk pikuk aktivitas sektor informal pada saat operasi terpadu dimulai tampak lengang oleh pedagang kaki lima. Bahkan, lahan parkir Masjid Agung Al-Jihad yang sehari-harinya penuh oleh pedagang kaki lima sehingga mempersulit jamaah yang memakai kendaraan bermotor pada hari itu tampak sepi dari pedagang kaki lima.

Demikian pula dengan pemandangan di depan areal Kantor Kecamatan Ciputat di Jalan Ki Hajar Dewantara nomor 2. Adalah ironisme yang kasat mata ketika di depan simbol bangunan pemerintahan formal di tingkat kecamatan dipenuhi oleh pedagang kaki lima yang tidak sekadar memakai trotoar, tapi juga memakan bahu jalan. Terlebih lagi, di samping kanan kantor kecamatan juga berdiri megah Komando Rayon Militer (KORAMIL) kecamatan Ciputat yang merupakan representasi



pertahanan negara di tingkat kecamatan. Untuk itu, dapat dimengerti, jika aparat penertiban menempatkan kawasan tersebut sebagai prioritas pertama untuk ditertibkan.

Setelah Jalan H. Usman dan Jalan Ki Hajar Dewantara, operasi pebertiban berlanjut ke Jalan Dewi Sartika. Di kawasan inilah pembongkaran besar-besaran terjadi karena banyak sekali bangunan yang sifatnya semi permanen yang biasanya dipakai sebagai tempat berusaha di sepanjang trotoar Jalan Dewi Sartika. Suasana transaksi jual beli yang hiruk pikuk di trotoar membuat para pejalan kaki seringkali memanfaatkan bahu jalan untuk melewati panjang jalan sekitar 3 kilometer. Jumlah pedagang kaki lima yang biasa menempati kawasan ini, menurut UPTD Pasar Ciputat, mencapai seribu pedagang dengan menempati sisi sebelah kiri dan kanan jalan. Jenis barang dagangan juga beragam, mulai dari buah-buahan, pakaian, barang kelontong, dan lain-lain. Tidak termasuk sektor jasa kaki lima seperti tukang tambal ban, tukang kunci, dan lain-lain. Pada akhirnya, suasana semrawut itulah yang menambah volume kemacetan yang kian parah di sepanjang jalan tersebut.

Pada tanggal 30 September 2003, operasi penertiban yang dilakukan secara terpadu menemui sasaran yang paling banyak di Jalan Dewi Sartika ini. Pembongkaran dilakukan secara cepat dan tegas. Bangunan yang sudah tidak ada pedagangnya langsung dibongkar oleh petugas UPK Ketentraman dan Ketertiban dan Dinas Trantib Kabupaten Tangerang

secara berurutan dari pertigaan Jalan Dewi Sartika dan Ir. Djuanda. Sedangkan lapak-lapak yang masih ada pemiliknya, satpol PP dari UPK Ketentraman dan Ketertiban memberi waktu sesaat kepada pemilik, untuk segera membongkar dan membawa barang dagangannya ke tempat lain. Kalau tidak dibuka dengan segera, petugas UPK Ketentraman dan Ketertiban yang membongkar dan membersihkannya.

Pada saat pembongkaran di Jalan Dewi Sartika masih banyak pedagang yang menunggu lapak-lapak dagangannya dan enggan membukanya. Mereka merasa lapak-lapak tersebut adalah hak milik mereka dan menempati tempat-tempat yang sebelumnya menjadi tempat sampah sementara. Di kawasan ini, beberapa Satpol Pamong Praja bersitegang dengan beberapa pedagang yang ngotot merasa telah membayar retribusi, dan karenanya, merasa memiliki keabsahan secara formal untuk menempati lokasi itu.

Beberapa petugas Satpol Pamong Praja nampak sabar menjelaskan aturan main yang dilanggar sambil menunjuk tiga papan reklame ukuran 1 X 1,5 meter dengan tinggi 3 meter yang berdiri gagah di sepanjang Jalan Dewi Sartika. Papan yang berisi larangan berjualan di trotoar dan sepanjang jalan itu yang menjadi bukti bahwa aktivitas usaha informal mereka selama ini telah melanggar Perda nomor 6 tahun 1987. Ada juga beberapa Satpol Pamong Praja yang tampak kurang sabar berhadapan

dengan pedagang kaki lima yang enggan juga membongkar lapak dagangannya.

Pembongkaran terpaksa dilakukan jika menemui pemilik yang ngotot mempertahankan tempat usahanya. Meskipun demikian, para pedagang tersebut tidak melakukan perlawanan secara fisik. Mereka hanya lamban dalam membongkar dengan raut wajah yang menunjukkan rasa dongkol. Beberapa pedagang tampak tidak hanya menyelamatkan barang dagangannya, tapi juga membereskan lapak-lapak yang masih bisa dibawa dan diselamatkan.

Masih di Jalan Dewi Sartika, terutama di bagian dalam pagar pasar, yang seharusnya dijadikan lahan parkir untuk para pembeli, mereka belum membuka dan membawa barang dagangannya sampai petugas penertiban datang. Pada umumnya mereka yang menempati areal di depan ruko Plaza Ciputat ini adalah tukang-tukang sayur dan buah-buahan. Tampaknya mereka masih berharap lokasi mereka tidak dijadikan sasaran penertiban. Tapi ketika petugas penertiban datang, mereka bergegas membongkar dan merapikan barang dagangannya. Hal ini dimungkinkan karena barang-barang dagangan mereka relatif mudah dibawa dan dipindahkan. Strategi "petak umpet" dengan aparat bahkan dilakukan mereka pada saat operasi penertiban dilakukan. Maksudnya, mereka masih berkeinginan menjual barang dagangannya yang belum habis sampai para petugas penertiban beringsut dari lokasi jualan mereka.

Pemandangan yang agak kontras terjadi di Jalan Aria Putra di sebelah sisi kanan Pasar Ciputat. Jika di sepanjang Jalan Dewi Sartika Satpol Praja bekerja keras, termasuk komponen masyarakat yang berjibaku membersihkan sisa-sisa sampah dan lapak-lapak pedagang kaki lima, maka petugas tidak menemui hambatan yang cukup berarti di sepanjang Jalan aria Putra. Sebelum petugas penertiban datang, areal ini sudah bersih dari aktivitas pedagang kaki lima. Memang pada umumnya bangunan di jalan ini tidak bersifat permanen dan semi permanen sehingga mudah untuk dipindahkan. Beberapa pedagang di jalan ini memang sudah memindahkan beberapa hari sebelum operasi penertiban dilakukan. Tapi banyak pula di antara mereka yang sempat memindahkan lapak-lapaknya ketika petugas penertiban masih sibuk bekerja di jalan Dewi Sartika. Seperti terlihat dalam gambar berikut ini:

**Gambar 4.4**  
**Perbandingan Kondisi Pedagang Kaki lima**  
**di Jl. Aria putra dan Jl. Dewi Sartika**



*Sumber: Dokumentasi Penelitian*

Gambar pertama adalah suasana Jalan Aria Putra yang sudah kosong melompong dari pedagang kaki lima pada saat operasi penertiban belum dimulai. Biasanya bahu jalan ini penuh dan padat dengan pedagang kaki lima yang menjajakan dagangannya. Dengan demikian pedagang kaki lima di Jl. Aria Putra lebih sadar bahwa daerah tempat mereka berjualan adalah bukan haknya. Lain lagi halnya dengan pedagang kaki lima yang berada di Jl. Dewi Sartika. Mereka belum membongkar lapak dagangannya sebelum aparat memberikan peringatan terakhir bahkan ada yang masih sempat berjualan. Karena umumnya mereka yang berjualan di sini memiliki bangunan yang semi permanent dan posisi dagangannya tidak begitu mengganggu kendaraan.

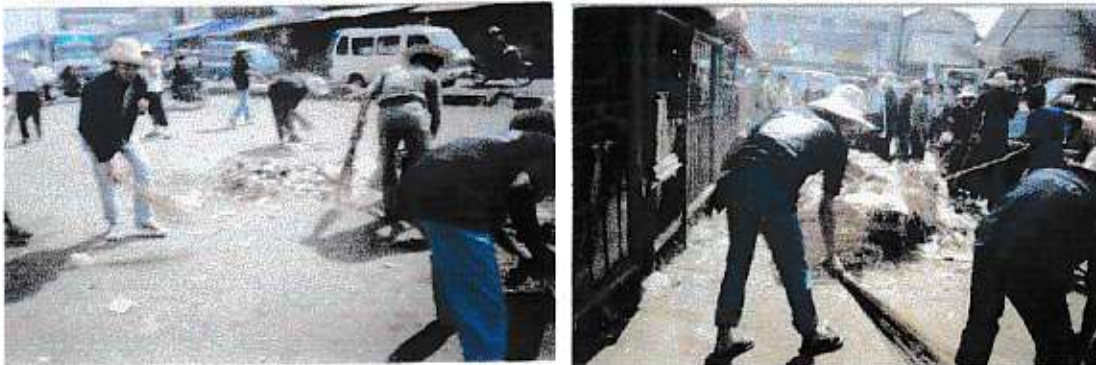
## (2) Komponen Masyarakat

Pada saat bersamaan, komponen masyarakat yang terdiri dari IKBCS (Ikatan Keluarga Betawi Ciputat dan Sekitarnya), LVRI (Legiun Veteran Republik Indonesia), LSM Lintas Pelaku (Lintas Peduli Lingkungan), LSM Kumpul, FKPPI (Forum Komunikasi Putra-putri Purnawirawan Indonesia) Ciputat, PKK (Pembinaan Kesejahteraan Keluarga), PPM (Pemuda Panca Marga) Ciputat, Laskar Betawi, Silat Betawi, SBC (Silat Betawi Ciputat), Kembang Latar, Bapekar, Gabungan Majelis Taklim, dan tokoh-tokoh masyarakat, membantu membersihkan sampah-sampah yang berserakan di sepanjang Jalan H. Usman, Jalan Dewi Sartika sampai Jalan

Aria Putra serta sebagian Jalan Ki Hajar Dewantara. Sebagaimana tampak pada gambar berikut:

**Gambar 4.5**

**Komponen Masyarakat sedang Membersihkan Pasar Ciputat**



Tampak pada gambar di atas komponen masyarakat sedang membersihkan Pasar Ciputat yang biasanya kotor dengan sampah. Terlebih lagi di Jalan Dewi Sartika dan di Aria Putra yang menjadi sasaran penertiban. Mereka menggunakan sapu lidi dan topi raffia. Banyak di antara mereka yang juga membantu petugas dari Dinas Kebersihan Kabupaten Tangerang untuk mengumpulkan sampah-sampah, sehingga mudah untuk diangkut dalam truk sampah yang sudah disediakan sebanyak 10 buah. Komponen masyarakat yang aktif melakukan pembersihan ini terutama dari LSM Lintas Pelaku (Lintas Peduli Lingkungan), LSM Kumpul, PKK (Pembinaan Kesejahteraan Keluarga), Kembang Latar, Bapekar, dan Gabungan Majelis Taklim.

Adapun komponen masyarakat yang berasal dari satuan “paramiliter” seperti IKBCS (Ikatan Keluarga Betawi Ciputat dan Sekitarnya), FKPP (Forum Komunikasi Putra-putri Purnawirawan Indonesia) Ciputat, PPM (Pemuda Panca Marga) Ciputat, Laskar Betawi, Silat Betawi, dan SBC (Silat Betawi Ciputat) mereka tampak tidak terlalu aktif melakukan aktivitas kebersihan Pasar Ciputat. Namun demikian, mereka tidak bertugas seperti Satpol Pamong Praja. Dalam arti kata, mereka tidak ikut menegur dan mendesak pedagang kaki lima yang masih berdagang. Mereka juga tidak mengawasi melakukan aktivitas pembongkaran. Biasanya setelah Satpol Pamong Praja memulai aktivitas pembongkaran, mereka kemudian turut membantu. Beberapa personil dari IKBCS (Ikatan Keluarga Betawi Ciputat dan Sekitarnya), Laskar Betawi, Silat Betawi, dan SBC (Silat Betawi Ciputat), bahkan tampak sekadar berjaga-jaga dan mengawasi selama pembongkaran berlangsung. Dengan menggunakan atribut khas, baju dan celana warna hitam-hitam dan slayer bertuliskan lembaga mereka serta tubuh yang rata-rata kekar, membuat mereka tampak “berwibawa” di depan para pedagang kaki lima yang masih menjajakan dagangannya di hari H penertiban. Beberapa pedagang yang sempat diwawancarai penulis, lebih takut sama mereka ketimbang dengan Satpol Pamong Praja.

### (3) Dinas Kebersihan

Pada saat yang bersamaan pula, Dinas Kebersihan Kabupaten Tangerang mengerahkan mobil jenis truk berwarna kuning menyala yang berjumlah 10 unit. 3 unit truk dipakai untuk mengangkut sampah dan bekas lapak pedagang yang terdapat di Jalan H. Usman dan Jalan Ki Hajar Dewantara, 4 unit truk untuk mengangkut sampah dan bekas lapak yang terdapat di Jalan Dewi Sartika, dan 3 unit truk lainnya untuk mengangkut sampah dan bekas lapak yang terdapat di Jalan Aria Putra.

Dalam praktiknya, beberapa unit truk diperbantukan untuk mengangkut kayu-kayu bekas lapak yang berserakan di Jalan Dewi Sartika. Memang karena banyaknya lapak dan bangunan semi permanen di jalan ini yang harus dibongkar membuat 4 unit truk yang diproyeksikan jelas kurang memadai. Sementara itu, meskipun di Jalan Aria Putra, Jalan H. Usman dan Jalan Ki Hajar Dewantara, frekuensi pembongkaran tidak sebanyak di Jalan Dewi Sartika, namun truk-truk sampah tersebut bukannya tidak dibutuhkan di ketiga jalan ini. Besarnya volume sampah akibat sisa-sisa sampah "pasar malam" yang berserakan, terutama sayur-mayur, di sebelah sisi kanan, kiri dan belakang Pasar Ciputat membuat truk-truk dari Dinas Kebersihan dibuat tidak mengganggu.

Tak heran, jika menurut ketua UPK Ketentraman dan Ketertiban sebagai pelaksana teknis penertiban, dalam evaluasi setelah operasi dilaksanakan menyatakan bahwa 10 truk sampah yang disediakan masih



dianggap kurang. Hal ini disebabkan karena ada penumpukan sampah dan bekas-bekas lapak pedagang yang tidak langsung dibuang ke tempat pembuangan sampah terakhir karena keterbatasan jumlah truk yang tersedia. Ketika truk yang awalnya ditaruh di Jalan Aria Putra misalnya dipakai untuk mengangkut bekas lapak pedagang di jalan Dewi Sartika, maka sampah-sampah di Jalan Aria Putra tidak bisa langsung dieksekusi untuk dibuang.

#### (4) Dinas Perhubungan

Pada saat operasi terpadu penertiban pedagang kaki lima, penanggulangan kemacetan lalu lintas dan kebersihan dilaksanakan, terdapat 10 personil dari Dinas Perhubungan, termasuk Kepala Dinas Perhubungan Kabupaten Tangerang yang terlibat langsung dalam penertiban. Sesuai dengan *job description* yang disepakati pada saat rapat rekomendasi, Dinas Perhubungan mengatur jalannya lalu lintas agar tetap lancar dan diharapkan tidak mengalami kemacetan berarti meskipun operasi penertiban sedang berlangsung.

Kawasan yang menjadi prioritas penjagaan ini adalah wilayah Jalan Dewi Sartika, Aria Putra, Jalan Ki Hajar Dewantara dan Jalan H. Usman. Karena di samping keempat jalan ini menjadi sasaran utama penertiban, di jalan-jalan inilah terjadi titik tuas sumber kemacetan. Namun demikian, keterbatasan personil dari Dinas Perhubungan membuat cakupan wilayah yang dijaga dari kerawanan kemacetan dipersempit lagi, sehingga

kesepuluh personil yang ada terkonsentrasi di dua pertigaan Jalan Dewi Sartika dan Jalan Aria Putra, serta pertigaan yang mempertemukan ujung Jalan Dewi Sartika, Jalan Ki Hajar Dewantara dan Jalan Ciputat Raya. Di dua titik sentral kemacetan inilah para pengemudi angkutan sering berhenti sementara (*ngetem*) sembari mencari penumpang.

#### (5) Kepolisian Ciputat

Kepolisian Sektor Ciputat menerjunkan 10 personilnya dalam pelaksanaan operasi penertiban terpadu ini. Mereka berjaga-jaga jika ada hal-hal yang tidak diinginkan dan turut mengamankan pelaksanaan operasi penertiban. Dari awal hingga usainya penertiban, tidak ada pedagang kaki lima yang diamankan atau ditangani oleh pihak kepolisian karena tidak ada satupun perlawanan fisik yang ditunjukkan pedagang kaki lima terhadap aparat penertiban.

Meskipun demikian, aparat kepolisian bukan berarti tidak memiliki kontribusi dalam pelaksanaan operasi penertiban. Kehadiran kepolisian paling tidak membuat pedagang kaki lima berpikir seribu kali untuk melakukan resistensi terhadap upaya penertiban yang dilakukan aparat. Karena keterbatasan personil dari Dinas Perhubungan, 10 polisi dari Polsek Ciputat juga berkontribusi aktif dalam mengatur jalannya lalu lintas, terutama di Jalan Dewi Sartika.

Merujuk pada uraian di atas, dapat dikemukakan bahwa aktor utama penertiban adalah Satpol Pamong Praja (PP) yang didukung penuh oleh

aparatus kepolisian. Satpol Pamong Praja yang mengawasi membongkar lapak-lapak dan tempat usaha pedagang kaki lima yang dianggap melanggar aturan, baru kemudian dibersihkan oleh komponen-komponen masyarakat untuk dibawa ke truk sampah.

Sejauh ini, berdasarkan temuan lapangan, operasi penertiban yang dilakukan di Pasar Ciputat, kalangan pedagang kaki lima yang sampai hari H penertiban ternyata belum membongkar tempat usahanya, mereka kemudian turut membantu aparat dalam membongkar pada saat penertiban. Hal ini mungkin disebabkan besarnya kekuatan aparat dan elemen masyarakat yang terlibat dalam penertiban, sehingga mereka tidak punya pilihan lain kecuali membongkar lapak-lapaknya. Beberapa warga masyarakat juga terlihat membawa sapu dan tempat sampah untuk ikut membersihkan jalan serta bekas-bekas lapak pedagang yang berserakan.

### c. Evaluasi

Tahapan berikutnya adalah evaluasi yang dilakukan untuk melihat keberhasilan dan kelemahan pelaksanaan penertiban.

Camat Ciputat, mengatakan:

“...setelah pelaksanaan (penertiban), kita akan melakukan evaluasi. Kelemahan (penertiban) kita apa saja, kelebihan kita apa saja, (aspek) yang berhasil apa saja, dan lain-lain. Aspek yang baik, kita pertahankan, sedangkan yang jelek, kita buang. Kegagalan penertiban akan kita cari solusinya...”

Tahapan evaluasi merupakan fase krusial untuk mengidentifikasi plus-minus pelaksanaan penertiban. Namun, berdasar informasi dari Camat Ciputat, kelemahan penertiban tidak berarti mengabaikan pendekatan represif-non-yustisia. Artinya, pendekatan represif non-yustisia tetap dilakukan karena pada dasarnya tidak ada kesukarelaan ketika lapak dagangan kaki lima digusur dan ditertibkan.

Pada rapat evaluasi, semua instansi yang terlibat dalam penertiban seperti Dinas Kebersihan, Dinas Perhubungan, UPTD Pasar Ciputat, Polsek Ciputat, dan Dinas Tramtib Kabupaten Tangerang, diundang untuk menghadiri rapat. Tidak terkecuali adalah kalangan dari komponen masyarakat yang terlibat aktif dalam penertiban. Rapat evaluasi dilaksanakan pada hari Rabu, 5 November 2003. Dalam rapat tersebut dibahas tentang penertiban yang telah dilaksanakan. Jadi, tema utama yang menjadi pangkal pembahasan dalam rapat adalah pelaksanaan operasi penertiban pada 30 September 2003.

Berdasarkan evaluasi secara umum, penertiban berjalan dengan lancar terlihat dari lalu lintas yang menjadi lebih lancar dan pedagang kaki lima juga lebih tertib serta tidak lagi berjualan di trotoar. Namun dari rapat tersebut juga disebutkan ada beberapa kendala dalam penertiban, yaitu minimnya biaya operasional, kurangnya sarana dan prasarana seperti truk sampah, dan belum adanya pelimpahan wewenang ke kecamatan dari dinas yang terkait.

Oleh karena itu, rapat evaluasi menggarisbawahi beberapa hal yang perlu segera dilaksanakan yang dapat mendukung terciptanya keindahan, ketertiban dan kebersihan serta lancarnya lalu lintas adalah *pertama*, perlunya pengawasan secara reguler oleh aparat terhadap tempat-tempat yang dilarang untuk berjualan seperti trotoar dan bahu jalan. *Kedua*, perlunya peningkatan alokasi dana penertiban dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Tingkat II Kabupaten Tangerang.

*Ketiga*, perlunya dibangun terminal yang lebih kondusif. Dalam arti kata, mudah diakses dan dijangkau dari Pasar Ciputat. Sebelum ini, Pemda Kabupaten Tangerang sudah membangun terminal baru di wilayah Pondok Cabe yang relatif jauh dari Pasar Ciputat. Akibatnya, pengemudi angkutan, baik angkot, metromini, dan bus kota enggan memanfaatkan terminal tersebut dan lebih cenderung mencari penumpang di Pasar Ciputat, sehingga menambah kemacetan. Dan *keempat*, perlunya regulasi dan penataan ojek. Keempat jalan yang menjadi sasaran penertiban sebenarnya bukan hanya rawan pedagang kaki lima yang melanggar aturan, tapi juga dipadati tukang ojek yang berjumlah ratusan, sehingga peserta rapat evaluasi merekomendasikan perlunya pengaturan terhadap eksistensi ojek.

Tabel 4.2

## Tahapan Pelaksanaan Operasi Penertiban

No.	Tahapan	Keterangan
1.	Pemberitahuan	Pemberitahuan merupakan pengejawaantahan dari pendekatan persuasive. Pemberitahuan dilaksanakan dengan memberitahukan akan diadakan penertiban melalui tiga cara: pemberitahuan melalui lisan, pemberitahuan melalui surat edaran dan melalui spanduk-spanduk yang dipasang oleh Camat komponen masyarakat. Pemberitahuan ini diharapkan para pedagang kaki lima mengetahui dan segera membongkar lapaknya sendiri.
2.	Penertiban	Dari pemberitahuan yang telah dilakukan, tidak semua pedagang kaki lima membongkar lapaknya secara sadar, masih banyak pedagang kaki lima yang sengaja masih menjajakan dagangannya di trotoar dan bahu jalan. maka aparat kemudian tidak segan-segan mengusir serta membongkar paksa lapak mereka (represif). Penertiban dilaksanakan secara terpadu yaitu penertiban melibatkan semua unsur yang terkait dan pada saat operasi penertiban bekerja sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing. Sedang komponen masyarakat membantu aparat pemerintah dengan membersihkan daerah yang kotor dan membantu membuang sampah bekas bongkaran lapak dagangan ke mobil sampah. .
3.	Evaluasi	Evaluasi dilaksanakan untuk melihat <i>plus minus</i> dari penertiban untuk segera diperbaiki pada tahap pemantauan. Dari hasil rapat tersebut, penertiban sukses karena berjalan sesuai dengan yang direncanakan, aman, dan lancar.

### III. Tahap Pemantauan

Tahap pemantauan dilaksanakan untuk menjaga konsistensi hasil dari penertiban. Pemantauan dilakukan setelah penertiban sampai batas waktu yang ditetapkan. Pemantauan dilakukan setiap hari mulai pukul 07.00 – 09.00 WIB dan 14.30 – 17.00 WIB.

Pelaksana pemantauan hanya dilakukan oleh pihak UPK Ketentraman dan Ketertiban Kecamatan Ciputat. Berbeda dengan operasi penertiban terpadu yang melibatkan instansi dan komponen masyarakat lainnya, tahap pemantauan ini hanya melibatkan UPK Ketentraman dan Ketertiban yang terdiri dari 15 personil saja. Ketua dan wakil ketua UPK berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS), 10 orang lainnya berstatus honorer (digaji oleh APBD Tingkat II Kabupaten Tangerang, dan 3 selebihnya berstatus magang (digaji dari Kecamatan Ciputat).

Tahapan pemantauan diserahkan kepada UPK Ketentraman dan Ketertiban karena sebenarnya masalah penertiban adalah tugas utama UPK. Dilihat dari penyelenggaraan UPK Ketentraman dan Ketertiban, masalah penertiban pedagang kaki lima sebenarnya bagian kecil dari domain tugas dan ruang lingkup pekerjaan UPK yang menurut perundang-undangan di daerah juga terkait dengan penertiban anak-anak jalanan, gelandangan dan pengemis, rasia dan operasi penertiban pekerja seks komersial (PSK), penertiban bangunan/gubuk-gubuk liar, orang gila, perijinan, penanganan rawan pangan, bencana alam dan masalah pengungsi. Tidak mengherankan jika beban tugas yang sedemikian banyak, apalagi dengan keterbatasan personil yang ada, membuat tahapan pemantauan pasca penertiban kurang berjalan maksimal.

Terlepas dari itu, sesuai dengan keputusan rapat evaluasi, rutinitas pemantauan pasca penertiban seharusnya dilakukan selama dua bulan dan

seterusnya. Menurut Camat, pemantauan tersebut akan dilaksanakan setiap dua jam sekali. Hal ini penting, kata Camat Ciputat, karena pedagang kaki lima biasanya akan kembali membuka usahanya setelah aparat pergi.

“Pelaksanaan penertiban hari Selasa, Rabu dan Jum’at, yang lalu adalah rutinitas. Kalau kita tidak menjaga, tidak merawat, maka akan semrawut lagi. Program (penertiban) saya akan berlangsung dua bulan. Setelah itu, (diharapkan) nanti pedagang kaki lima akan mengerti. Kalau mereka balik lagi, kita akan adakan penertiban lagi.” (Camat Ciputat, Oktober 2003).

Berdasarkan temuan lapangan, pada akhir Desember hingga saat ini, pemantauan tidak lagi dilakukan setiap dua jam, akan tetapi hanya sehari sekali pada pagi hari, yakni pukul 07.00 sampai 09.00 WIB. Berdasarkan temuan lapangan pula, dalam tahap pemantauan ada beberapa pedagang yang tampaknya ditolerir untuk tetap berjualan di trotoar, terutama yang terletak di Jalan Dewi Sartika sebelah kiri jalan. Mereka terutama dari pedagang kaki lima yang berjualan buah-buahan.

Berdasarkan temuan lapangan, pada awal-awal pemantauan pasca penertiban tanggal 30 September, kegiatan pemantauan yang diikuti dengan penertiban secara paksa bagi pedagang kaki lima yang kembali membuka lapak-lapaknya masih dilakukan secara besar-besaran. Dalam arti Camat, dinas atau instansi yang terkait serta kepolisian masih terjun langsung ke lapangan. Tak terkecuali komponen masyarakat yang juga menerjunkan anggotanya dalam kegiatan ini.



Hal ini disebabkan pada operasi penertiban sebelumnya dirasa belum seluruhnya menuntaskan sasaran penertiban. Hal ini juga karena masih banyak pedagang kaki lima yang belum membongkar lapaknya sendiri sehingga mengundang aparat penertiban untuk menertibkannya. Penertiban tersebut dilakukan pada hari Rabu, tanggal 1 Oktober 2003 dan hari Jum'at tanggal 3 Oktober 2003 dengan fokus penertiban pedagang kaki lima di sisi kiri Jalan Dewi Sartika.

Selanjutnya pengawasan atau pemantauan pasca-penertiban dilaksanakan setiap hari sebagai rutinitas. Pada tahap pemantauan masih terjadi pedagang kaki lima yang membuka kembali lapak-lapaknya. Akibatnya, petugas dari UPK Ketentraman dan ketertiban tidak segan-segan mengangkut dan menyita barang dagangan dan lapak atau sarana dagang bagi pedagang yang tidak mengindahkan peraturan tersebut ke Kantor Kecamatan Ciputat. Biasanya bagi pemilik yang datang untuk mengambil barangnya, setelah mendapat peringatan dan pengarahan, mereka diharuskan menulis surat pernyataan untuk tidak mengulangi perbuatan atau tindakannya itu.

Namun demikian, barang-barang yang disita pada tahap pemantauan tidak didata secara baik oleh UPK Ketentraman dan Ketertiban. Karena menurut kepala UPK Ketentraman dan Ketertiban Ciputat, ketika barang tersebut disita, pedagang langsung mengambil alat-alat dagangnya ke pihak kecamatan tanpa sempat terdata oleh pihak UPK. Dari keterangan

ini tampak kurang adanya koordinasi antara kecamatan dengan UPK Ketentraman dan Ketertiban, meskipun pada kenyataannya kantor UPK itu sendiri berada di dalam kompleks kecamatan Ciputat.

Dilihat dari persepektif yuridis dan legal-formalistik, bagi orang atau pihak yang melanggar peraturan Perda No. 6 tahun 1987, maka barang-barang dagangannya disita oleh petugas. Kemudian dibuat BAP (Berita Acara Pidana) yang akan ditindaklanjuti dengan persidangan tindak pidana ringan (Tipiring). Pada titik ini, penertiban telah berubah pol pendekatan menjadi represif-yustisia. Tahapan yustisia ini dilaksanakan apabila operasi penertiban dianggap gagal menyelesaikan problem penataan pedagang kaki lima. Dengan kata lain, apabila dalam rapat evaluasi penertiban diperoleh kesimpulan bahwa pola pendekatan represif-non-yustisia dianggap belum berhasil menuntaskan persoalan pedagang kaki lima yang melanggar aturan, maka pendekatannya akan berubah pada pola represif-yustisia.

Pada tahap ini, pemerintah mengawalinya dengan pembentukan tim yustisi yang beranggotakan dinas atau instansi terkait yang berada dalam yurisdiksi Kabupaten Tangerang seperti Satpol Pamong Praja, Polsek/Polres, Kodim/Koramil, PUK, BPKD, Kecamatan Ciputat dan kelurahan/desa yang di sekitar Pasar Ciputat. Desa-desa yang dimaksud adalah Kedaung, Ciputat dan Cipayung.

Merujuk pada keterangan Dinas Ketentraman dan Ketertiban Kabupaten Tangerang, operasi yustisi diawali dengan cara memberi garis batas demarkasi pada lokasi yang diperbolehkan bagi pedagang kaki lima untuk menggelar lapak-lapak dan barang dagangannya. Hal ini dimaksudkan jika pedagang kaki lima berjualan melewati garis batas, maka tim yustisi akan bertindak tegas. Sebagaimana dikatakan sekretaris Dinas Ketentraman dan Ketertiban Kabupaten Tangerang, pada hari itu juga pedagang kaki lima yang melanggar garis batas akan disidangkan dalam sidang yustisi.

Sidang yustisi adalah sidang yang dilaksanakan bagi para pelanggar tindak pidana ringan dengan cara menghadirkan hakim, jaksa dan aparat penegak hukum di tempat terjadinya pelanggaran tindak pidana ringan. Yang mengundang aparat penegak hukum tersebut adalah pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) yang memiliki wewenang tertentu dan berkewajiban melaksanakan penyidikan terhadap pelanggaran Peraturan Perundang-undangan yang berlaku di Kabupaten Tangerang. Pedagang kaki lima yang melanggar Perda akan disidang dengan dikenakan tuduhan melanggar tindak pidana ringan (tipiring) dan putusan persidangan serta eksekusinya dilaksanakan di tempat kejadian. Oleh karena itulah, sidang yustisi kerap dinamakan sidang tipiring karena pasal-pasal pidana yang dituduhkan adalah yang terkait dengan tindak pidana ringan.

Tipiring terkait dengan pelanggaran pasal-pasal 364, 373, 379, 384 dan 407 ayat (1) Kitab Undang-undang Hukum Pidana. Sebelum Perpu Nomor 16 tahun 1960 tentang Beberapa Perubahan dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) ditetapkan, pasal-pasal Tipiring tersebut berhubungan nilai harga barang yang dianggap tidak sesuai lagi dengan keadaan pada saat itu. Menteri Kehakiman pada saat itu, Sahardjo, menyatakan bahwa kata-kata "vijfen twintie gulden" dalam pasal-pasal 364, 373 379, 384 dan 407 ayat (1) KUHP diubah menjadi "dua ratus lima puluh rupiah."

Seperti telah diketahui, KUHP menyebut perbuatan-perbuatan yang merupakan tindak pidana ringan (*lichte misdrijven*). Jenis-jenis perbuatan yang dimaksud adalah sebagaimana termaktub dalam pasal 364 (pencurian ringan), pasal 373 (penggelapan ringan), pasal 379 (penipuan ringan), pasal 384 (penipuan ringan oleh penjual), pasal 407 ayat (1) (perusakan ringan), dan pasal 482 (pemudahan ringan), karena harga barang yang diperoleh atau karena yang menjual obyek dari kejahatan-kejahatan seperti diatur dalam pasal-pasal tersebut. Pelanggaran kejahatan-kejahatan ringan tersebut diadili dengan ancaman hukuman penjara sampai 3 bulan atau hukuman denda sesuai pelanggaran yang dilakukannya.

Sampai saat ini, sidang yustisia belum dilaksanakan pada lingkup penertiban pedagang kaki lima di Pasar Ciputat. Menurut Kepala Unit Pelaksana Ketentraman dan Ketertiban, Bapak Widada, sidang yustisia

yang hingga kini belum dilakukan karena keterbatasan dana dan masih menunggu realisasi dana dari atas. Informasi ini menunjukkan bahwa aparat penertiban yang dikepalai Camat Ciputat sudah merubah pola pendekatan penertiban ke arah represif-yustisia, meskipun hingga kini belum dilaksanakan.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan secara singkat bahwa tahap pemantauan adalah tahap terakhir yang dilakukan setelah operasi penertiban dilakukan. Pemantauan adalah sebagai tindak lanjut dari operasi penertiban yang dilakukan secara rutin setiap hari. Tahapan pemantauan adalah kegiatan dimana satuan polisi pamong praja dari UPK Tramtib Ciputat berjaga-jaga di lokasi yang dilarang untuk berjualan, terutama di jalan Aria Putra. di Jl. Dewi Sartika pengawasan tidak dilakukan secara ketat padahal banyak pedagang kaki lima yang berjualan di depan masjid dan di depan kecamatan. Pengawasan ketat dilakukan di trotoar Jl. Dewi sartika karena biasanya pedagang berdagang di situ. Tetapi ketika diawasi dan aparat bertindak tegas, pedagang akan kembali ketika sudah agak siang sekitar pukul 10 dan 11 pagi. Pengawasan paling ketat di Jl. Aria Putra karena para pedagang biasanya menggunakan bahu jalan untuk berdagang.

Dari penjelasan tahapan penertiban di atas, dapat disimpulkan dalam tabel berikut:

Tabel 4.3

## Proses Implementasi Kebijakan Penertiban Pedagang Kaki Lima

Urutan	Tahapan	Keterangan
<b>Tahap Persiapan</b>	Rapat Koordinasi	Rapat Koordinasi dilaksanakan sebagai persiapan teknis pelaksanaan penertiban yang dihadiri oleh instansi yang terkait. Rapat Koordinasi ini merujuk kepada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 6 Tahun 1988 tentang Koordinasi Instansi Vertikal di Daerah.
<b>Tahap Pelaksanaan</b>	Pemberitahuan	Pemberitahuan dilaksanakan dengan memberitahukan akan diadakan penertiban melalui surat edaran dan diperkuat oleh informasi dari mobil tikam yang keliling serta spanduk yang dipasang oleh Camat dan komponen masyarakat.
	Penertiban	Penertiban dilaksanakan secara terpadu yaitu penertiban melibatkan semua unsur yang terkait dan bekerja sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing dibantu dengan komponen masyarakat.
	Evaluasi	Evaluasi dilaksanakan untuk melihat <i>plus minus</i> dari penertiban yang telah dilakukan. Hasil rapat evaluasi menyatakan bahwa penertiban berjalan sukses, aman dan lancar.
<b>Tahap Pemantauan</b>	Pemantauan	Tahap pemantauan ini dilaksanakan untuk menjaga konsistensi penertiban. pemantauan dilakukan hanya pada pukul 07.00 sampai pukul 09.00. sehingga banyak pedagang kaki lima kembali berjualan di luar jam tersebut. Pada tahap ini pula tidak adanya konsistensi dan ketegasan dari aparat pelaksana penertiban.

## B. HASIL YANG DICAPAI DARI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENERTIBAN PEDAGANG KAKI LIMA

Dalam studi implementasi kebijakan publik, munculnya suatu kebijakan dilandasi oleh adanya sebab dan akibat. Jika implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik sesuai dengan aturan, maka akan mendapatkan hasil sesuai dengan apa yang direncanakan. Tetapi jika implementasi kebijakan tersebut tidak berjalan sesuai dengan aturan yang telah ditentukan, maka takkan mendapatkan hasil yang telah direncanakan.

Menurut William Dunn (2003: 513), untuk memantau hasil kebijakan terdapat dua jenis akibat yang harus dibedakan yakni *output* dan *impact*. *Output* adalah barang, layanan, atau sumberdaya yang diterima oleh kelompok sasaran atau kelompok penerima (*beneficiaries*). Sedangkan *impact* adalah perubahan nyata pada tingkah laku atau sikap yang dihasilkan oleh keluaran kebijakan tersebut.

William N. Dunn juga menjelaskan bahwa untuk memantau *output* (keluaran) dan *impact* (dampak) harus diingat bahwa kelompok sasaran tidak selalu kelompok penerima. Kelompok sasaran (*target groups*) adalah individu, masyarakat, atau organisasi yang hendak dipengaruhi oleh suatu kebijakan dan program, sedangkan penerima (*beneficiaries*) adalah kelompok yang menerima manfaat atau nilai dari kebijakan tersebut.

Dengan demikian, *output* (keluaran) kebijakan penertiban adalah *pedagang kaki lima tidak lagi berjualan di trotoar dan badan jalan*. Namun secara real, berdasarkan temuan di lapangan, tidak semua lokasi sasaran penertiban bersih

dari pedagang kaki lima. Di Jalan H. Usman dan Jalan Ki Hajar Dewantara misalnya, masih banyak pedagang kaki lima yang berjualan. Ironisnya, mereka berjualan di dekat kantor kecamatan Ciputat. Dalam tahap pemantauan, keberadaan mereka yang bermunculan kembali setelah operasi penertiban dibiarkan, seolah-olah diperbolehkan untuk berjualan. Memang pedagang kaki lima di kedua jalan ini tidak membawa kemacetan yang cukup signifikan, karena tidak menjadi jalan utama yang menghubungkan antara Jakarta-Ciputat-Bogor. Akan tetapi, bahu jalan bukanlah peruntukan pedagang kaki lima, apalagi di jalan tersebut terdapat Masjid Agung Al-Jihad yang seringkali lahan parkirnya dipakai untuk areal berusaha pedagang kaki lima.

Di Jalan Dewi Sartika, terutama di depan ruko Plaza Ciputat, secara umum dapat dilihat bahwa bangunan semi permanen yang sebelum operasi penertiban dijadikan tempat usaha kaki lima, kini tampak sudah bersih. Tidak ada satu pun bangunan semi permanen yang terdapat di trotoar. Namun, sesekali setelah pemantauan dan pengawasan dilakukan, sekitar pukul 10.00 WIB kembali muncul pedagang kaki lima, meskipun dalam jumlah yang sangat terbatas. Mereka biasanya adalah pedagang jam tangan dan sol sepatu. Menjelang siang hari, jumlah pedagang di areal tersebut akan bertambah sekitar 10-an pedagang kaki lima, dengan barang dagangan yang terbatas dan lapak yang sangat sederhana agar mudah untuk memindahkan dagangannya jika ada petugas penertiban.



Di Jalan Dewi Sartika seberang ruko Plaza Ciputat atau sebelah sisi kiri dari arah Jakarta, masih banyak ditemui pedagang kaki lima yang berjualan dengan melanggar areal bukan peruntukannya. Namun keberadaan mereka yang sebelumnya sudah diusir dan dibongkar lapaknya, kini dibiarkan. Menurut pengakuan pedagang kaki lima di sana, lahan yang mereka tempati adalah milik toko yang berada di belakangnya, bukan trotoar yang merupakan milik umum. Mereka juga mengaku telah membayar uang sewa bulanan kepada pemilik toko bersangkutan. Dengan alasan ini, pedagang kaki lima tersebut memohon kepada pihak UPK Ketentraman dan Ketertiban untuk bisa berjualan. Pada kenyataannya mereka tetap berjualan di trotoar, walaupun dengan menyisakan sedikit jalan untuk pejalan kaki dan pembeli. Pada intinya, keberadaan mereka tetap mengurangi hak pejalan kaki untuk fasilitas publik, yakni trotoar.

Wilayah sasaran yang paling dijaga oleh petugas penertiban adalah Jalan Aria Putra di samping kanan Pasar Ciputat. Pada tahap pemantauan, petugas UPK Ketentraman dan Ketertiban berjaga-jaga bisa sampai dua jam di jalan ini. Sedangkan di daerah lain hanya sebatas memonitor saja. Jalan Aria Putra mendapat prioritas lebih karena pedagang kaki lima di kawasan ini biasanya mengambil bahu jalan untuk berjualan yang mengakibatkan kemacetan dari arah timur. Mereka bisa menempati bahu jalan hampir separuh jalan. Kapasitas jalan sebelah kanan yang kurang lebih berukuran 10 meter bisa dipakai hingga 5 meter untuk berjualan secara informal.

Pedagang kaki lima di sepanjang Jalan Aria Putra merupakan pedagang yang paling sulit untuk ditertibkan. Mereka mulai berjualan ketika petugas penertiban sudah pergi dari lapangan, yakni pukul 09.00 WIB. Mereka sudah mengetahui jadwal rutin pemantauan yang dilakukan setiap hari pukul 07.00 hingga 09.00 WIB, dan karena itu, mereka menyesuaikan dengan waktu dagangnya. Jadi, ketika petugas UPK Ketentraman dan Ketertiban masih ada mereka belum berani membuka dagangannya, tetapi ketika petugas pergi meninggalkan area tersebut, mereka langsung membuka dagangannya. Strategi “petak umpet” ini juga berhasil mereka lakukan ketika operasi penertiban dilakukan secara terpadu pada 30 September 2003 yang lalu. Akibatnya, mereka tidak terkena penertiban sebagaimana nasib teman-teman mereka yang berjualan di kawasan Jalan Dewi Sartika.

Sebenarnya aparat juga mengetahui bahwa ketika mereka pergi, para pedagang kaki lima bergegas membuka dagangannya. Akan tetapi, hal itu dibiarkan dan ditolerir karena di samping adanya keterbatasan personil UPK dan luasnya cakupan kerja UPK, juga memberikan kesempatan bagi pedagang untuk memenuhi kebutuhan dengan berjualan di areal tersebut.

Ketua UPK Ketentraman dan Ketertiban Ciputat menyatakan:

....karena keterbatasan personil kita tidak mungkin menjaga 24 jam, dan juga mungkin harus ada semacam pemenuhan kebutuhan. Selama ini pengawasan dilakukan pukul 07.00 sampai dengan 09.00 WIB (Kep. UPK Ketentraman dan Ketertiban, Januari 2004)

Dari ulasan di atas dapat disimpulkan bahwa *output* atau hasil yang dicapai dari penertiban adalah tidak sesuai dengan garis yang direncanakan, karena masih banyak pedagang kaki lima yang masih berjualan di trotoar dan bahu jalan. Artinya, operasi penertiban tidak mampu membuat jera pedagang kaki lima untuk tidak membuka kembali barang dagangannya di tempat yang dilarang Perda Nomor 6 Tahun 1987.

Sedangkan dampak (*impact*)-nya ada dua macam, positif dan negatif, baik yang dirasakan oleh pedagang kaki lima sebagai sasaran, ataupun di luar pedagang kaki lima sebagai kelompok *beneficiaries*, yaitu:

a. Dampak positif penertiban pedagang kaki lima adalah

1. Ciputat menjadi wilayah yang bersih dan tidak kumuh. Dengan demikian, citra Ciputat yang semrawut paling tidak bisa dihilangkan sedikit demi sedikit.

“Dampak positifnya, Ciputat menjadi bersih dan tidak kumuh. Kalau kemarin ‘kan semrawut. Kalau kesemrawutan dan kekumuhan Pasar Ciputat dibiarkan, akan menjadi apa nantinya...” (Camat Ciputat, Oktober 2003).

Akan tetapi, kondisi yang lebih bersih, tidak semrawut dan kumuh tersebut hanya bersifat sementara. Saat ini Ciputat sudah terlihat seperti sebelum diadakan penertiban. Sampah berserakan di mana-mana dan pedagang kaki lima terlihat menempati trotoar dan bahu jalan.

2. Jalan menjadi lancar dan tidak macet. Citra Ciputat sebagai kota satelit yang selalu dilanda kemacetan bahkan telah sering diberitakan oleh media

massa. Kemacetan di Ciputat, terutama di jalan-jalan sekitar pasar (Jalan Aria Putra, Jalan Dewi Sartika, Jalan. Martadinata dan Jalan Ir. Djuanda) memang tidak semata-mata disebabkan oleh para pedagang kaki lima. Pasar yang merangkap menjadi “terminal bayangan” juga turut menjadi sebab. Meskipun demikian, tidak dapat dipungkiri, pedagang kaki lima juga punya kontribusi bagi macetnya arus lalu lintas di jalan-jalan sekitar Pasar Ciputat.

“...jalan menjadi lancar. Banyak yang mengucapkan terima kasih karena kami berani melakukan penertiban” (Camat Ciputat & Mantri Pasar Ciputat, Oktober 2003)

Untuk menguatkan dampak tersebut dapat dilihat pada gambar berikut ini:

**Gambar 4.6**

**Suasana Pasar Ciputat setelah Penertiban**



Gambar di atas diambil dua hari setelah penertiban sehingga dampaknya masih dapat dirasakan, lalu lintas lancar dan tidak macet.

Namun, kelancaran lalu lintas di wilayah pasar Ciputat bersifat sementara (*ad hoc*). Menurut pengamatan lapangan, lancarnya lalu lintas di sekitar Pasar Ciputat hanya dirasakan oleh pengemudi seminggu setelah penertiban. Selanjutnya siklus kemacetan kembali terjadi seperti semula. Berdasarkan pemantauan, kemacetan di Ciputat juga berkurang, tatkala ada penjagaan dari pihak UPK Ketentraman dan Ketertiban sekitar pukul 07.00 sampai pukul 09.00 WIB. Setelah pihak UPK Ketentraman dan Ketertiban pulang, kemacetan terjadi kembali.

b. Dampak negatifnya

1. Dampak yang dirasakan bagi pedagang kaki lima adalah tidak adanya masukan atau penghasilan untuk kebutuhan hidup sehari-hari, karena mereka tidak diperbolehkan berjualan di trotoar dan bahu jalan.

Seperti dikemukakan oleh salah seorang pedagang kaki lima asal Jawa Tengah:

“Dampaknya terhadap kita ya tidak ada masukan atau penghasilan. Kita jadi bingung untuk mencari makan dan biaya anak-anak sekolah”.

Karena menyangkut kebutuhan subsistensi, maka mereka berusaha untuk mencari celah untuk tetap berjualan di saat para petugas UPK Ketentraman dan Ketertiban tidak ada. Dengan demikian dampak terhadap pedagang kaki lima pun bersifat sementara, tatkala mereka tidak mendapat kesempatan berjualan di trotoar dan bahu jalan.

Mereka berharap tetap bisa berjualan di lokasi sebelumnya. Alasan mereka jika pemerintah melarang berjualan di trotoar dan bahu jalan, hendaknya pemerintah menyediakan lahan khusus untuk pedagang kaki lima. Dengan demikian, mereka berharap pemerintah tidak memakai solusi yang cepat, tapi tidak menyelesaikan akar permasalahan munculnya pedagang kaki lima.

Sebagaimana diungkapkan oleh Ibu Sulida yang berjualan buah di Jalan Aria Putra:

“Kalau ada penertiban saya tidak bisa berjualan. ....saya harap saya tetap bisa berdagang untuk makan walaupun kecil-kecilan. Kalau pemerintah menyediakan tempat khusus bagi kita, itu tentu lebih baik.”

2. Dampak yang dirasakan oleh aparat petugas adalah munculnya sikap ketidaksenangan para pedagang terhadap aparat. Perasaan ini wajar karena tempat usaha mereka dibongkar dan sepanjang perasaan tersebut tidak dilampiaskan secara destruktif, sebenarnya sah-sah saja. Munculnya perasaan dongkol tersebut sebenarnya dilema tersendiri bagi aparat Trantib yang bisa mengerti kondisi sosial ekonomi pedagang kaki lima. Namun, dalam rangka penegakan hukum, penertiban tetap harus dilakukan.

“ ....sedangkan dampak negatifnya, banyak orang-orang yang tidak senang, baik para pedagang maupun “biro jasanya.” Sebenarnya tidak ada maksud untuk mengusir mereka. Penertiban ini hanya masalah hak dan kewajiban...” (Camat Ciputat, Oktober 2003).

3. Di samping itu, pelaksanaan penertiban turut menurunkan pendapatan retribusi daerah. Sehingga pada gilirannya mengurangi PAD Tingkat II Kabupaten Tangerang. Dengan pembongkaran lapak-lapak tempat usaha kaki lima, maka retribusi berupa pungutan kebersihan dan lain-lain menjadi berkurang. Sementara ini, Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Tangerang dari sektor retribusi juga bergantung pada sektor pasar.

“Omzet pedagang kaki lima rata-rata 5 sampai 100 juta perhari. Jika ada 100 pedagang saja, maka tinggal kalikan Rp. 500.000,00. Untuk itu, Pemda juga mendukung adanya retribusi terhadap mereka karena omzet mereka relatif besar. Katakan retribusinya 500 rupiah dikalikan 1000 pedagang. Itu kalau normal, kebanyakan tidak normal. Mendingan kita ambil lalu disetorkan ke Pemerintah Daerah, sehingga nantinya ada sirkulasi uang yang masuk dengan uang yang keluar” (Mantri Pasar Ciputat, Oktober 2003).

### **C. KENDALA-KENDALA PENERTIBAN PEDAGANG KAKI LIMA**

Kendala-kendala yang ada dalam implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima di Ciputat dibagi menjadi dua, yaitu kendala internal dan kendala eksternal. Kategorisasi kendala ini berdasarkan pada pengamatan secara langsung oleh penulis, termasuk hasil dari kesimpulan wawancara yang penulis lakukan dengan aparatur pemerintahan dan pedagang kaki lima.

Kendala internal meliputi hambatan yang dihadapi oleh aparatur pemerintahan sebagai pelaksana kebijakan penertiban, sedangkan kendala eksternal meliputi rintangan atau hambatan yang sebenarnya bukan merupakan

kelemahan dari aparat pemerintah, tapi sangat mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima. Bahkan, selama ini kendala eksternal dianggap sebagai biang permasalahan yang selalu memunculkan penanganan pedagang kaki lima tidak pernah selesai dituntaskan.

Berikut ini kendala internal dan eksternal penertiban pedagang kaki lima di Pasar Ciputat.

#### 1. Kendala Internal

- a. Tidak adanya SOP (*Standart Operating Procedures*) dan Dasar Hukum Kebijakan yang Kadaluarsa.

Berdasarkan temuan lapangan bahwa penertiban di Ciputat tidak mempunyai SOP (*Standart Operating Procedures*) yang biasanya tertuang dalam juklak (petunjuk pelaksanaan) dan juknis (petunjuk teknis). Sebenarnya Bupati telah mengeluarkan SK Nomor 180 tahun 1995 tentang Petunjuk Teknis Praktis Penegakan hukum dalam bidang pemerintahan di kabupaten Tangerang,, namun juknis ini lebih berorientasi pada tugas pokok dan fungsi (tupoksi) tiap-tiap instansi atau dinas yang terkait ketimbang sebuah skema pelaksanaan teknis yang terukur dan detail.

Sebagai studi perbandingan, di wilayah Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta, dalam pelaksanaan operasi penertiban, baik operasi penertiban pedagang kaki lima, Pekerja Seks Komersial (PSK) dan PMKS, reklame, ataupun tempat hiburan, dibuat semacam Juklak (Petunjuk Pelaksanaan).



“Operasi Penertiban Pelanggaran Daerah yang Mengandung Sanksi Hukum.” Juklak tersebut dibuat oleh Dinas Ketentraman Ketertiban dan Perlindungan Masyarakat DKI Jakarta. Dalam juklak tersebut tiap-tiap jenis operasi dijelaskan secara detail teknis-operasionalnya. Termasuk operasi penertiban pedagang kaki lima, dijelaskan mulai dari tahap peringatan, penyegelan, persidangan, dan pembongkaran bagi pedagang kaki lima yang melanggar aturan.

Dalam konteks pembahasan implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima di Pasar Ciputat, ada-tidaknya indikasi kegagalan kebijakan (*policy failure*), pertama dapat ditelisik pada produk kebijakan yang hendak diimplementasikan. Bilamana produk kebijakan tersebut termasuk pada kategori *bad policy*, maka alih-alih mengharapkan dampak aktual yang sesuai dengan harapan, seringkali kebijakan yang buruk justru memantik banyak persoalan ketika diimplementasikan.

Produk kebijakan dalam kasus penanganan masalah pedagang kaki lima di Pasar Ciputat adalah Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1987 tentang Kebersihan, Keindahan dan Ketertiban (K3). Perda yang ditetapkan DPRD II Kabupaten Tangerang pada tanggal 21 Mei 1987 ini memang secara tidak spesifik mengatur penertiban. Pertimbangan yang dipakai yang mendasari lahirnya Perda Nomor 6 tahun 1987 ini adalah kurang memadainya Perda Nomor 05/HUK/1980 dan Perda Nomor 3 tahun 1984.

Perda Nomor 6 Tahun 1987 tentang Kebersihan, Keindahan dan Ketertiban ini terdiri dari tujuh bab dan tiga puluh enam pasal. Masalah-masalah yang diatur di antaranya adalah Kebersihan dan Keindahan Bangunan, Kebersihan dan Keindahan Jalan, Jalur Hijau Taman dan Tempat Umum, Kebersihan dan Keindahan Tempat Perbelanjaan, Kebersihan dan Keindahan Terminal, Tertib Bangunan, Tertib Jalan, Jalur Hijau Taman dan Tempat-tempat Umum, tempat-tempat Perbelanjaan, Tertib Terminal, Tertib Keberangkatan Kendaraan, Tertib Penumpang, Tertib Keagenan Bis, Tertib Lingkungan, Tertib Susila, Pengambilan, Pengangkutan dan Pembuangan Sampah, Retribusi Sampah dan lain-lain.

Perda Nomor 6 tahun 1987 ini juga tidak secara eksplisit dan spesifik menunjuk pada penertiban pedagang kaki lima di areal pasar. Dari beberapa landasan dasar hukum yang dijadikan rujukan bagi lahirnya Perda ini, terdapat Undang-undang Nomor 12 Drt. Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah, Undang-undang Nomor 3 Tahun 1965 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Raya, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1980 tentang Jalan dan Surat Keputusan Bersama Menteri Perhubungan dan Menteri Dalam Negeri Nomor Km.169/L/PHB/1976 Nomor 81 Tahun 1976 tentang Pengelolaan Terminal Angkutan Jalan Raya yang kesemuanya masih punya keterkaitan dengan aspek-aspek penertiban, tapi tidak secara spesifik. Dalam konteks penertiban pedagang kaki lima di Pasar Ciputat misalnya, tidak terlepas dari penertiban

angkutan umum yang menjadikan pasar sebagai “terminal bayangan” karena kurang tepatnya lokasi terminal di Pondok Cabe.

Dalam Bab I Ketentuan Umum Perda Nomor 6 tahun 1987 ini juga lebih menyiratkan pengertian sektor perdagangan formal ketimbang informal ketika menyebut pengertian tempat perbelanjaan sebagai suatu tempat/bangunan yang merupakan Pertokoan, Toko, Kios atau Los dan sejenisnya untuk melakukan kegiatan usaha perdagangan barang atau jasa yang dimiliki serta dikelola oleh perorangan atau badan hukum. Tidak disebutkan secara jelas pedagang kaki lima dan lapak-lapak yang biasa dijadikan tempat usaha pedagang sektor informal itu.

Perda tersebut hanya implisit menyebut larangan-larangan yang bisa diasosiasikan kepada pedagang kaki lima, sebagaimana juga tidak ada penunjukan langsung pada bentuk-bentuk sektor informal lainnya seperti transportasi informal ataupun pemukiman informal. Akibatnya, aparat penertiban di tingkat bawah seringkali mendasarkan juklak dan juknis penertiban pada prosedur tetap (protap) yang ketika ditelusuri lebih jauh dasar hukumnya, mereka selalu berkilah untuk menjawabnya.

b. Keterbatasan Jumlah Aparat Pemerintah

Dilihat dari beban yang diemban oleh Satuan Polisi Pamong Praja di tingkat UPK Ketentraman dan Ketertiban Kecamatan Ciputat, sebenarnya mustahil 15 personil yang ada dapat menangani semua permasalahan dan

beban tugas yang disandarkan kepada mereka. Menurut tugas pokok dan fungsi Trantib, UPK tidak hanya terkait dengan penertiban pedagang kaki lima saja, tapi juga anak-anak jalanan, gelandangan dan pengemis, rasia dan operasi penertiban pekerja seks komersial (PSK), penertiban bangunan/gubuk-gubuk liar, orang gila, perijinan, penanganan rawan pangan, bencana alam dan masalah pengungsi.

Sebagaimana diungkapkan oleh Kepala UPJ Tramtib:

“Kita perhitungkan beban tugas, luasnya wilayah dan jumlah penduduk, itu *nggak* mungkin bisa melaksanakan semua tugas. Setiap kecamatan berbeda-beda untuk Ciputat berjumlah 15 personil” (Ketua UPK Ketentraman dan Ketertiban Ciputat, Januari 2004)

c. Ketidaksepehaman antaraparat pemerintah

Salah satu kendala internal ini adalah adanya oknum aparat sendiri yang mempunyai hubungan “timbang balik” yang bersifat simbiosis mutualisme dengan pedagang kaki lima. Lebih daripada itu, seperti diakui Mantri Pasar, para pedagang kaki lima juga turut dimintai retribusi formal yang dibayar setiap hari. Menurut Mantri Pasar, retribusi yang diminta hanyalah retribusi kebersihan yang tidak berarti setelah mereka membayarnya, kemudian menggugurkan unsur pelanggaran aturan yang dilakukan pedagang kaki lima.

Namun lebih daripada itu, hubungan “timbang balik” di mana pedagang merasa dirinya sudah memberikan sesuatu kepada oknum aparat merupakan fenomena gunung es di lautan yang skala dan intensitasnya

lebih besar ketimbang pungutan formal. Oleh karena itu Camat melarang untuk meminta retribusi kepada pedagang kaki lima. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Camat Ciputat:

“Orang-orang yang mempunyai kepentingan, yang memanfaatkan situasi, pengurusnya saja ada yang pro dan kontra. Misalnya, ketika kita berdiri di dekat pedagang, lantas kita ditawarkan barang dagangannya, entah itu rokok, buah-buahan, minuman dan lain-lain. Akan tetapi, nanti kalau penertiban kita lakukan, mereka bilang, “Pak, saya sudah ngasih sesuatu ke bapak anu (Camat Ciputat, Oktober 2003)”

Adanya retribusi secara formal terhadap pedagang kaki lima ternyata dilegalkan dengan adanya Surat Keputusan Bupati No. 180/SK. 50-ORG/1995 tentang Petunjuk Teknis Praktis Penegakan Hukum dalam Bidang Pemerintahan di Kabupaten Daerah Tingkat II Tangerang yang mengamanatkan Dinas Pengelolaan Pasar untuk mendata jumlah pedagang kaki lima untuk kemudian dikoordinasikan dengan Dinas Pendapatan Daerah untuk dikenai retribusi. Retribusi inilah yang kemudian dimaknai oleh pedagang kaki lima sebagai legalisasi Pemda atas eksistensi mereka.

d. Dana Operasional yang Terbatas

Di samping kendala di atas, juga ditemui kendala keterbatasan dana operasional, baik dalam rangka penanganan masalah pedagang kaki lima

secara menyeluruh maupun secara lebih khusus ketika melakukan penertiban.

Sebenarnya sebagian aparat terkait menyadari kesulitan ekonomi pasca krisis ekonomi yang membuat orang beralih pekerjaan ke sector informal yang bermodalkan terbatas. Seperti diakui Mantri Pasar, uang pesangon setelah mereka di-PHK kebanyakan dipakai untuk membuka usaha kaki lima daripada habis untuk kebutuhan konsumtif. Lebih lanjut ia mengatakan:

“Kendala internalnya adalah kurangnya anggaran dana untuk melakukan penertiban. Dananya tersendat-sendat. Kalau ada anggaran dana yang besar, kenapa kita tidak memfasilitasi pedagang kaki lima saja untuk membelian lahan di belakang pasar. Hanya saja, harga kios atau los pasarnya memang cukup tinggi. Tapi itu ‘kan sebenarnya punya pasar. Lahan itu sebenarnya harus dibebaskan untuk pedagang kaki lima berusaha.”

Keterbatasan dana operasional inilah yang oleh Mantri Pasar ditunjuk sebagai dalih mengapa aparat pemerintah di Pemkab Tangerang lebih mengutamakan pendekatan penertiban dalam menangani masalah pedagang kaki lima, ketimbang melakukan pembinaan. Kebijakan penertiban dipandang lebih murah daripada harus melakukan pembinaan.

## 2. Kendala Eksternal

### a. Minimnya Kesadaran Para Pedagang

Rendahnya kesadaran pedagang untuk menciptakan suasana pasar dan jalan di sekitarnya untuk tertib, teratur dan indah kadangkala

distimulasi oleh asumsi bahwa semakin riuh dan macet suasana jalan, maka kemungkinan barang dagangannya untuk laku semakin besar. Akibatnya, pasca penertiban seringkali lapak-lapak yang sudah dibongkar bermunculan kembali. Aparat dan pedagang seperti bermain petak umpet, saling memanfaatkan kelengahan pihak yang lain:

“Kesadaran pedagang rendah sekali. Sebenarnya mereka tahu bahwa membuka usaha di trotoar itu melanggar aturan. Pedagang itu ada tiga macam: (1) pedagang yang tahu (2) pura-pura tidak tahu dan (3) benar-benar tidak tahu” (Ketua UPK Ketentaraman dan Ketertiban Ciputat, Oktober 2003)

b. Terbatasnya Lahan Berjualan

Selama ini pedagang kaki lima sulit bertarung secara formal karena keterbatasan modal. Akibatnya, mereka tidak mampu membeli kios atau ruko-ruko. Umum diketahui bahwa ruko Plaza Ciputat yang baru dibangun sebenarnya masih banyak menyisakan ruko atau kios kosong. Namun karena keterbatasan modal itulah yang mengakibatkan pedagang kaki lima tidak mampu menyewa, apalagi membeli ruko atau kios.

“Khusus pedagang kaki lima, kalau memang lahan ada untuk mereka, sebenarnya mereka mau juga. Seperti yang tadi saya katakan, lahan buah khusus untuk buah. Kalau di basemen sebenarnya bisa dipakai untuk pedagang kaki lima, tetapi sarana basemen tidak bisa menampung semua pedagang. Karena itu, tetap saja mereka akan keluar” (Camat Ciputat, Oktober 2003)

Tabel 4.4

## Kendala-kendala Penertiban Pedagang kaki Lima di Ciputat

No.	Kendala		Keterangan
1.	Internal	Tidak adanya SOP ( <i>Standart Operating Procedures</i> ) dan Dasar Hukum Kebijakan yang Kadaluarsa.	Sebenarnya Bupati telah mengeluarkan SK Nomor 180 tahun 1995 tentang Petunjuk Teknis Praktis Penegakan hukum dalam bidang pemerintahan di kabupaten Tangerang,, namun juknis ini lebih berorientasi pada tugas pokok dan fungsi (tupoksi) tiap-tiap instansi atau dinas yang terkait. Disamping itu perda dasar hukum penertiban sudah tua yakni No. 6 tahun 1987.
		Tidak adanya kesepahaman antaraparatur pemerintah	Yakni tentang retribusi pedagang kaki lima. Dinas pasar dan kebersihan setiap hari memungut retribusi sedang menurut camat itu tidak diperbolehkan karena seolah-oleh meleagalkan mereka.
		Terbatasnya Aparatur Pemerintah	Terdapat aparat pemerintah yang mengadakan hubungan timbal balik dengan pedagang.
		Terbatasnya Dana Operasional	Dana operasional dari Pemda Tangerang terbatas dan juga turunnya tersendat-sendat.
2.	Eksternal	Rendahnya Kesadaran Pedagang Kaki Lima	Kesadaran pedagang kaki lima minim. Mereka tetap saja berjualan di tempat yang dilarang.
		Terbatasnya Lahan	Lahan di Ciputat terbatas sekali untuk pedagang tradisional karena telah dibangun ruko yang sampai saat ini masih banyak yang kosong.



## BAB V

### PEMBAHASAN

Hasil temuan lapangan yang telah dikemukakan pada bab IV telah memberikan gambaran bahwa implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima mengalami beberapa penyimpangan dari prosedur yang telah ditetapkan oleh Bupati yang tertuang dalam Surat Keputusan Bupati No. 180 tahun 1995 tentang Petunjuk Teknis Praktis Penegakan Hukum dalam Bidang Pemerintahan di Kabupaten Tangerang. Penyimpangan itu terjadi mulai pada tahap persiapan (rapat koordinasi), pelaksanaan (operasi penertiban) sampai tahap akhir (pemantauan).

Kondisi tersebut menyebabkan implementasi kebijakan penertiban tidak mendapatkan hasil yang diharapkan, Ciputat menjadi wilayah yang bersih, indah dan tertib. Hasil yang dicapai hanya bersifat sementara (*ad hoc*). Karena pedagang kaki lima tetap berjualan di tempat yang dilarang ketika petugas penertiban tidak ada di lapangan. Implementasi kebijakan penertiban seolah-olah hanya untuk memenuhi kewajiban dan tugas pelaksana penertiban. Hal ini terlihat tidak adanya sikap konsistensi dan tanggung jawab yang penuh terhadap pelaksanaan operasi penertiban.

Dengan demikian, penertiban yang terus dilakukan oleh UPK Trantib Ciputat sebagai *leading sector*, dari waktu ke waktu, masih menyisakan banyak problema. Kebijakan penertiban yang dilakukan pemerintah tidak kunjung menyelesaikan masalah, dalam arti pedagang kaki lima tetap bermunculan di sekitar Pasar Ciputat. Lemahnya strategi penanganan ini, dianggap oleh sebagian orang sebagai penyebab

usaha penertiban yang diambil sebatas karitatif, bukan persoalan fundamental yang menyelimuti fenomena pedagang kaki lima. Penertiban pedagang kaki lima ini hanya sebatas menyelesaikan persoalan pucuk gunung es yang tampak.

Harus diakui, salah satu penyebab kemacetan dan ketidaktertiban penataan Pasar Ciputat memang karena adanya pedagang kaki lima (*street trading*) yang tidak teratur. Mereka menempati pinggir jalan, bahkan sampai menempati bahu jalan yang mengakibatkan kemacetan sekaligus kesemrawutan pasar.

Namun demikian, kebijakan penertiban yang seringkali telah diimplementasikan pada tataran praksis kurang membawa dampak signifikan bagi ketertiban pasar Ciputat itu sendiri, sebagaimana dideskripsikan secara detail dalam Bab IV. Padahal implementasi kebijakan penertiban itu bersifat tidak populer sehingga pada tingkat opini UPK Trantib, Camat Ciputat dan Pemkab Tangerang agak dirugikan dengan pemberitaan seputar itu.

Oleh karena itulah, perlu reorientasi dan reevaluasi kebijakan penertiban agar regulasi pedagang kaki lima ditangani dengan kebijakan komprehensif yang menyentuh akar masalah, dan tidak sekadar hanya mengembangkan tindakan represif yang sama sekali tidak menyelesaikan persoalan. Mengembangkan kebijakan pintu tertutup bagi migran, merazia pedagang kaki lima dan menyita barang dagangan mereka, membongkar paksa permukiman liar, dan sejenisnya, pada dasarnya adalah program penataan kota yang sifatnya parsial dan cenderung hanya “memotong kompas” karena sikap tidak sabar dan tergesa-gesa.

Selama ini, diakui atau tidak, kebijakan yang dikembangkan Pemkab Tangerang dalam menertibkan pedagang kaki lima cenderung parsial, temporer, dan bersifat diskriminatif. Dikatakan parsial karena kegiatan penertiban yang dilakukan hanya menyentuh aspek kulitnya saja, yakni sekadar menyingkirkan orang-orang miskin dari wilayah kota tanpa ada penanganan yang menyentuh akar masalah.

Dikatakan temporer karena cenderung hanya memfokuskan kegiatan penertiban, dalam hal ini di areal sekitar pasar Ciputat, demi terciptanya pemandangan yang serba tertib dan indah untuk sementara waktu tanpa ada kelanjutan program yang pasti. Sedangkan dikatakan diskriminatif, karena obyek penertiban hanya terfokus pada kelompok marginal kota, sementara kekuatan komersial yang juga sama-sama melanggar tata tertib kota seolah-olah tidak tersentuh.

Dalam ilmu kesejahteraan sosial, pedagang kaki lima sebagai kelompok marginal kota dan kelompok minoritas termasuk *minority problems*. Pedagang kaki lima mengalami masalah dalam fungsi sosial (*problems of social functioning*) karena mereka tidak merasa senang dan puas dengan diri mereka sendiri dan peran yang mereka lakukan dan hubungan dengan orang lain. Peran mereka yang berprofesi sebagai pedagang kaki lima dianggap mengganggu ketertiban kota dan penyebab timbulnya kemacetan dan kekumuhan. Kemudian mereka diusir dan digusur dari tempat mereka berjualan. Menurut Skidmore (1974: 31) kelompok minoritas seharusnya diberikan kepemimpinan, pengembangan sumber daya, penciptaan dan penyamarataan kesempatan kerja, sekolah, keadilan sosial, membuat lembaga

pemerintahan atau non pemerintahan yang responsif terhadap kebutuhan mereka. Menurutnya masalah minoritas adalah masalah sosial yang harus diberikan perhatian khusus karena akan menimbulkan dampak khusus yakni konflik antara mereka dengan masyarakat.

Program penertiban pedagang kaki lima yang dikembangkan Pemerintah Kabupaten Tangerang pada dasarnya adalah mengambil pendekatan relokasi dengan kategori sangat keras (lih. Bab II, h. 49). Atau, meminjam istilah David Baker (1980) cenderung bersifat punitif (menghukum) dan represif. Memang sejauh ini, tindakan Pemerintah Kabupaten Tangerang dalam menertibkan pedagang kaki lima tidak sampai pada upaya untuk mengembangkan kebijakan "pintu tertutup" bagi kaum migran.

Namun demikian, dalam jangka panjang, cara-cara penertiban pedagang kaki lima yang bersifat represif tampaknya kurang berhasil, meskipun dalam skala pendek pendekatan ini kelihatan berhasil. Meskipun keberhasilan yang dicapai seolah semu belaka. Ada indikasi yang kuat di mana pedagang kaki lima seperti bermain "petak umpet" dengan aparat penertiban. Pada saat operasi penertiban gencar dilakukan, mereka seperti hilang ditelan bumi. Akan tetapi, ketika operasi mulai kendur, maka jalan-jalan di sekitar areal Pasar Ciputat itu kembali dipadati pedagang kaki lima.

Upaya penertiban pedagang kaki lima yang semata hanya mengedepankan peran penindakan yang sifatnya represif, memang bukan monopoli penanganan pedagang kaki lima di Pasar Ciputat. Pemprov DKI Jakarta dan Pemkot Surabaya baru-baru ini juga menempuh cara yang sama dalam menangani kesemrawutan

pedagang kaki lima di wilayah yurisdiksi mereka. Penanganan pedagang kaki lima yang mengabaikan peran pembinaan, peran monitoring atau pengawasan, dan peran preventif pada umumnya menjadi preferensi oleh para pengambil kebijakan di tingkat pemerintahan daerah karena penanganan jenis ini membutuhkan waktu yang terlalu lama, gradual, inkremental dan butuh kesabaran waktu untuk menikmati hasilnya. Relokasi pedagang kaki lima dengan cara-cara represif dipandang mudah dilakukan, meskipun hasilnya seolah hanya jalan di tempat.

Terlebih lagi, masalah kesemrawutan dan kemacetan di Pasar Ciputat tidak hanya disebabkan oleh ramainya pedagang kaki lima yang melanggar Perda No. 6 tahun 1987, kesemrawutan dan kemacetan di Ciputat juga disebabkan oleh tidak adanya terminal bus, lahan yang terbatas, ramainya ojek sepeda motor, dan ketidakseimbangan antara jumlah kendaraan yang melintas di Ciputat dengan ruas jalan yang ada. Beberapa poin itu pula yang menjadi kendala-kendala yang menyebabkan sulitnya implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima dapat berjalan dengan baik.

Dengan demikian dari sudut pandang pembangunan ilmu kesejahteraan sosial, penertiban pedagang kaki lima lebih cenderung kepada paradigma pembangunan yang bersifat residual karena: (1) berdasarkan konsensus antara pemerintah dengan komponen masyarakat dan pedagang kaki lima walaupun sebenarnya pedagang kaki lima keberatan, (2) penertiban pedagang kaki lima dilakukan bersifat individualisme dalam arti penertiban dilakukan tanpa memberikan tempat usaha alternative karena menurut pemerintah beranggapan

kebutuhan hidup pedagang kaki lima bukan tanggung jawab pemerintah akan tetapi tanggung jawab individu, (3) penertiban pedagang kaki lima bersifat reaktif karena kebijakan diimplementasikan jika ada kemacetan, ketidaktertiban dan kekumuhan yang dianggap sudah sangat mengganggu, (4) penertiban pedagang kaki lima bersifat temporer, hanya sementara waktu.

#### **A. Implementasi Kebijakan Penertiban Pedagang Kaki Lima**

Pada bagian ini akan dibahas mengenai temuan-temuan lapangan dari implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima yang dilaksanakan di pasar Ciputat. Mulai dari tahap persiapan implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima, tahap pelaksanaan implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima serta tahap pemantauan daerah-daerah yang rawan dengan pedagang kaki lima yang dianalisis dengan teori-teori yang terkait dengan implementasi kebijakan publik dan pedagang kaki lima.

Implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima merupakan tahapan kedua setelah kebijakan tersebut dirumuskan dalam proses kebijakan. Perumusan kebijakan tentu saja melibatkan dewan legislatif (dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah/DPRD Kabupaten Tangerang) dan eksekutif (Kepala Daerah dan jajaran di bawahnya). Sedangkan dalam implementasi kebijakan melibatkan para pelaksana dan administrator, baik yang ada di tingkat kabupaten maupun kecamatan dan kelurahan.

Oleh karena itu, pembahasan masalah yang terkait dengan kebijakan pedagang kaki lima ini diharapkan dapat memperoleh masukan bagi para pelaksana kebijakan untuk menyempurnakan pelaksanaan penertiban pedagang kaki lima di lapangan. Pembahasan juga diharapkan dapat memberi masukan bagi para pembuat kebijakan dalam menangani masalah pedagang kaki lima agar dalam formulasi kebijakan serupa pada waktu yang akan datang lebih diproyeksikan pada pengentasan masalah secara integral, non-diskriminatif dan komprehensif.

#### **I. Tahap Persiapan**

Rapat koordinasi merupakan tahapan awal dari pelaksanaan penertiban pedagang kaki lima. Rapat koordinasi ini diadakan dengan tujuan untuk membahas pelaksanaan penertiban dengan instansi yang terkait. Karena operasi penertiban terpadu melibatkan beberapa instansi yang terkait, diantaranya dari Dinas Kebersihan, Dinas Perhubungan, Kepolisian Sektor, Koramil, dan lain-lain. Rapat koordinasi juga tidak hanya melibatkan instansi pemerintah tetapi juga melibatkan instansi masyarakat seperti IKBS, Laskar Betawi, LVRI, PKRI, LSM Lintas Pelaku, LSM Kumpul, FKPPi Ciputat, PPM Ciputat, Silat Betawi, SSB Ciputat, Kembang Latar, Bapekar, Gabungan Majelis Ta'lim dan tokoh-tokoh masyarakat.

Rapat koordinasi merupakan fase krusial dalam agenda operasi penertiban pedagang kaki lima. Karena rapat koordinasi sangat menentukan

keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Sebagaimana dikemukakan oleh Edward III bahwa empat variabel yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan adalah komunikasi (*communication*), sumber daya (*resources*), sikap atau mentalitas (*dispositison or attitudes*) dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*) (lih. Bab II, h. 74).

Rapat koordinasi merupakan variabel komunikasi yang terjadi antara Camat, selaku penerima instruksi dari Bupati kepada beberapa instansi yang terkait. Penyampaian perintah untuk mengadakan operasi penertiban ini harus jelas dan tegas karena jika tidak operasi penertiban tidak akan terlaksana. Sebagaimana dikatakan Nakamura dan Smallwood, komunikasi dan kerelaan (saling pengertian) merupakan faktor penting yang sangat menentukan kesuksesan implementasi kebijakan. Derivasi dari pentingnya komunikasi adalah adanya kordinasi yang intensif, ketepatan interpretasi dan pesan-pesan yang jelas dan mudah ditangkap.

Dengan demikian, rapat koordinasi seharusnya menjadi wahana komunikasi antarpelaksana kebijakan untuk merumuskan detail-detail apa yang hendak diimplementasikan. Dalam hal ini, rapat koordinasi harus memaparkan wewenang, tugas (*job description*) dan fungsi masing-masing instansi sekaligus menetapkan UPK Ketentraman dan Ketertiban Ciputat sebagai *leading sector*-nya.

Dalam amatan penulis, rapat-rapat koordinasi yang diadakan sebelum operasi penertiban di pasar Ciputat dimulai, sebenarnya telah berhasil



menetapkan fungsi, wewenang dan tugas masing-masing instansi dan elemen-elemen masyarakat yang terlibat. Dinas Perhubungan, Polsek Ciputat, Dinas Kebersihan, elemen masyarakat dan lain-lain telah menyepakati tugas dan wewenangnya masing-masing dalam operasi penertiban secara terpadu, sehingga diharapkan tidak terjadi ketumpangtindihan (*overlapping*) dalam pelaksanaan penertiban. Indikator-indikator semacam adanya transmisi atau penyaluran komunikasi, kejelasan komunikasi dan konsistensi, ketetapan atau keajegan, relatif telah dicapai dalam rapat-rapat koordinasi, meskipun harus diakui hal-hal ini kurang maksimal dilakukan.

Kurang maksimalnya rapat koordinasi dalam menetapkan tiga indikator tersebut di atas, sesungguhnya lebih disebabkan oleh problem (ketiadaan) yuridis yang menyebabkan aturan pelaksanaan dan petunjuk teknis penertiban tidak terelaborasi secara utuh. Akibatnya, rapat-rapat koordinasi yang seharusnya mampu memperjelas wewenang, tugas, dan fungsi berdasarkan pada juknis yang ada, justru dipakai untuk menutupi kelemahan ketiadaan juknis tersebut dengan mendasarkan diri pada Protap (prosedur tetap), yang ketika diajukan pertanyaan tentang dasar hukum adanya Protap secara lebih jauh para pelaksana kebijakan itu sendiri kebingungan untuk menjawabnya.

Secara yuridis, rapat koordinasi yang dipimpin oleh Camat Ciputat merujuk kepada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No.6 Tahun 1988 tentang Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal di Daerah. Peraturan

Pemerintah (PP) Nomor 6 Tahun 1988 ini terdiri dari 8 bab dan 22 pasal yang mengatur masalah Kewenangan dan Kewajiban Kepala Wilayah, Tugas dan Kewajiban Kepala Instansi Vertikal, Tugas dan Kewajiban Kepala Dinas Daerah, Hubungan antara Kepala Wilayah dengan Kepala Dinas Daerah dan Kepala Instansi Vertikal, Mekanisme dan Tata Cara Penyelenggaraan Koordinasi dan lain-lain.

Dalam PP Nomor 6 Tahun 1988, bab I Ketentuan Umum disebutkan bahwa koordinasi adalah upaya yang dilaksanakan oleh Kepala Wilayah guna mencapai keselarasan, keserasian dan keterpaduan, baik perencanaan maupun pelaksanaan tugas serta kegiatan semua Instansi Vertikal, dan antara Instansi Vertikal dengan Dinas Daerah agar tercapai hasil guna dan daya guna yang sebesar-besarnya. Adapun Kepala Wilayah yang dimaksud di sini adalah pejabat yang menjadi wakil pemerintah pusat di daerah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum di wilayahnya, yaitu gubernur, bupati, walikotamadya, walikota dan camat.

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1988 tersebut di atas sangat dipengaruhi oleh corak negara dalam pengertian Weberian, bahwa negara merupakan institusi formal yang paling absah untuk mendesak kehendaknya kepada orang lain. Semangat yang dibangun dalam Peraturan Pemerintah (PP) yang mengatur koordinasi kegiatan instansi vertikal di daerah itu juga sangat bersifat atas ke bawah (*top-down*), dan dengan sengaja

mengabaikan partisipasi warga dalam setiap pengambilan keputusan yang menyangkut urusan-urusan publik.

Namun demikian, PP Nomor 6 Tahun 1988 yang dijadikan referensi hukum bagi adanya rapat koordinasi ternyata telah diamandir oleh UU Nomor 22 dan 25 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah. Informasi yang disampaikan Kepala Biro Hukum Kabupaten Tangerang ini penting karena UU tentang Otonomi Daerah menunjukkan komitmen pemerintah pasca-jatuhnya rezim Soeharto untuk membuka prakarsa sebesar-besarnya dari daerah untuk membangun daerahnya. Semangat yang dipancarkan adalah dari bawah ke atas (*bottom-up*). Namun ironisnya, PP Nomor 6 Tahun 1998 yang sebenarnya sudah tidak berlaku ini justru dijadikan sebagai dasar hukum pelaksanaan penertiban yang bersifat *top-down*.

Rapat koordinasi tersebut juga tidak hanya dilakukan aparatur pemerintahan di tingkat Pembantu Wilayah Bupati, namun juga dilaksanakan di Dinas Ketentraman dan Ketertiban Kabupaten Tangerang. Sebagaimana yang pernah peneliti lihat, rapat koordinasi di Kabupaten Tangerang melibatkan pihak kepolisian resort, kejaksaan, Dinas Kebersihan, Dinas Perhubungan c.q Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Raya (DLLAJR), dan lain-lain. Sekretaris Bagian Trantib mengakui bahwa rapat koordinasi sering dilakukan karena minimnya perangkat hukum yang menjabarkan petunjuk teknis (juknis) pelaksanaan penertiban.

Terkait ada-tidaknya juknis masalah penertiban, peneliti menemukan jawaban menarik yang hampir seragam mulai dari Sekretaris Bagian Trantib, Biro Hukum Kabupaten Tangerang, Camat Ciputat, Unit Pelaksana Ketentraman dan Ketertiban, dan lain-lain. Mereka mengatakan bahwa juknis yang mengatur langkah-langkah penertiban tidak pernah ada. Oleh karena ketiadaan juknis inilah yang dijadikan alasan untuk menjadikan rapat koordinasi sebagai dasar hukum yang menjabarkan secara lebih teknis langkah-langkah penertiban sebagaimana dimandatkan secara garis besar dalam Perda Nomor 6 Tahun 1987. UPK Ketentraman dan Ketertiban, bahkan mengatakan bahwa penertiban pedagang kaki lima itu dilakukan atas dasar Protap (Prosedur Tetap) yang harus dilakukan setiap saat karena telah menjadi rutinitas sejak dahulu.

Akan tetapi, Kepala Satpol Pamong Praja Kabupaten Tangerang, Drs. Hidayat, berhasil menunjukkan juknis masalah penertiban pedagang kaki lima. Juknis masalah ini tertera dalam Surat Keputusan Bupati kepala Daerah Tingkat II Tangerang Nomor 180/SK.50-ORG/1995 tentang "Petunjuk Teknis Penegakan Hukum dalam Bidang Pemerintahan, Pembangunan dan Kemasyarakatan bagi Aparat Pelaksana di Kabupaten Daerah Tingkat II Tangerang." Lebih khusus masalah juknis penertiban pedagang kaki lima terdapat dalam lampiran tentang petunjuk teknis praktis penegakan hukum dalam bidang pemerintahan.

Konstatasi yang dipaparkan di atas lebih dari cukup untuk mengatakan bahwa di antara para pelaksana kebijakan penertiban di wilayah Kabupaten Tangerang tidak ditemui keselarasan langkah terutama dalam kesepakatan dasar hukum yang hendak dipakai. Meskipun dasar hukum penertiban secara umum mengacu pada Perda No. 6 tahun 1987, namun aturan main di tingkat pelaksanaannya sangat tidak memadai, sehingga di antara implementator terjadi kesimpangsiuran pegangan hukum dan aturan main teknisnya.

Terlepas dari itu semua, selama masa persiapan penertiban pedagang kaki lima, rapat koordinasi telah dilakukan sebanyak tiga kali. Rapat koordinasi pertama berisikan tentang pemberitahuan instruksi Bupati untuk segera mengadakan penertiban sebelum bulan puasa. Instruksi ini harus jelas dan tegas untuk disampaikan karena rapat koordinasi merupakan variabel komunikasi yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan.

Berhubung ketidakadaan juknis ataupun juklak operasi penertiban pedagang kaki lima, pada rapat koordinasi kedua ini membahas langkah-langkah operasi penertiban dilakukan. Hal ini dimungkinkan karena teknik atau cara yang diterapkan dalam operasi penertiban harus jelas dan dipahami oleh masing-masing instansi yang terlibat di dalamnya. Meskipun sudah ada protap atau prosedur tetapnya, namun dalam rapat koordinasi ini ditegaskan langkah-langkah yang diambil dalam penertiban. Keberhasilan operasi penertiban tergantung kepada kejelasan perintah operasi penertiban termasuk yang bersifat teknis secara lebih spesifik. (lih. Bab II, h. 76). Dengan

demikian, rapat koordinasi ini berguna untuk mengeliminir terjadinya kesalahpahaman dalam pelaksanaan operasi penertiban.

Rapat koordinasi yang ketiga ini adalah rapat yang terakhir sebelum operasi penertiban dilaksanakan. Pada rapat koordinasi ketiga, pembicaraan difokuskan seluruhnya pada pembagian tugas dalam operasi penertiban terpadu. Maka dibentuklah susunan *ad hoc* Operasi Kebersihan, Ketertiban dan Keindahan (K3) untuk memudahkan pengorganisasian, pengkoordinasian serta pendelegasian tugas pada masing-masing instansi dan komponen masyarakat yang terlibat dalam operasi terpadu. Pembagian tugas ini sangat penting apalagi melibatkan beberapa instansi yang terkait. Pembagian tugas didasarkan kepada kewenangan yang dimiliki masing-masing instansi. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Edward III bahwa kewenangan merupakan variabel sumber daya yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan (lih. Bab II, h. 76). Meskipun staf yang terlibat sudah memadai dari segi kuantitas, dan terampil dari segi kualitas, akan menjadi tidak efektif dan efisien apabila kewenangan untuk melakukan kegiatan dari stafnya tidak diberikan.

Termasuk dalam distribusi wewenang dalam operasi penertiban secara terpadu ini adalah kewenangan yang diberikan kepada elemen-elemen masyarakat yang terlibat. Sebenarnya keterlibatan komponen masyarakat di atas bisa menjadi sarana yang efektif untuk menyampaikan aspirasi bagaimana sebaiknya menangani pedagang kaki lima di Pasar Ciputat. Di

samping itu, pelibatan elemen masyarakat dalam implementasi kebijakan mencerminkan bahwa aparat pemerintah memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memberikan pandangan dan pendapat dalam menangani pedagang kaki lima. Partisipasi (*participation*) yang ditandai maksimalisasi keterlibatan masyarakat dan *responsiveness* (tanggap terhadap aspirasi dari bawah) sebenarnya menjadi pilar tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Namun, dalam praktiknya, pelibatan unsur-unsur masyarakat dalam penanganan penertiban Pasar Ciputat sulit menghindari kesan adanya mobilisasi, ketimbang adanya partisipasi. Selain beberapa paguyuban primordial, seperti paguyuban Palembang, paguyuban Padang, paguyuban Madura, dan paguyuban Banten, banyak di antara elemen sipil yang diundang dalam rapat koordinasi yang bisa dikategorikan sebagai "paramiliter" seperti laskar-laskar Betawi dan Banten. Alih-alih pemerintah berhasil meyakinkan bahwa pelaksanaan penertiban bukanlah keputusan sepihak, pelibatan "laskar-laskar sipil" tersebut menciptakan suasana psikologis ketakutan bagi pedagang yang hendak menolak kebijakan penertiban tersebut.

*Shock therapy* ini sudah mulai diperlihatkan sejak rapat koordinasi dimulai di mana perwakilan pedagang kaki lima turut diundang. Perwakilan pedagang tersebut menjadi "minoritas" dalam rapat koordinasi yang mengharuskan perwakilan pedagang tersebut memberitahukan poin-poin keputusan akan adanya penertiban. Pada saat itu, elemen-elemen

masyarakat sudah disodori keputusan adanya penertiban pedagang kaki lima yang tidak bisa diganggu-gugat lagi. Oleh karena itu, penyerapan aspirasi masyarakat sama sekali tidak terjadi karena rapat koordinasi dilakukan secara tidak sejajar, terjadi seleksi elemen kemasyarakatan yang terlibat, dan membahas suatu ketetapan yang sudah tidak bisa didiskusikan lagi, kecuali untuk dilaksanakan.

## **II. Tahap Pelaksanaan**

### **a. Pemberitahuan**

Pemberitahuan dapat dipandang sebagai tahapan persuasif sebelum diadakan penertiban yang memakai pola pendekatan represif-non yustisia. Melalui pemberitahuan, pemerintah memberitahukan kepada para pedagang tentang larangan menempati lapak-lapak yang bukan peruntukannya berdasarkan perencanaan tata ruang kota yang baik.

Pemberitahuan ini juga merupakan cerminan bahwa aparat sebenarnya masih mempertimbangkan aspek kemanusiaan karena coba menghindari kekerasan pada saat hari H penertiban. Dengan adanya pemberitahuan, diharapkan para pedagang kaki lima yang melanggar aturan Perda Nomor 6 tahun 1987 tentang Kebersihan, Keindahan dan Ketertiban (K3) menyadari sendiri kesalahan yang dilakukan, sehingga dengan penuh kesadaran membongkar lapak-lapak dan tempat usahanya sendiri.



Pemberitahuan ini harus disampaikan secara jelas dan konsisten. Sebab pemberitahuan merupakan variabel komunikasi yang menentukan efektivitas implementasi kebijakan. Pemberitahuan merupakan bentuk komunikasi antara aparat pemerintah sebagai pelaksana penertiban dengan para pedagang kaki lima sebagai sasaran penertiban. Ada beberapa indikator yang dapat dipakai untuk mengukur keberhasilan komunikasi, yaitu penyaluran komunikasi, kejelasan komunikasi dan konsistensi, ketetapan, keajegan (lih. Bab II, h. 76).

Dengan demikian, tahap pemberitahuan diharapkan mampu mengeliminasi, atau paling tidak meminimalisasi probabilitas terjadinya resistensi, yang berujung pada perlawanan pedagang kaki lima terhadap kebijakan penertiban yang dilakukan aparat. Pada akhirnya, kemungkinan munculnya korban kekerasan, baik yang menimpa pedagang kaki lima itu sendiri maupun aparat, dapat dihindari. Jadi, peran pemberitahuan yang dilakukan secara intensif, konsisten dan jelas poin-poin yang hendak disampaikan penting dalam kerangka menyadarkan para pedagang kaki lima atas pelanggaran hukum yang telah mereka lakukan selama ini.

Namun demikian, pada kenyataannya di lapangan, pemberitahuan yang diwujudkan dalam bentuk surat edaran, lisan melalui mobil tibum dan spanduk-spanduk tidak bisa mengelak dari "intimidasi yang terselubung" dan peringatan yang mengarah pada ancaman bagi pedagang yang coba mengabaikannya. Dalam surat edaran yang ditandatangani Camat Ciputat

misalnya, secara eksplisit menyebut pedagang yang mengabaikan seruan akan dibersihkan. Spanduk-spanduk yang berisi dukungan operasi penertiban maupun sanksi bagi pelanggar bertebaran di sudut-sudut jalan, baik yang mengatasmakan pemerintah maupun masyarakat.

#### **b. Penertiban**

Operasi penertiban ini dilakukan oleh beberapa instansi yang terkait baik dari Camat Ciputat beserta stafnya, Muspika, Dinas Perhubungan, Dinas kebersihan, UPK Ketentraman dan Ketertiban Ciputat, Dinas Ketentraman dan Ketertiban Tangerang, Polisi. Semua personil itu adalah bentuk sumber daya manusia yang dapat dikerahkan untuk membantu menyelesaikan implementasi kebijakan penertiban.

Dari sudut pandang sumber daya manusia, operasi penertiban di Pasar Ciputat sebenarnya mempunyai potensi yang cukup besar untuk mencapai keberhasilan karena operasi ini melibatkan banyak instansi pemerintah, di mana masing-masing instansi mempunyai kewenangan yang kuat dan jelas untuk bertindak sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing. Sebagaimana diungkapkan oleh Edward bahwa implementasi kebijakan yang dapat berjalan dengan baik, tidak hanya diperlukan banyaknya jumlah personil yang terlibat akan tetapi personil penertiban juga harus mempunyai kewenangan yang kuat. Semakin

banyak dan kewenangan yang dimiliki akan semakin mudah untuk melaksanakan kegiatan (lih. Bab II, h.,77).

Variabel sumber daya manusia juga bersumber dari dukungan komponen masyarakat komponen masyarakat yang dapat dikerahkan untuk membantu menyukseskan operasi penertiban. Jumlah mereka lebih dari 200 orang, dengan latar belakang organisasi dan paguyuban masyarakat yang beragam, seperti IKBCS (Ikatan Keluarga Betawi Ciputat dan Sekitarnya), LVRI (Legiun Veteran Republik Indonesia), LSM Lintas Pelaku (Lintas Peduli Lingkungan), LSM Kumpul, FKPPI (Forum Komunikasi Putra-putri Purnawirawan Indonesia) Ciputat, PKK (Pembinaan Kesejahteraan Keluarga), PPM (Pemuda Panca Marga) Ciputat, Laskar Betawi, Silat Betawi, SBC (Silat Betawi Ciputat), Kembang Latar, Bapekar, Gabungan Majelis Ta'lim dan tokoh-tokoh masyarakat Ciputat.

Elemen-elemen masyarakat tersebut kebanyakan dari kelompok-kelompok "paramiliter" yang rentan menimbulkan gesekan atau konflik horisontal dengan para pedagang. Tapi, sejauh ini tidak terjadi perlawanan fisik dari kalangan pedagang kaki lima. Hal ini mungkin karena elemen-elemen "paramiliter" masyarakat tersebut diposisikan sebagai "pameran atau pertunjukan kekuatan" (*show of force*), sehingga menimbulkan *shock therapy* di kalangan pedagang. Di samping itu, pedagang kaki lima di Pasar Ciputat mempunyai kesadaran bahwa secara hukum mereka

memang salah berjualan di areal yang diperuntukan untuk pejalan kaki dan kendaraan.

Berbeda halnya dengan pedagang kaki lima di beberapa tempat yang mengadakan perlawanan terhadap aparat seperti pedagang kaki lima di Taman Puring, misalnya. Perlawanan sosial, menurut Barrington Moore, disebabkan karena dalam setiap masyarakat terdapat apa yang disebut moralitas alami (*natural morality*) yang merupakan dasar bagi legitimasi sosial (lih. Bab II, h. 45). Eksistensi moralitas alami ini mendahului dan bersifat independen dari struktur sosial yang ada dalam masyarakat.

Pada gilirannya, moralitas alami ini menciptakan visi dan etika tentang rasa keadilan. Meskipun moralitas alami mendahului struktur sosial dan proses produksi, hal ini bukan berarti ia kebal dari pengaruh dan limitasi struktur serta pranata kelembagaan sosial-politik dan ekonomi. Hanya saja, ketika limitasi social-politik dan ekonomi tersebut sudah di luar ambang batas toleransi, moralitas alami yang mendefinisikan rasa keadilan sosial itu akan mewujudkan perlawanan sosial yang dahsyat.

Untungnya, sampai sejauh ini para pedagang kaki lima yang berlokasi di Pasar Ciputat belum menerjemahkan moralitas alami mereka dalam bentuk anarkisme. Mereka masih bisa menahan diri untuk tidak merespon pendekatan relokasi keras yang dilakukan aparat. Mereka masih bisa memanfaatkan celah yang ditimbulkan oleh penanganan pedagang

kaki lima, yaitu dengan memakai strategi “petak umpet”, sebagaimana yang telah dijelaskan di muka.

**c. Evaluasi**

Evaluasi adalah tahapan untuk melihat kelebihan dan kekurangan dari operasi penertiban yang telah dilaksanakan. Namun, sayangnya pada tahap evaluasi tidak semua komponen masyarakat dan instansi yang terkait diundang dalam rapat ini. Hal ini menunjukkan bahwa rapat evaluasi dilakukan tidak secara menyeluruh dan tidak aspiratif. Padahal rapat evaluasi sangat penting untuk memperbaiki dan merevisi implementasi kebijakan penertiban selanjutnya.

Dari sini pula terlihat bahwa tidak ada sikap yang konsisten dari Camat karena tidak mengundang banyak pihak dalam rapat evaluasi. Padahal operasi penertiban secara terpadu melibatkan banyak aparat dan instansi pemerintah. Tentunya dari aparat pemerintah mempunyai usulan tentang penanganan pedagang kaki lima, misalnya wilayah mana yang dijadikan wilayah baru untuk para pedagang kaki lima. Karena dalam SK Bupati No. 180/SK.50-ORG/1995 menerangkan bahwa Bupati akan mengolah dan menganalisa usul-usul dari aparat pemerintah tentang tempat penjualan baru atau tempat yang akan dihapuskan bagi pedagang kaki lima.

Berdasar pada rapat evaluasi yang telah dilaksanakan, agaknya rapat tersebut hanya melihat operasi penertiban secara tidak menyeluruh. Seharusnya dalam rapat evaluasi dibahas aspek-aspek penertiban yang harus dilihat dari segi proses dan hasilnya. Apakah pelaksanaan penertiban sudah sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan dan apakah hasil yang diharapkan sesuai dengan kenyataan. Sebagaimana yang diungkapkan oleh William Dunn bahwa untuk menganalisis implementasi kebijakan publik harus melihat dari tindakan kebijakan dan hasil kebijakan. Dengan demikian, akan terlihat apakah implementasi kebijakan tersebut efektif dalam menyelesaikan permasalahan.

### **III. Tahap Pemantauan**

Pemantauan merupakan tahapan untuk menjaga konsistensi pelaksanaan penertiban sekaligus memonitor agar para pedagang kaki lima tidak kembali membuka lapak-lapak usahanya di tempat terlarang. Sesuai tahapan juknis, fase paska-penertiban ini dilakukan secara komprehensif, mulai dari Kepala Desa, Camat, Dinas Kebersihan dan Pertamanan yang aktif mengawasi dan melaporkan jika ada pelanggaran, hingga camat dan Kabag Ketertiban yang rutin melaporkan evaluasi hasil pantauan bulanan kepada Bupati.

Dari hasil pengamatan peneliti sampai bulan Desember 2003, pemantauan aparat Trantib sebenarnya masih terus dilakukan. Akan tetapi, pemantauan tersebut hanya dilakukan pagi hari saja. Bahkan, ketika mereka

melihat para pedagang mulai berjualan kembali di tempat-tempat yang melanggar Perda No. 6 tahun 1987, aparat Trantib tersebut tidak melakukan penertiban. UPK Ketentraman dan Ketertiban Ciputat sebenarnya menyadari karakter pedagang kaki lima yang kembali membuka dagangan di tempat yang dilarang Perda, namun mereka tak kuasa mencegahnya karena keterbatasan dana dan personil.

Dengan demikian, terlihat bahwa konsistensi aparatur pemerintahan dalam melakukan penertiban tidak ada (lih. Bab II, hal 77). Padahal sikap konsistensi aparatur pemerintah sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Mantan Sekjen Lingkaran Studi Aksi untuk Demokrasi Indonesia (LS.ADI), Dani Setiawan, menyatakan bahwa operasi penertiban lebih tampak sebagai proyek aparatur di tingkat kecamatan dan aparat UPK Trantib. Bila dana operasional penertiban turun dari APBD, baru penertiban dilaksanakan. Menurut Dani yang pernah mengadvokasi pedagang kaki lima pada tahun 2001, sejak dulu penertiban dilakukan secara tambal sulam, tidak komprehensif, dan hanya sesuai pesanan proyek, sehingga permasalahan pedagang kaki lima tidak pernah tuntas.

Penilaian miring di atas sulit dielakkan karena operasi penertiban sudah dilakukan puluhan kali, namun pangkal soal adanya penertiban tidak pernah diselesaikan. Karena tidak adanya konsistensi dari aparatur, maka kebanyakan pedagang kaki lima sudah mengetahui trik-trik untuk

menghindari penertiban untuk kemudian dapat kembali berdagang di daerah yang bukan peruntukan.

Di samping itu, tahapan tipiring (tindak pidana ringan) sebagai tahapan yang harus dilakukan sebagaimana diuraikan dalam SK Bupati No. 180/SK.50-ORG/1995 tentang "Petunjuk Teknis Praktis Penegakkan Hukum dalam Bidang Pemerintahan di Kabupaten Daerah Tingkat II Tangerang" terlihat diabaikan oleh Camat dan stafnya. Padahal tipiring tersebut sangat signifikan karena tahapan tipiring adalah bentuk sanksi hukum yang akan membuat jera para pedagang kaki lima untuk kembali berdagang. Dengan adanya tipiring juga merupakan bentuk manifestasi sikap tegas aparat pemerintah dalam melakukan operasi penertiban sekaligus bentuk kontinuitas dalam melaksanakan kebijakan. Tanpa penerapan tipiring dan diganti dengan teguran membuat pedagang menganggap remeh dan memainkan para petugas penertiban. Padahal di sinilah diperlukan sikap ketegasan aparat pemerintah dalam melaksanakan tugasnya.

Jadi implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima di Pasar Ciputat melanggar SK Bupati No. 180/SK. 50-ORG/1995 dengan indikasi sebagai berikut: *pertama*, tidak adanya sikap konsistensi aparat pemerintah untuk selalu mengawasi dan menertibkan pedagang kaki lima; *kedua*, diabaikannya tahapan tindak pidana ringan. Maka dari sini dapat dilihat bahwa implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima di Ciputat



dikategorikan kombinasi antara *non-implementation* dan *unsuccessful implementation* (lih. Bab II, h. 65 ).

*Non-implementation* dan *unsuccessful implementation* adalah dua kategori dari adanya kegagalan kebijakan (*policy failure*). *Non-implementation* menunjukkan bahwa kegagalan implementasi karena produk kebijakan itu sendiri tidak diejawantahkan. Dalam konteks ini, tahapan tipiring tidak diimplementasikan, sehingga dikategorikan sebagai *non-implementation* dan tidak dapat mendukung tahapan-tahapan operasi penertiban yang sudah dilakukan sebelumnya.

Adapun kategori kegagalan kebijakan karena *unsuccessful implementation* terlihat dari jalinan proses dan hasil kebijakan yang tidak menampakkan dampak signifikan, yaitu hilangnya pedagang kaki lima dari areal bukan peruntukan. Hal ini disebabkan dalam proses pelaksanaan kebijakan tidak diikuti dengan konsistensi dan ketegasan. Pada amatan tertentu, implementasi kebijakan penanganan pedagang kaki lima — sebagaimana dibahas di muka— juga bersifat temporer (tidak kontinyu), parsial (tidak integral dan komprehensif) serta bersifat diskriminatif (karena semata menjadikan pedagang kaki lima sebagai sasaran).

Demikian pula dilihat dari sudut pandang studi kebijakan sosial yang merupakan satu tipe kebijakan yang publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan sosial, kebijakan penertiban pedagang kaki lima di Ciputat belum dikatakan sukses atau berhasil karena penertiban pedagang kaki lima di

Ciputat baru sampai pada tahap untuk memecahkan masalah karena belum dibarengi dengan penyediaan sarana dan prasarana untuk memenuhi kebutuhan sosial seperti pelebaran jalan, penataan pasar, dan penyediaan terminal. Padahal untuk mencapai tujuan sosial, kedua tujuan social tersebut, memecahkan masalah dan memenuhi kebutuhan sosial, harus dilaksanakan secara berbarengan karena satu sama lain saling mendukung

## **B. HASIL YANG DICAPAI DARI IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENERTIBAN PEDAGANG KAKI LIMA**

Berdasarkan temuan lapangan bahwa *output* atau hasil yang dicapai dari penertiban adalah tidak sesuai dengan garis yang direncanakan, karena masih banyak pedagang kaki lima yang masih berjualan di trotoar dan bahu jalan. Artinya, operasi penertiban tidak mampu membuat jera pedagang kaki lima untuk tidak membuka kembali barang dagangannya di tempat yang dilarang Perda Nomor 6 Tahun 1987.

Hal ini disebabkan oleh sikap tidak konsistennya dan ketidaktegasan para pelaksana penertiban. Sebagaimana diungkapkan oleh Edward III bahwa sikap adalah termasuk variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Sikap yang menerima, konsisten dan tanggung jawab terhadap tugasnya akan membawa kepada kesuksesan.

Namun kenyataan di lapangan seringkali berbicara lain. Tidak dapat dipungkiri pula bahwa tahap pemantauan dilakukan hanya pada pagi hari pukul 07.00 sampai 09.00 adalah hasil keputusan rapat pada rapat koordinasi. Dengan demikian, memang sudah direncanakan dari awal bahwa penertiban hanya bersifat sementara pada hari H saja dan selanjutnya pada tahap pemantauan adalah tanggung jawab UPK Tramtib. Dan dari pihak Tramtib hanya sekadar untuk melaksanakan tugas saja sebagai tramtib.

Hal demikian di atas disebabkan keterbatasan sumber daya yang dimiliki UPK Tramtib. Sebagaimana dikatakan Edward III (lih. Bab II h. 76), variabel sumber daya turut menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Produk kebijakan yang hendak diimplementasikan seharusnya didukung oleh perangkat sumber daya yang memadai, sehingga para implementator tidak kesulitan mengaplikasikan butir-butir kebijakan tersebut. Sumber daya yang dimaksud meliputi sumber daya manusia, jumlah dan keterampilannya, kewenangan yang dimilikinya, informasi yang akurat dan cukup, sarana dan prasarana untuk menjalankan tugas serta biaya yang disediakan sesuai dengan kebutuhan.

Pada tahap pemantauan yang seharusnya menjadi fase krusial untuk memastikan keberhasilan pasca penertiban, tampak nyata keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh UPK Tramtib Ciputat untuk menjaga sustanaibilitas penertiban pedagang kaki lima. Dari segi sumber daya manusia, UPK Tramtib Ciputat hanya berjumlah 15 personil saja. Itupun hanya dua orang saja di antara

mereka yang berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS), yaitu Ketua dan Wakil Ketua UPK. Sebanyak 10 orang berstatus honorer. Artinya digaji oleh APBD Kabupaten Tangerang. Sisanya, sebanyak 3 orang berstatus magang atau digaji dari Kantor Kecamatan Ciputat.

Dengan demikian, dari segi kuantitas sumber daya pelaksana jelas jauh dari memadai untuk memantau keberlangsungan ketertiban dan keindahan areal pasar Ciputat. Terlebih lagi, perbedaan status di mana semua anggota UPK belum berstatus PNS, bahkan ada yang masih magang, disinyalir membuat kinerja mereka kurang terpacu untuk bekerja secara lebih produktif karena status mereka belum juga beranjak menjadi PNS. Selain itu, keterbatasan dana juga dikeluhkan oleh internal UPK Trantib Ciputat. Keterbatasan dana tersebut membuat mereka tidak bisa bekerja maksimal dalam melakukan pemantauan pasca-penertiban, dan karenanya, perlahan tapi pasti, banyak para pedagang kaki lima yang membuka kembali lapak-lapaknya tanpa bisa dicegah. Faktor pembiayaan ini juga terkait dengan tugas UPK yang tidak semata-mata menangani masalah pedagang kaki lima saja, sehingga dana yang terbatas tersebut dibagi-bagi dalam pelbagai pos-pos pengeluaran yang menumpuk dan mengabaikan pengembangan sarana dan prasarana untuk menunjang aktivitas penertiban dan pemantauan.

Dilihat dari hasil yang dicapai, implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima di pasar Ciputat masih menyisakan banyak kelemahan mendasar, sebagaimana telah disinggung secara garis besar pada permulaan bab ini. Yakni

**bersifat temporer atau sementara, parsial atau kurang komprehensif dan diskriminatif.**

Temporalitas penertiban terpadu ini dapat dirasakan dari kurang kontinuitasnya dan kurang berkesinambungannya pemantauan pasca-operasi penertiban terpadu digelar. Pada sisi tertentu, muncul tuduhan bahwa operasi terpadu tidak lebih dari "rutinitas proyek" yang harus dijalankan, apalagi dukungan dari dana APBD lumayan besar. Hanya saja, dukungan dana tersebut ironisnya tidak dilanjutkan pada proses krusial berikutnya justru setelah operasi penertiban dilaksanakan.

Padahal pada fase pemantauan inilah, aparat Trantib dan pihak-pihak terkait memastikan aturan main dalam Perda No 6 tahun 1987 tetap dipegang teguh oleh pedagang kaki lima. Karena operasi penertiban yang sifatnya sementara maka hasil yang dicapai juga bersifat sementara. Demikian pula dampak yang dirasakan setelah operasi penertiban yang dilakukan bersifat sementara. Pedagang kaki lima di pasar Ciputat yang pada waktu hari H berlaku seperti anak kecil yang manis tanpa segan-segan lagi membuka lapak-lapak dagangannya kembali dengan memanfaatkan lemahnya aspek pemantauan.

Lebih daripada itu, banyak di antara mereka yang terus terang mengakui bahwa pembongkaran lapak-lapak mereka sebelum penertiban dimulai bukan berarti menunjukkan komitmen mereka untuk menegakkan aturan main, tapi lebih untuk menghindari kerugian jika penertiban dengan pendekatan relokasi sangat keras jadi dilaksanakan. Kemungkinan ke arah sana sudah diantisipasi dengan

kenyataan bahwa ciri-ciri barang atau makanan yang diperjualbelikan pedagang kaki lima biasanya adalah (1) Tidak terlalu besar atau banyak. (2) Barang barang yang dijual tidak terlalu berat dan mudah diangkut. (3) Mudah disimpan dan tahan lama. (4) Modal terbatas, tapi membawa keuntungan besar (lihat Bab IV, h. 150). Tidak heran jika keadaan barang dan lapak dagangan yang seperti itu sangat meringankan mereka untuk segera menyingkirkan diri sewaktu operasi penertiban digelar.

Kelemahan yang kedua adalah bersifat parsial dan tidak komprehensif. Asosiasi dan identifikasi pedagang kaki lima sebagai biang kemacetan dan ketidaktertiban pasar Ciputat sebenarnya seperti mengabaikan dari pokok persoalan. Kemacetan dan kesemrawutan pasar Ciputat sesungguhnya merupakan akumulasi dari banyak faktor mulai dari terbatasnya sarana dan prasarana jalan, kurangnya lahan perdagangan, kesemrawutan sistem transportasi kota, hingga tata ruang kota yang tidak mendukung terciptanya ketertiban dan keindahan kota.

Kompleksitas faktor ini senantiasa disederhanakan seolah-olah hanya pedagang kaki lima sajalah yang menyumbang kontribusi paling besar bagi kemacetan di sekitar pasar Ciputat. Akibatnya, program penertiban pedagang kaki lima tidak diikuti secara integral dengan pembenahan sektor-sektor lain yang selama ini juga dianggap sebagai sumber kemacetan dan kesemrawutan. Kalaupun toh operasi terpadu terhadap pedagang kaki lima sukses dijalankan sebenarnya akar persoalan kemacetan belum tuntas diselesaikan. Dengan

demikian, operasi penertiban secara terpadu di pasar Ciputat masih bersifat parsial, karena tidak diikuti dengan perbaikan di sektor-sektor lain.

Menindaklanjuti poin yang kedua, maka kelemahan yang ketiga adalah penertiban yang telah dilakukan berarti membawa semangat diskriminatif. Hal ini karena hanya pedagang kaki lima yang bermodal terbatas yang menjadi sasaran, sementara sektor transportasi yang juga menyumbang kemacetan parah tidak disentuh. Pada titik tertentu, operasi penertiban yang semata ditujukan kepada pedagang kaki lima menampakkan kesan bahwa aparat pemerintah ingin melemparkan kesalahan dan mengambinghitamkan pedagang kaki lima atas ketidakmampuan pemerintah menyediakan lahan, meluaskan sarana dan prasarana jalan, dan mendesain tata kota yang kondusif. Persoalan-persoalan yang sebenarnya bersifat struktural ini yang turut menjadi penyebab kemacetan, namun pemerintah gagal menanggulangnya.

### **C. KENDALA-KENDALA PENERTIBAN PEDAGANG KAKI LIMA**

Kendala-kendala yang ada dalam implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima di Ciputat dibagi menjadi dua, yaitu kendala internal dan kendala eksternal. Kendala internal terdiri dari tidak adanya *standart operating procedures* (SOP) atau dasar hukum yang sudah “kadaluwarsa,” keterbatasan jumlah aparat, ketidaksepahaman antaraparat atau masih adanya aparat yang “nakal”, dan keterbatasan dana operasional bagi penertiban.

Di antara kendala-kendala internal yang ada, tidak adanya SOP (*Standart Operating Procedures*) yang perlu dijadikan focus perhatian dalam bahasan di sini. Indikator ketiadaan SOP ini adalah tidak adanya juklak (petunjuk pelaksanaan) dan juknis (petunjuk teknis). SK Nomor 180 tahun 1995 tentang Petunjuk Teknis Praktis Penegakan hukum dalam bidang pemerintahan di kabupaten Tangerang, lebih tampak sebagai tugas pokok dan fungsi (tupoksi) tiap-tiap instansi atau dinas yang terkait ketimbang sebuah skema pelaksanaan teknis yang terukur dan detail.

Akibatnya, dalam banyak hal, ketiadaan SOP ini ditanggulangi secara manual dengan memperbanyak rapat-rapat koordinasi. Sekretaris Bagian Trantib mengakui bahwa rapat koordinasi sering dilakukan karena minimnya perangkat hukum yang menjabarkan petunjuk teknis (Juknis) pelaksanaan penertiban. Walaupun toh SK Nomor 180 tahun 1995 dianggap sebagai juknis, penulis yakin aparat tidak pernah memakainya sebagai perangkat SOP. Terbukti dengan pengakuan Sekretaris Bagian Trantib, Biro Hukum Kabupaten Tangerang, Camat Ciputat, Unit Pelaksana Ketentraman dan Ketertiban, dan lain-lain yang mengatakan bahwa juknis penertiban tidak pernah ada. Unit Pelaksana Ketentraman dan Ketertiban, bahkan mengatakan bahwa penertiban itu dilakukan atas dasar Protap (Prosedur Tetap) yang harus dilakukan setiap saat karena telah menjadi rutinitas sejak dahulu.

Padahal, proses implementasi kebijakan itu sendiri, menurut Lineberry, salah satu dari empat elemen yang menentukan proses implementasi



kebijakan adalah adanya penjabaran tujuan ke dalam berbagai aturan pelaksana (*standard operating procedures/SOP*).

Di sisi lain, implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima di Pasar Ciputat yang merujuk pada Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1987 tentang Kebersihan, Keindahan dan Ketertiban (K3) juga tidak cukup memadai untuk diterapkan dalam konteks perkembangan sektor informal dewasa ini. Perda yang ditetapkan 21 Mei 1987 ini tidak spesifik mengatur masalah penertiban. Pertimbangan yang dipakai yang mendasari lahirnya Perda Nomor 6 tahun 1987 ini adalah kurang memadainya Perda Nomor 05/HUK/1980 dan Perda Nomor 3 tahun 1984 (lihat Bab IV, h. 179 – 181). Secara umum, Perda no. 6 tahun 1987 hanya implisit menyebut larangan-larangan yang bisa diasosiasikan kepada pedagang kaki lima.

Oleh karena lemahnya dasar hukum atau produk kebijakan yang hendak diimplementasikan, juga tidak adanya *standart operating procedures* yang memadai, maka munculnya *implementation gap* tinggal menunggu waktu. Pelaksana kebijakan dihadapkan pada penafsiran-penafsiran yang tidak tunggal, bahkan “dipaksa” untuk berimprovisasi dengan dalih merujuk pada prosedur tetap (protap). Alasan yang sering muncul, misalnya dari Ketua UPK Trantib Ciputat, penertiban pedagang kaki lima sudah sedari dulu dilakukan, dan karenanya tinggal mengikuti protap penertiban sebelumnya.

Sebagaimana disebut dalam Bab II, h. 62, besar-kecilnya potensi *implementation gap* tergantung pada apa yang disebut William sebagai

*implementation capacity* dari organisasi/aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Yang dimaksud *implementation capacity* adalah kemampuan dari organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan (*policy decision*) sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat dicapai.

Kendala internal lainnya yang dapat disorot adalah keterbatasan budget operasional penertiban. Hal ini juga terkait dengan empat pondasi pokok yang menentukan keberhasilan implementasi menurut Lineberry (lih. Bab II, h.77), khususnya elemen yang keempat, yaitu ketersediaan sumber-sumber yang memadai bagi tercapainya tujuan yang dimaksud. Keterbatasan dana ini terutama untuk menunjang fase-fase pasca-penertiban, seperti tahap pemantauan dan tipiring, yang seolah diabaikan penganggarannya karena pada tahap ini anggaran diambil dari budget UPK Trantib yang sudah sangat terbatas.

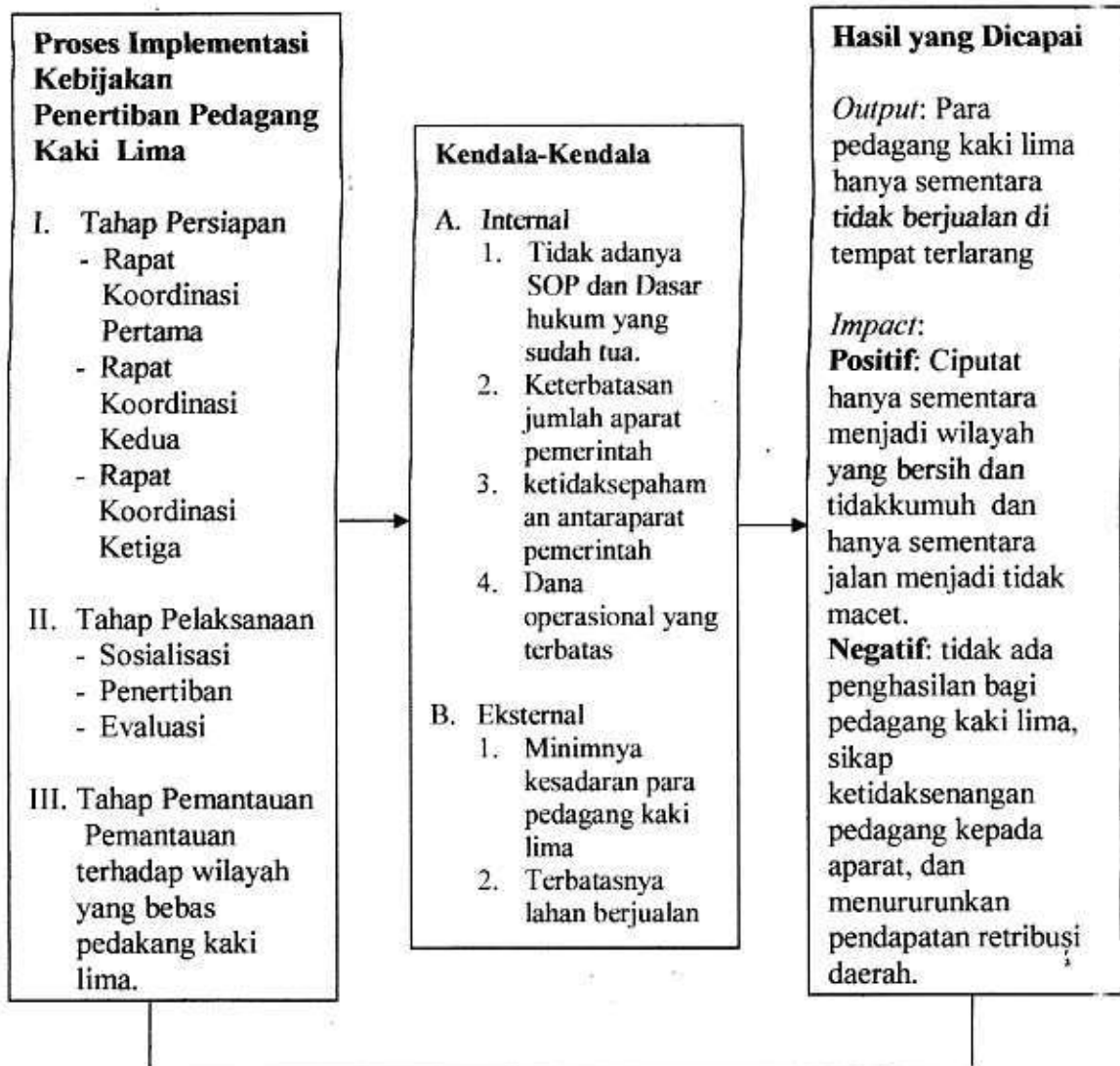
Keterbatasan personil Trantib juga mengakibatkan penanganan masalah pedagang kaki lima di pasar Ciputat tidak cepat terselesaikan. Dilihat dari beban yang diemban oleh Satuan Polisi Pamong Praja di tingkat UPK Ketentraman dan Ketertiban Kecamatan Ciputat, sebenarnya mustahil 15 personil yang ada dapat dapat menangani semua permasalahan dan beban tugas yang disandarkan kepada mereka. Terlebih lagi, tugas pokok dan fungsi Trantib, tidak hanya terkait dengan penertiban pedagang kaki lima saja, tapi juga anak-anak jalanan, gelandangan dan pengemis, rasia dan operasi penertiban pekerja seks

komersial (PSK), penertiban bangunan/gubuk-gubuk liar, orang gila, perijinan, penanganan rawan pangan, bencana alam dan masalah pengungsi.

Adapun kendala eksternal yang sering mengemuka adalah keterbatasan lahan berjualan yang sengaja diperuntukkan untuk pelaku ekonomi modal terbatas sebagaimana pedagang kaki lima. Keterbatasan modal mengakibatkan mereka mengalami kesulitan untuk bersaing secara formal. Mereka tidak mampu membeli kios atau ruko-ruko. Padahal ruko Plaza Ciputat yang baru dibangun sebenarnya masih banyak menyisakan ruko atau kios kosong. Namun karena keterbatasan modal itulah yang mengakibatkan pedagang kaki lima tidak mampu menyewa, apalagi membeli ruko atau kios.

Keterbatasan lahan yang seharusnya disediakan bagi pelaku usaha kaki lima yang bermodal terbatas merupakan *causa prima* maraknya perdagangan kaki lima, di samping ada faktor *supply dan demand* di mana masyarakat itu sendiri masih membutuhkan mereka karena harga yang lebih murah dan kemudahan untuk mengaksesnya. Untuk itu, perlu dipikirkan penyediaan lahan yang mudah diakses, sekaligus masih dalam jangkauan kalangan pedagang dengan modal terbatas.

**Skema 5.1**  
**Proses Implementasi Kebijakan**  
**Penertiban Pedagang Kaki Lima di Pasar Ciputat**



## **BAB VI**

### **PENUTUP**

Bab ini merupakan kesimpulan dari uraian yang telah disampaikan pada bab-bab sebelumnya. Di samping itu akan disertai dengan saran untuk mengupayakan pemecahan masalah yang menjadi penghambat dalam proses implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima. Pada bab kesimpulan yang disertai saran ini merupakan jawaban dari pertanyaan penelitian berdasarkan hasil tinjauan di lapangan.

#### **A. Kesimpulan**

Hasil penelitian yang dilaksanakan di pasar Ciputat dapat disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan penertiban belum berjalan dengan baik karena terdapat beberapa penyimpangan dari aturan yang telah ditetapkan yang tertuang dalam SK Bupati. Secara garis besar penyimpangan itu adalah tidak adanya sanksi hukum berupa tindak pidana ringan bagi yang melanggar dan tidak adanya sikap konsistensi dari aparat untuk selalu mengawasi dan menertibkan pedagang kaki lima. Oleh karena itu hasil yang dirasakan bersifat sementara.

Proses penertiban yang dilakukan adalah dengan cara pendekatan persuasif dan kemudian represif. Pendekatan persuasif diterapkan untuk menghindari perlawanan dari masyarakat dengan cara sosialisasi baik dengan lisan, tulisan (surat pemberitahuan), dan spanduk. Dengan pemberitahuan tersebut

diharapkan pedagang kaki lima dapat mengetahui wilayah yang dilarang oleh Perda dan segera membongkar lapak dagangannya sendiri. Apabila para pedagang kaki lima belum membongkar lapaknya sampai hari pelaksanaan, maka aparat tramtib akan menggunakan pendekatan represif dengan membongkar paksa lapak yang masih berdiri. Dengan demikian diharapkan para pedagang tidak lagi berjualan karena lapaknya sudah dibongkar dan dipindahkan. Setelah penertiban dilaksanakan, diadakan evaluasi kegiatan penertiban yang telah dilaksanakan. Hasil dari rapat evaluasi tersebut, penertiban tergolong sukses. Setelah itu, diadakan pemantauan yang dilaksanakan secara rutin tiap hari. Namun pemantauan hanya dilakukan pada pagi hari pukul 07.00 sampai 09.00. Sebenarnya aparat mengetahui kembali berjualannya pedagang kaki lima di luar waktu tersebut akan tetapi hal itu dibiarkan terjadi dan kembalilah keadaan pasar Ciputat seperti semula, kumuh, macet dan kotor. Begitulah hal itu terjadi setiap hari.

Dengan demikian penertiban tidak berjalan secara simultan. Penertiban hanya berjalan sementara dan lebih bersifat hanya sekedar melaksanakan tugas masing-masing instansi dari Bupati. Apalagi tidak adanya sikap konsistensi dan ketegasan aparat pada tahap pemantauan. Ditambah tidak adanya sanksi hukum yang jelas dan jera kepada para pelanggar membuat para pedagang kaki lima kembali berjualan di tempat yang bukan peruntukannya. Dengan demikian, hasil penertiban—Ciputat bersih, indah, tertib dan tidak macet—hanya dapat dirasakan sementara.

Ada beberapa kendala yang menghambat dalam implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima. Kendala-kendala itu adalah internal dan eksternal. Sektor internal adalah tidak adanya SOP (*Standart Operating Procedures*) dan dasar hukum yang kadaluarsa, tidak adanya kesepakatan antaraparat pemerintah, terbatasnya satuan polisi pamong praja dan dana operasional yang terbatas. Sedangkan sektor eksternalnya adalah rendahnya kesadaran pedagang kaki lima dan terbatasnya lahan pasar.

## B. Saran

Berdasarkan temuan lapangan, implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima di Ciputat sudah berjalan dengan baik, namun terdapat beberapa penyimpangan dari prosedur yang telah ditetapkan sehingga tidak mendapatkan hasil sesuai dengan yang diharapkan. Oleh karena itu, perlu dilakukan:

### 1. Untuk Pemerintah Kabupaten Tangerang

- a. Berdasarkan temuan lapangan bahwa belum adanya SOP (*standart Operating Procedures*) serta dasar hukum kebijakan penertiban yang kadaluarsa (lih. hal. 176), maka Pemda Tangerang harus:
  - membuat SOP (*Standart Operating Procedures*) atau petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis khusus yang mengatur masalah penertiban pedagang kaki lima. Dengan dibuatnya SOP akan mempermudah para pelaksana kebijakan untuk mengimplementasikan

kebijakan yang telah ditetapkan. Disamping itu dengan adanya SOP akan meningkatkan efisiensi dan efektifitas suatu implementasi kebijakan.

➤ merevisi Peraturan Daerah tentang Operasi Penertiban Pedagang Kaki Lima disesuaikan dengan perkembangan zaman.

b. Berdasarkan temuan lapangan bahwa minimnya keterbatasan dana operasional menjadi kendala dalam pelaksanaan operasi penertiban (lih. hal. 181), maka Pemda Tangerang harus meningkatkan alokasi dana dalam APBD untuk penanganan pasar Ciputat umumnya dan pedagang kaki lima khususnya secara lebih simultan dan komprehensif.

## 2. Untuk Camat dan Pengelola Pasar

a. Berdasarkan temuan lapangan bahwa penanganan pasar Ciputat selama ini bersifat parsial dan tidak komprehensif (lih. hal. 214), maka Camat Ciputat serta pengelola pasar Ciputat perlu menata pasar Ciputat secara komprehensif. Karena permasalahan di Ciputat tidak hanya berasal dari tidak tertibnya pedagang kaki lima, akan tetapi masih banyak masalah lain yang juga harus ditangani secara bersamaan seperti penataan pasar karena masih banyak ruko-ruko yang kosong, ojek yang berkeliaran di mana-mana, angkutan umum yang parkir sesuka hati karena tidak ada terminal resmi yang berlokasi di pasar Ciputat dan becak yang berjejer di pinggir-pinggir jalan.



- b. Berdasarkan temuan lapangan bahwa antaraparat pemerintah camat *terdapat adanya ketidaksepahaman mengenai retribusi dan penanganan pedagang kaki lima* (lih.hal.180), maka perlu diadakan suatu pertemuan khusus untuk menyamakan visi dalam menangani masalah pedagang kaki lima termasuk masalah retribusi, penertiban dan pembinaan agar tidak ada kebijakan yang mendua, di satu sisi pedagang kaki lima di pungut retribusi dan di sisi lain pedagang kaki lima ditertibkan.
- c. Berdasarkan temuan lapangan bahwa sikap camat serta pengelola pasar selama ini tidak simpati terhadap pedagang kaki lima (lih.hal.112) karena selama ini mereka ditertibkan tanpa ada program lain yang dapat mendukung pelaksanaan kebijakan penertiban, maka camat dan staffnya serta pengelola pasar harus menyeimbangkan kebijakan penertiban dengan:
- mendukung usaha pedagang kaki lima dengan memberikan pembekalan pengetahuan baik mengenai berwirausaha, keterampilan, sambil diberikan sosialisasi tentang peraturan-peraturan daerah yang berkaitan dengan pedagang kaki lima (*predisposing factors*). Dengan demikian para pedagang kaki lima diharapkan sadar tidak akan berjualan lagi di tempat yang dilarang dan dengan pembekalan pengetahuan dan keterampilan, usaha mereka akan meningkat dan kalau bisa menjadi usaha yang formal.

- mendukung usaha pedagang kaki lima dengan memberikan tempat usaha alternatif (*enabling factors*) dan kemudian dibina.
- diberikan pinjaman modal usaha (*enabling factors*) untuk meningkatkan usaha mereka menjadi usaha yang lebih besar.

### 3. Untuk Satuan Polisi Pamong Praja Ciputat

- a. Berdasarkan temuan lapangan bahwa beban tugas yang diemban oleh satuan polisi praja dengan jumlah personilnya tidak seimbang (lih.hal.179), maka Satuan Polisi Pamong Praja Ciputat perlu meminta kepada Pemerintah Kabupaten Tangerang untuk menambah jumlah personil satuan polisi pamong praja karena Ciputat adalah kota pertumbuhan yang berdekatan dengan DKI Jakarta yang perlu ditangani secara lebih khusus dan serius.
- b. Berdasarkan temuan lapangan bahwa komitmen personil satuan polisi pamong praja yang ada masih lemah dalam mengemban tugasnya juga kurang maksimal (lih.hal.161), maka satuan polisi pamong praja Ciputat perlu meningkatkan komitmennya dalam melaksanakan tugas sesuai dengan tugas dan fungsinya serta harus selalu menjaga konsistensi sikap dalam melaksanakan tugas terutama saat penertiban pedagang kaki lima.

### 4. Untuk Pedagang Kaki Lima

- a. Berdasarkan temuan lapangan bahwa pedagang kaki lima tetap melanggar perda No.6 tahun 1987 setelah diadakan operasi penertiban (lih.hal.160), maka diharapkan pedagang kaki lima tidak lagi berjualan di tempat yang

dilarang oleh petugas untuk mendukung aplikasi peraturan daerah yang telah ditetapkan.

- b. Berdasarkan temuan lapangan bahwa pedagang kaki lima mempunyai paguyuban pada setiap sukunya masing-masing (lih.hal.118), maka pedagang kaki lima harus memperkuat kelembagaan kelompok pedagang kaki lima tersebut karena dari sinilah kekuatan pedagang kaki lima dan agar mudah mengadakan koordinasi antar pedagang kaki lima.
- c. Berdasarkan temuan lapangan bahwa pedagang kaki lima meminta tempat usaha sebagai pengganti lapaknya yang dibongkar (lih.hal.118), maka pedagang kaki lima hendaknya turut serta pindah ke tempat yang telah disediakan dan mengikuti pembinaan yang dilakukan oleh Camat dan pengelola pasar Ciputat.

### Daftar Pustaka

- Adi, Rukminto, Isbandi, *Pemberdayaan, Pengembangan Masyarakat dan Intervensi Komunitas*, Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2001.
- Dunn, William N., *Pengantar Analisis Kebijakan Publik (terj)*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003
- Edward III, George C. *Implementing Public Policy*, Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1980.
- Evers, Dieters, Hans & Korff, Radiger, *Urbanisasi di Asia Tenggara*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2002.
- Jones, Charles O. *An Introduction to Study of Public Policy*, Third Edition, Monterey, California: Brooks/Cole Publishing Company, 1984.
- Koestoer, Hendro, Raldi, dkk., *Dimensi Keruangan Kota, Teori dan Kasus*, Jakarta: UI Press, 2001
- Linblad, Thomas, J., *Sejarah Ekonomi Modern Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 1998
- Manning, Chris, & Effendi, Noer, Tajduddin (Peny.) *Urbanisasi, Pengangguran, dan Sektor Informal di Kota*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, Cet. III, Juni 1996.
- \_\_\_\_\_, *Angkatan Kerja di Indonesia: Partisipasi, Kesempatan, dan Pengangguran*, Jakarta: CV Rajawali, 1984.
- Mubyarto & Hamid, Suandi, Edy, *Meningkatkan Efisiensi Nasional*, Yogyakarta: BPFE, 1986.
- Murray, Alison J, *Pedagang Jalanan dan Pelacur*, Jakarta: LP3ES, 1994.
- Mokoginta, Lukman, *Jakarta untuk Rakyat*, Jakarta: Yayasan Satwika, 1999.
- Nas, P.J.M., *Kota di Dunia Ketiga, Pengantar Sosiologi Kota*, Jakarta: Karya Aksara, 1984.
- Nugraha, Riant D., *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, Jakarta: PT. Gramedia, 2003.
- Racbini, Didik J, Hamid, Abdul, *Ekonomi Informal Perkotaan*, Jakarta: LP3ES, 1994.

- Ramli, Rusli, *Sektor Informal Perkotaan Pedagang Kaki Lima*, Jakarta: Ind-Hill.Co, 1992.
- Skidmore, Rex, *Introduction to Social Work*, Sixth Edition, London: Prentice-Hall International, Inc. 1974
- Soto, De, Hernando, *Masih Ada Jalan Lain, Revolusi Tersembunyi di Negara Dunia Ketiga (Terj)*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1991.
- Suharto, Edi, *Pembangunan, Kebijakan Sosial, & Pekerjaan Sosial*, Bandung: LSP-STKS, 1997.
- Suparlan, Parsudi, *Kemiskinan di Perkotaan*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1993.
- Tjiptoheriyanto, Priyono, dkk., *SDM, Kesempatan Kerja dan Pembangunan Ekonomi*, Jakarta: LPFEUI, 1982.
- Thomas, J.J., Thomas, *Informal Economic Activity*, United States of America: Michigan Press University, 1992.
- Wahab, Abdul, Solichin, *Analisis kebijaksanaan, Dari Formulasi ke Impementasi Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 2001.

#### **Tesis**

- Parid, Insan, Apep, *Respon Pedagang Kaki Lima terhadap Implementasi Kebijakan Penertiban*, Program Pascasarjana UI Program Studi Sosiologi, 2002.
- Wibowo, Budi, *Kebijakan Pembinaan Sektor Informal: Suatu Studi terhadap PKL di DKI*, Program Pascasarjana UI Program Studi Sosiologi, 2001

#### **Jurnal dan Buletin**

- Friday, Anne & Suhanda, Dadi, "*Sektor Informal*", Buletin Akatiga Vol. II No. 3 Thp. 2003
- Rachbini, Didik J., "*Dimensi Ekonomi dan Politik pada Sektor Informal*", Prisma 5, Mei 1991, LP3ES.
- Ramto, Bun Yamin, *Pola Kebijakan dalam Pengelolaan Kota*, Prisma 5, 1992, LP3ES.
- Subangun, Emmanuel, *Sektor Informal di Indonesia dari Titik Pandang Non-Akademik*, Prisma 5, Mei 1991, LP3ES.

Subarsono, *Kebijakan Terhadap Sektor Informal di Perkotaan*, Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik, Vol 2 No.1.

Soto, De, Hernando, *Pertumbuhan Ekonomi Bawah Tanah*, Prisma 5, Mei 1991, LP3ES.

Wirahadikusuma, Miftah, *Sektor Informal sebagai "Bumper" pada Masyarakat Kapitalis*, Prisma 5, Mei 1991, LP3ES.

### **Surat Kabar**

Imam, Hasan, *Serpong Kota Mandiri*, Kompas, 23 September 2002.

Kusumawijaya, Marco, *Masalah Perkotaan*, Media Indonesia, 25 Agustus 1997.

Sofyan, *Urbanisasi dan Arus Mudik*, Jawa Pos, 12 Januari, 1999

### **Makalah dan Laporan Penelitian**

Baihaqi, *Laporan Investigasi Ciputat, LS-ADI (Lingkar Studi – Aksi untuk Demokrasi Indonesia)*, Jakarta: 1999.

Hoesein, Helmon, *Pelatihan Pola Pembinaan UKM dan Kaki Lima*, 2002.

Supartomo, C. & Rusdiyanto, Edi, *Profil Sektor Informal Pedagang Kakilima Di Kawasan Pinggiran Perkotaan (Cirendeu, Tangerang, dan Pamulang)*, Jakarta: Universitas Terbuka Pondok Cabe, 1999.

(<http://www.smeru.or.id/newslet/1999/ed07/data7.htm>).

Tasman, *Persepsi Masyarakat tentang Kemacetan di Ciputat*, Jakarta: 2002.

### **Bahan-bahan Lain**

Himpunan Lembaran Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Tangerang tentang Perda K3

Petunjuk Teknis Penegakan Hukum dalam Bidang Pemerintahan Pembangunan dan Kemasyarakatan bagi Aparat Pelaksana Dati II Tangerang.

Rencana Teknik Ruang (RTR) Kawasan Khusus Bopunjur (Kota Ciputat dan Pamulang)

Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Daerah Tingkat II Tangerang

Surat Keputusan No. 68 tahun 2000 tentang Tugas dan Fungsi serta Kedudukan UPK Ketentraman dan Ketertiban Kecamatan Ciputat

Wibisana, Bima H, *Hasil Diklat Teknik dan Manajemen Kebijakan Publik*, Jakarta: Universitas Indonesia, 2002

## PEDOMAN WAWANCARA

**Informan:**  
**Aparat Pemerintah Daerah Tangerang dan Ciputat**

### **I. Pelaksanaan**

- a. Hari/Tanggal :
- b. Jam :
- c. Tempat :
- e. Informan :

### **II. Pertanyaan**

#### **A. Implementasi Kebijakan Penertiban Pedagang Kaki Lima**

1. Apa dasar hukum kebijakan penertiban pedagang kaki lima
2. Bagaimana proses implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima (tahapan-tahapan pelaksanaan penertiban dari awal hingga akhir penertiban)

#### **B. Hasil yang Dicapai dari Implementasi Kebijakan Penertiban Pedagang Kaki Lima**

1. Hasil (output) yang dicapai dari implementasi kebijaa penertiban ;  
pedagang kaki lima
2. Dampak yang muncul dari impelemntasi kebijakan penertiban  
pedagang kaki lima
  - Dampak positif
  - Dampak negatif

**C. Kendala-kendala yang Dihadapi dalam Implementasi Kebijakan Penertiban Pedagang Kaki Lima**

1. Bagaimana kendala yang dihadapi dari sudut internal
2. Bagaimana kendala yang dihadapi dari sudut eksternal



**TRANSKRIP WAWANCARA  
DENGAN APARAT PEMERINTAH**

<b>Pertanyaan</b>	<b>Pihak yang Diwawancarai</b>	<b>Hasil Wawancara</b>
Dasar Hukum Kebijakan Penertiban	<p data-bbox="448 622 660 674">Camat Ciputat</p> <p data-bbox="448 972 660 1048">Ket. UPK Tramtib Ciputat</p> <p data-bbox="448 1272 660 1348">Mantri Pasar Ciputat</p>	<p data-bbox="683 622 1327 922">Dasar hukumnya Perda No. 6 Tahun '87 tentang K3 dilarang berjalan di trotoar. Di samping itu, juga ada perintah lisan dari pak Bupati dan itu merupakan kesepakatan antar dinas. Pelimpahan wewenang dari bupati, dan diadakan rapat koordinasi. Dasar hukum rapat koordinasi berupa perda dan SK Bupati.</p> <p data-bbox="683 972 1327 1182">Dasar hukumnya adalah Perda No. 6 tahun 1987 dan SK Bupati No. 68 tahun 2000 tentang Tugas dan Fungsi serta kedudukan UPK Ketentraman dan Ketertiban Kecamatan Ciputat. Dari situ kita jabarkan.</p> <p data-bbox="683 1272 1327 1348">Perda No. 6 tahun 1987 tentang dilarang berjualan di trotoar dan badan jalan.</p>
Proses Implementasi Kebijakan Penertiban	<p data-bbox="448 1402 660 1453">Camat Ciputat</p> <p data-bbox="448 1751 660 1868">Ket. UPK Tramtib Ciputat</p>	<p data-bbox="683 1402 1327 1702">Pertama rapat koordinasi dengan unsur Muspida dan komponen masyarakat. Sebelum penertiban dilaksanakan, disosialisasikan terlebih dahulu kepada para pedagang kaki lima, selanjutnya pelaksanaan penertiban secara terpadu dengan berbagai dinas terkait, evaluasi kemudian rutinitas untuk memantau daerah rawan PKL dan tipiring.</p> <p data-bbox="683 1751 1327 1868">Diadakan sosialisasi terlebih dahulu setelah munyawarah dengan Muspika dan komponen masyarakat kemudian bagi yang belum membuka</p>

	Mantri Pasar Ciputat	<p>lapaknya maka nanti kita yang akan menertibkan pada hari H-nya.</p> <p>Pertama rapat koordinasi dengan instansi terkait sebanyak empat kali, kemudian setelah adanya hasil rapat, dibuat surat edaran untuk PKL sebanyak dua kali dan pemberitahuan via mobil tibum yang keliling, selanjutnya pemantauan.</p>
Dampak Implementasi Kebijakan Penertiban	<p>Camat Ciputat</p> <p>Ket. UPK Tramtib Ciputat</p> <p>Mantri Pasar</p>	<p>Dampaknya positifnya Ciputat tidak kumuh dan semrawut sehingga lalu lintas lancar sedang dampak negatifnya banyak yang tidak suka dengan aparat.</p> <p>PKL sebagian besar menyadari tidak berjualan di trotoar sehingga kemacetan sudah mulai berkurang,</p> <p>Dampak positif lalu lintas lancar sedang negatifnya retribusi menurun.</p>
Kendala-kendala implementasi penertiban PKL.	<p>Camat Ciputat</p> <p>Kep. UPK Tramtib Ciputat</p> <p>Mantri Pasar Ciputat</p>	<p>Kendala internal dari aparat sendiri yang suka menerima tawaran dari pedagang sedangkan eksternalnya di pasar itu banyak sekali mempunyai kepentingan.</p> <p>Kendalanya adalah kurangnya kesadaran pedagang kaki lima dan minimnya dana operasional.</p> <p>Kendala internalnya adalah dana operasi yang tersendat-sendat dan eksternalnya adalah tidak adanya lahan untuk PKL.</p>

## **PEDOMAN WAWANCARA**

**Informan:  
Pedagang Kaki Lima**

### **I. Pelaksanaan :**

- a. Hari/Tanggal :
- b. Jam :
- c. Tempat :
- e. Informan :

### **II. Pertanyaan**

#### **A. Implementasi Kebijakan Penertiban Pedagang Kaki Lima**

Bagaimana proses implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima (tahapan-tahapan pelaksanaan penertiban dari awal hingga akhir penertiban).

#### **B. Hasil yang Dicapai dari Implementasi Kebijakan Penertiban Pedagang Kaki Lima :**

1. Hasil (output) yang dicapai dari implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima
2. Dampak yang muncul dari implemmtasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima baik dampak positif atau dampak negatif

3. Harapan dan saran kepada pemerintah

### **C. Kendala-kendala yang Dihadapi dalam Implementasi Kebijakan**

#### **Penertiban Pedagang Kaki Lima**

1. Bagaimana kendala yang dihadapi dari sudut internal
2. Bagaimana kendala yang dihadapi dari sudut eksternal

## TRANSKRIP WAWANCARA PEDAGANG KAKI LIMA

Pertanyaan	Yang diwawancarai	Hasil Wawancara
Langkah-langkah Penertiban Pedagang Kaki Lima	PKL 1	Sebelumnya diberitahu dulu dengan surat edaran kemudian saya langsung buka.
	PKL 2	Dikasih surat dulu sebanyak 2 kali tetapi saya tidak langsung bongkar karena tanah ini saya sewa dengan tuan tanah.
	PKL 3	Biasanya setiap ada penertiban ada surat edaran dulu tapi saya tidak tahu kalau sekarang saya tahu dari isu teman-teman.
	PKL 4	Dikasih tahu dulu bahwa akan ada penertiban dengan surat edaran sebanyak dua kali.
	PKL 5	Suruh buka atap, dan diberi surat pemberitahuan untuk membuka atap, kami turut tidak melawan. Penertiban dilakukan biasanya sesudah lebaran, ini sebelum puasa.
	PKL 6	Ada surat pemberitahuan dan diberitahu oleh aparat yang naik mobil.
	PKL 7	Dikasih surat edaran dulu. Pada hari H nya saya tidak berjualan.
	PKL 8	Saya dikasih surat edaran dulu, tetapi saya kan tempatnya di dalam pagar, jadi tidak apa-apa.
	PKL 9	Sebelumnya dikasih surat dan mobil tibum

	PKL 10	keliling memberi tahu akan ada penertiban . Anak saya yang nerima surat itu, saya tetap berjualan karena tanah ini saya beli dari preman.
Hasil dari penertiban	PKL 1	Tentu kita tidak ada masukan.
	PKL 2	Orang takut untuk membeli barang dagangan kita.
	PKL 3	Tidak ada masukan, kalau kemacetan lalu lintas dari dulu ciputat sudah macet karena tidak ada terminal bukan karena pedagang.
	PKL 4	Tidak dapat uang, kalau kemacetan bukan sebab pedagang tetapi karena ada banyak ojek.
	PKL 5	Kita tidak bisa berdagang dan tidak bisa dapat masukan.
	PKL 6	Bingung mau kemana saya kalau di sini tidak boleh berdagang.
	PKL 7	Kita tidak ada masukan untuk anak-anak makan dan sekolah.
	PKL 8	Sedih saya, kalau tidak boleh berdagang di sini. Padahal saya sudah lama berjualan di Ciputat.
	PKL 9	Bingung, tidak tahu saya harus berjualan lagi di mana, paling saya akan menunggu aparat pergi untuk bisa berjualan dan menghabiskan dagangan saya.

	PKL 10	Tidak ada penghasilan, sementara paling saya numpang sama anak saya.
Harapan /saran	PKL 1	Tidak banyak retribusi. Ini retribusi banyak tetapi kerjanya tidak.
	PKL 2	Aman untuk berjualan.
	PKL 3	Pedagang kaki lima diberi tempat untuk berjualan.
	PKL 4	Pedagang kaki lima dikasih tempat khusus. Tidak seperti sekarang, saya jualan tetapi tidak tenang, takut digusur.
	PKL 5	Harapan saya, kalau bisa kayak dulu, bisa berdagang di sini. Untuk makan walau dagang kecil-kecilan.
	PKL 6	Karena tidak ada lahan jualan, kalau disediakan saya mau.
	PKL 7	Kita masih bisa diperkenankan untuk dagang. Kalau bisa dicarikan lahan yang layak dan tidak sepi.
	PKL 8	Dicarikan tempat untuk dagang. Terserah di mana yang penting saya bisa dagang. Nanti saya akan pindah.
	PKL 9	Bisa berjualan lagi seperti biasa
	PKL 10	Kita dicarikan tempat untuk berjualan, kalau tidak saya akan tetap berjualan di sini untuk makan.

Kendala-kendala Penertiban	PKL 1	Masalah makan, kita jadi bingung kalau tidak berjualan mau makan apa.
	PKL 2	Kita kalau tidak jualan tidak makan.
	PKL 3	Tidak ada lahan. Sebaiknya ada pasar tradisional yang lebih luas karena PKL dari dulu ada.
	PKL 4	Ini masalah perut kalau tidak jualan dari mana anak saya makan karena saya sudah lama di sini.
	PKL 5	Lahannya terbatas sehingga saya jualan di sini.
	PKL 6	Tidak ada lahan lagi, terpaksa saya jualan di sini.
	PKL 7	Tidak ada lahan untuk pedagang kaki lima
	PKL 9	Bukan gara-gara pkl saja di sini jadi macet, tepi banyak ojek dan banyak angkot yang mangkal.
	PKL 10	Tidak ada tempat lagi untuk berjualan.



LEMBARAN DAERAH  
KABUPATEN DAERAH TINGKAT II TANGERANG



NOMOR 4

1987

SERI B

PERATURAN DAERAH KABUPATEN DAERAH  
TINGKAT II TANGERANG

NOMOR 6 TAHUN 1987

TENTANG

KEBERSIHAN, KEINDAHAN DAN KETERTIBAN

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
BUPATI KEPALA DAERAH TINGKAT II TANGERANG

- Menimbang :
- a. bahwa keadaan lingkungan yang tertib, bersih dan indah merupakan salah satu pencerminan dari kehidupan masyarakat yang berbudaya, oleh karena itu harus senantiasa dipelihara ;
  - b. bahwa dalam rangka mewujudkan masyarakat yang tertib, aman dan sejahtera (TIBMATRA) dan untuk meningkatkan pelaksanaan keberishan dengan melalui Operasi Bersih, kiranya perlu juga di tunjang dengan Peraturan Daerah ;
  - c. bahwa peraturan masalah sampah, ketertiban, Kebersihan dan kesehatan umum yang telah dituang-

kan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Tangerang Nomor 05/HUK/1980 dan Nomor 3 Tahun 1984, dirasakan sudah kurang memadai untuk saat sekarang ini ;

- d. bahwa sehubungan dengan hal tersebut di atas, dipandang perlu ditetapkan kembali Peraturan Daerah yang mengatur tentang kebersihan, Keindahan dan ketertiban.

Mengingat

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah.
2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten Dalam Lingkungan Propinsi Jawa Barat.
3. Undang-Undang Nomor 12 Drt. Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah.
4. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1965 tentang Lalu lintas Dan Angkutan Jalan Raya.
5. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1980 tentang Jalan.
6. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup.
7. Surat Keputusan Bersama Menteri Perhubungan dan Menteri Dalam Negeri No.Km.169/L/PHB/1976 No. 81 Tahun 1976<sup>1</sup> tentang Pengelolaan Terminal Angkutan Jalan Raya.
8. Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Tangerang Nomor 04/HUK/1976 tentang Tata Cara Pembuatan Peraturan Daerah Dan Penerbitan Lembaran Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Tangerang.

9. Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Tangerang Nomor 9 Tahun 1985 tentang Penunjukan Penyidik Pegawai Negeri Sipil Yang Melakukan Penyidikan terhadap Pelanggaran Peraturan Daerah Yang Memuat Ketentuan Pidana.

Dengan Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Tangerang.

#### MEMUTUSKAN

Menetapkan : PERATURAN DAERAH KABUPATEN DAERAH TINGKAT II TANGERANG TENTANG KEBERSIHAN, KEINDAHAN DAN KETERTIBAN.

#### BAB I

#### KETENTUAN UMUM

#### Pasal 1

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

- a. D a e r a h : adalah Kabupaten Daerah Tingkat II Tangerang.
- b. Pemerintah Daerah : adalah Pemerintah Kabupaten Daerah Tingkat II Tangerang.
- c. Bupati Kepala Daerah : adalah Bupati Kepala Daerah Tingkat II Tangerang.
- d. Pejabat yang berwenang : adalah Bupati Kepala Daerah dan Pejabat yang ditunjuk oleh Bupati Kepala Daerah.
- e. S a m p a h : adalah barang/benda bangunan, sisa, bekas yang tidak terpakai lagi menurut fungsinya semula, atau kotoran yang harus dibuang baik yang berasal dari perumahan, rumah-rumah, Kantor, bangunan, Perusahaan, Industri, Pusat perdagangan yang berada dalam Wilayah Daerah kecuali yang berbahaya.

- f. Tempat sampah : adalah tempat/bak sampah yang dibuat dari tembok, kayu, plastik, kaleng/seng atau bahan lainnya yang dipergunakan untuk penyimpanan sementara.
- g. Bangunan : adalah gedung tempat tinggal, tempat usaha, kantor dan lain-lain yang bersangkutan dengan pemeliharaan kebersihan, Keindahan dan ketertiban.
- h. Penghuni Bangunan : adalah penghuni bangunan baik Pemilik maupun bukan Pemilik.
- i. Jalan : adalah suatu prasarana perhubungan darat dalam bentuk apapun, meliputi segala bagian jalan termasuk bangunan pelengkap dan perlengkapannya yang diperuntukan.
- j. Jalur Hijau : adalah setiap jalur tanah yang terbuka, tanpa bangunan dan menurut rencana kota ditetapkan sebagai Daerah yang tidak di bangun.
- k. T a m a n : adalah suatu tempat tertentu yang dipergunakan dan diolah untuk pertamanan dan bertujuan untuk memperindah tempat tersebut.
- l. Tempat Umum : adalah suatu ruang tertutup atau terbuka yang dapat digunakan umum untuk kepentingan umum.
- m. Tempat perbelanjaan : adalah suatu tempat/bangunan yang merupakan Pertokoan, Toko, Kios atau Los dan sejenisnya untuk melakukan kegiatan usaha perdagangan barang dan atau jasa yang dimiliki serta dikelola oleh perorangan atau Badan Hukum.
- n. T e r m i n a l : adalah prasarana untuk kepentingan angkutan jalan raya guna mengatur kedatangan dan keberangkatan kendaraan yang memuat dan menurunkan orang atau barang.
- o. Kendaraan : adalah kendaraan penumpang yang dipergunakan untuk angkutan umum.

**B A B II**  
**KEBERSIHAN DAN KEINDAHAN**

Bagian Pertama  
**KEBERSIHAN DAN KEINDAHAN BANGUNAN**

Pasal 2

Setiap penghuni bangunan diwajibkan untuk :

- a. Memelihara kebersihan dan keindahan bangunan serta halamannya dengan baik dan rapih termasuk halaman di luar yang bertepi dengan jalan umum serta bangunan-bangunan atau rumah bagian luar dan pagar.
- b. Mengadakan penghijauan di sekeliling tempat tinggal dengan pohon pelindung atau taman hias lainnya.
- c. Memelihara saluran air yang ada disekitar bangunan.
- d. Menyediakan tempat sampah di dalam pekarangan bagian depan.
- e. Membuang dan menghilangkan segala benda yang dapat mengganggu tetangga sekelilingnya dan atau dapat menimbulkan penyakit.
- f. Memasang pagar halaman yang berbatasan dengan jalan raya, setinggi-tingginya  $1\frac{1}{2}$  meter dari permukaan tanah.
- g. Memelihara pagar hidup yang ada di halaman setinggi-tingginya 1 meter.
- h. Memelihara atau memotong rumput secara berkala di pekarangan dan atau batas pekarangan rumah dengan jalan.
- i. Mengusahakan agar di pekarangan tidak terdapat genangan-genangan air yang bisa mengakibatkan timbulnya sumber-sumber penyakit.
- j. Secara berkala membersihkan atau mengangkut kotoran dari septiktank dengan mempergunakan pembuangan kotoran yang tidak mengeluarkan bau busuk atau tidak mengganggu lingkungan.
- k. Tidak menjemur pakaian atau barang-barang jemuran pada pagar dan atap bangunan rumah atau tempat-tempat tertentu yang akan mengganggu keindahan.

1. Menguburkan bangkai binatang selambat-lambatnya dalam waktu 24 jam atau sebelum terlihat tanda-tanda membusuk.

#### Bagian Kedua

### KEBERSIHAN DAN KEINDAHAN JALAN, JALUR HIJAU TAMAN DAN TEMPAT UMUM

#### Pasal 3

- (1). Pada setiap jalan, jalur hijau, taman dan tempat umum disediakan tempat sampah yang penempatannya diatur agar kelihatan indah dan menarik.
- (2). Setiap kendaraan harus menyediakan tempat sampah dalam kendaraannya, untuk delman dan pedati disamping menyediakan tempat sampah juga harus menyediakan tempat penampungan/alat pembuang kotoran ternak penarik.
- (3). Setiap pedagang keliling, kaki lima, penjual makanan yang menimbulkan sampah diwajibkan mempunyai tempat sampah tersendiri/membuang sampah pada bak yang telah tersedia.

#### Pasal 4

- (1). Masyarakat wajib ikut memelihara kebersihan dan keindahan jalan, jalur hijau, taman dan tempat umum supaya tetap indah dan menarik.
- (2). Setiap warga masyarakat dilarang membuang sampah ke jalan, jalur hijau, taman dan tempat umum.

#### Bagian Ketiga

### KEBERSIHAN DAN KEINDAHAN TEMPAT PERBELANJAAN

#### Pasal 5

- (1). Setiap pedagang di tempat Perbelanjaan diwajibkan untuk :
  - a. Menyediakan tempat sampah.
  - b. Memelihara saluran air yang ada di sekitar tempat perbelanjaan.

- (2). Pedagang dan pembeli diwajibkan memelihara kebersihan dan keindahan di tempat perbelanjaan dan sekitarnya.

#### Bagian Keempat

### KEBERSIHAN DAN KEINDAHAN TERMINAL

#### Pasal 6

- (1). Setiap pemakai kios yang ada sekitar terminal baik di dalam maupun di luar diwajibkan menyediakan tempat sampah.
- (2). Pedagang dan penumpang di terminal wajib menjaga dan memelihara kebersihan dan keindahan terminal.

#### Pasal 7

- (1). Dilarang menulis, memasang tulisan atau gambar di terminal yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2). Rambu-rambu lalu lintas yang ada di dalam dan sekitar terminal wajib tetap dipelihara dan di jaga kebersihan dan keindahannya.

### BAB III

### KETERTIBAN

#### Bagian Pertama

### TERTIB BANGUNAN

#### Pasal 8

Setiap penghuni bangunan diwajibkan untuk :

- a. Menebang pohon-pohon di halaman yang menurut pertimbangan mungkin akan mengganggu ketertiban umum dan akan menimbulkan bahaya/merugikan orang lain.
- b. Memagar atau menembok keliling sumur yang ada di halaman dengan tinggi minimal 1 meter dari permukaan tanah.

- c. Tidak menyimpan atau menimbun benda-benda yang dapat membahayakan, mengganggu lingkungan sekitarnya atau yang dapat menimbulkan polusi dan mengganggu ketertiban, kecuali bagi bangunan-bangunan yang telah ditetapkan sesuai dengan peraturan-peraturan yang berlaku.
- d. Memelihara bangunan, tembok-tembok, pagar, agar tidak membahayakan jiwa orang lain.
- e. Memberi penerangan/lampu di pekarangan.

#### Bagian Kedua

### TERTIB JALAN, JALUR HIJAU TAMAN DAN TEMPAT-TEMPAT UMUM

#### Pasal 9

Di jalan, jalur hijau, taman dan tempat-tempat umum dilarang :

- a. Membuang, menumpuk atau membakar sampah.
- b. Buang hajat besar maupun kecil.
- c. Menjemur, memasang, menempel atau menggantungkan benda-benda kecuali telah diijinkan oleh pejabat yang berwenang.
- d. Menyapu sampah/kotoran dari trotoir ke jalan.
- e. Melapaskan, menambatkan atau menggembalakan ternak.
- f. Menyimpan, mencuci atau memperbaiki kendaraan bermotor/tidak bermotor.
- g. Menaikkan, menurunkan dan membongkar barang-barang muatan kendaraan, kecuali di tempat yang telah ditentukan.
- h. Bertempat tinggal, berbaring, berbuat tidak sopan.
- i. Berjualan/berdagang, kecuali ada ijin dari pejabat yang berwenang.
- j. Menyimpan bahan-bahan bangunan atau benda-benda lain, kecuali ada ijin dari pejabat yang berwenang.



- k. Mengadakan kegiatan lainnya yang bertentangan dengan ketertiban umum.

Pasal 10

- (1). Dilarang membongkar, menggali, merusak jalan/trotoir dan tempat-tempat lain kecuali ada ijin dari pejabat yang berwenang.
- (2). Bekas galian pada jalan atau tempat-tempat lain sebagaimana tersebut pada ayat (1) pasal ini harus segera ditutup kembali seperti semula.

Bagian Ketiga

TERTIB TEMPAT PERBELANJAAN

Pasal 11

- (1). Bagi pedagang yang akan mempergunakan tempat perbelanjaan milik Pemerintah Daerah, harus mempunyai surat ijin penggunaan yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang.
- (2). Para pemakai tempat perbelanjaan dilarang mempergunakan tempat tersebut sebagai tempat tinggal.
- (3). Dilarang menyimpan barang-barang dagangan melebihi batas tempat perbelanjaan yang tersedia.
- (4). Setiap Pedagang di tempat perbelanjaan diwajibkan untuk menempatkan barang dagangannya di tempat yang telah ditetapkan.

Bagian Keempat

TERTIB TERMINAL

Pasal 12

- (1). Setiap kendaraan yang baru memasuki terminal dilarang berhenti di jalur jalan masuk terminal.
- (2). Kendaraan dilarang berpangkal diluar terminal.

## Pasal 13

- (1). Dilarang membuat keonaran/kegaduhan yang dapat mengganggu ketertarikan dilingkungan terminal.
- (2). Alat pemadam kebakaran agar ditempatkan sedemikian rupa sehingga dapat dengan mudah digunakan.
- (3). Para pedagang dilarang menjajakan dagangannya di terminal.

## Pasal 14

Para petugas keamanan wajib :

- a. Mengawasi orang-orang yang ada dilingkungan terminal dan mengamankan orang-orang tertentu yang dianggap mengganggu ketertiban, keamanan dan keselamatan umum.
- b. Menjaga semua peralatan sarana terminal dari gangguan orang-orang yang sengaja merusak dan atau mengganggu kelancaran pekerjaan petugas terminal.

## Pasal 15

Dilarang :

- a. Mendirikan bengkel dan sejenisnya di terminal
- b. Mencuci dan atau mengadakan perbaikan kendaraan yang mendapat kerusakan berat, dilingkungan terminal.

## Bagian Kelima

## TERTIB KEBERANGKATAN KENDARAAN

## Pasal 16

- (1). Kendaraan yang akan berangkat dari terminal diwajibkan menunggu beberapa saat di tempat yang telah disediakan.
- (2). Sebelum pemberangkatan, kendaraan yang akan berangkat oleh petugas terminal, dipanggil untuk masuk jalur yang telah ditentukan dengan mem-

perlihatkan surat-surat yang diperlukan dan menyerahkan tanda pembayaran retribusi kepada petugas.

Pasal 17

- (1). Bagi kendaraan yang datang dan memakai terminal diwajibkan menurunkan penumpang pada tempat yang telah disediakan dan kemudian memarkirkan kendaraan secara teratur sesuai dengan waktu yang telah ditentukan.
- (2). Pengaturan tempat parkir kendaraan, tempat menurunkan dan menaikkan penumpang diatur lebih lanjut oleh pjabat yang berwenang.

Bagian Keenam  
TERTIB PENUMPANG

Pasal 18

- (1). Bagi setiap orang yang akan memasuki atau keluar dari terminal harus melalui jalan yang telah ditentukan.
- (2) Petugas dilarang berdiri atau menunggu kendaraan di jalur pemberangkatan, kecuali petugas.
- (3). Penumpang dilarang menunggu, naik atau turun dari kendaraan di luar tempat yang telah ditentukan.

Bagian Ketujuh  
TERTIB KEAGENAN BIS

Pasal 19

- (1). Keagenan bis harus menempatkan perwakilannya di terminal yang telah ditentukan.
- (2). Petugas-petugas dari perwakilan para pengusaha bis tersebut dikoordinir oleh pjabat yang berwenang, untuk memudahkan penyelesaian apabila ada masalah yang menyangkut perwakilan tersebut.

- (3). Setiap ruang keagenana dilarang untuk digunakan sebagai tempat untuk menyimpan barang-barang kiriman.

Bagian Kedelapan  
TERTIB LINGKUNGAN

Pasal 20

Dilarang :

- a. Membuat gaduh di sekitar tempat tinggal atau berbuat sesuatu yang dapat mengganggu ketentraman orang lain.
- b. Menangkap, menembak atau membunuh binatang tertentu yang jenisnya menurut peraturan yang berlaku harus dilindungi atau yang telah ditetapkan oleh Pemerintah.
- c. Mengambil atau memindahkan tutup got/tutup selokan kecuali apabila hal ini dilaksanakan oleh petugas untuk kepentingan Dinas.
- d. Mandi, membersihkan anggota badan serta mencuci makanan di sungai, saluran air atau kolam kecuali di tempat-tempat yang telah ditentukan.
- e. Mengotori atau merusak sumber-sumber mata air, kolam dan sejenisnya yang bisa dipergunakan untuk kepentingan umum atau perorangan.
- f. Membuang limbah perusahaan pada perairan umum tanpa ijin dari pejabat yang berwenang.
- g. Memandikan binatang atau mencuci kendaraan di sungai, saluran air, kolam atau tempat-tempat terlarang lainnya.

Pasal 21

- (1). Dilarang mengangkut tanah, barang beracun, berbau busuk atau mudah menimbulkan kebakaran dengan menggunakan tempat terbuka.
- (2). Pengangkutan bahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini harus dilakukan dengan mempergunakan tempat yang tertutup rapat.
- (3). Dilarang mengangkut pasir basah.

## Pasal 22

- (1). Dilarang membawa senjata tajam, alat pemukul, atau senjata api di jalan, jalur hijau, taman dan tempat umum, tempat keramaian dan tempat-tempat lainnya yang dapat mengganggu ketertiban umum.
- (2). Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini tidak berlaku bagi pejabat Pemerintah yang diberi wewenang membawa senjata untuk keperluan menjalankan tugas, golongan penduduk yang menurut adat istiadat, senjata tersebut dianggap sebagai kelengkapan pakaiannya dan juga bagi mereka yang untuk keperluan menjalankan pekerjaan atau perusahaan di tempat mana harus pula membawa senjata.

## Bagian Kesembilan.

## TERTIB SUSILA

## Pasal 23

- (1). Bupati Kepala Daerah dapat memerintahkan menutup bangunan yang digunakan untuk melakukan perbuatan a susila dan atau bangunan yang dipergunakan sebagai tempat pertemuan atau perjanjian untuk melakukan perbuatan a susila.
- (2). Surat perintah penutupan tersebut ditempatkan pada bangunan dimaksud pada ayat (1) pasal ini sehingga terlihat jelas dari jalan.

## Pasal 24

- (1). Dilarang mengunjungi bangunan yang sudah ditutup berdasarkan ketentuan pasal 23 ayat (1) Peraturan Daerah ini.
- (2). Penghuni bangunan yang telah ditutup berdasarkan ketentuan sebagaimana dimaksud pasal 23 ayat (1) Peraturan Daerah ini dilarang menerima pengunjung yang tujuannya ada hubungan dengan perbuatan a susila.

**BAB IV**  
**PENGAMBILAN, PENGANGKUTAN**  
**DAN PEMBUANGAN SAMPAH**

Pasal 25

Pengambilan, pengangkutan dan Pembuangan sampah dari tempat-tempat sampah kelokasi pembuangan akhir dilaksanakan oleh petugas.

Pasal 26

Untuk memudahkan pengambilan, pengangkutan dan pembuangan sampah, Bupati Kepala Daerah menetapkan pembagian Wilayah yang disesuaikan dengan luas Daerah serta sarana yang ada.

Pasal 27

Pengambilan dan pembuangan sampah dari tempat sampah yang ada dalam kendaraan ke bak sampah dilaksanakan oleh pengemudi atau kenek kendaraan yang bersangkutan.

**BAB V**  
**RETRIBUSI SAMPAH**

Pasal 28

Atas pelayanan/pemberian jasa pengambilan, pengangkutan dan pembuangan sampah dimaksud dalam pasal 25 Peraturan Daerah ini, kepada masyarakat dikenakan retribusi sampah.

Pasal 29

Retribusi sampah dimaksud dalam pasal 28 Peraturan Daerah ini dikenakan terhadap pengusaha/pemilik/penyewa dari :

- a. Industri, Pabrik-pabrik.
- b. Hotel, Restoran.
- c. Penginapan, Losmen, Toko-toko atau tempat usaha lainnya, Kantor-kantor Swasta.

- d. Rumah tinggal yang bersatu dengan toko yang terletak di jalan protokol.
- e. Rumah tinggal yang bersatu dengan toko, yang terletak di luar jalan protokol.
- f. Rumah tinggal yang terletak di jalan protokol.
- g. Rumah tinggal yang terletak di luar jalan protokol.
- h. Kios-kios, warung dan yang sejenisnya.

#### Pasal 30

Besarnya Retribusi sampah tersebut dalam pasal 29 Peraturan Daerah ini adalah sebagai berikut :

a. Industri, Pabrik-pabrik .....	Rp. 10.000,- /bulan.
b. Hotel, Restoran .....	Rp. 5.000,- /bulan.
c. Penginapan, Losmen, Toko-toko atau tempat usaha lainnya, kantor-kantor Swasta .....	Rp. 2.500,- /bulan.
d. Rumah tinggal yang bersatu dengan toko yang terletak di jalan protokol .....	Rp. 3.500,- /bulan.
e. Rumah tinggal yang bersatu dengan toko yang di luar jalan protokol .....	Rp. 3.000,- /bulan.
f. Rumah tinggal yang terletak di jalan protokol	Rp. 1.500,- /bulan.
g. Rumah tinggal yang terletak di luar jalan protokol	Rp. 1.000,- /bulan.
h. Kios-kios, warung dan yang sejenisnya .....	Rp. 1.500,- /bulan.

#### Pasal 31

Pedagang K. lima dikenakan retribusi sampah sebesar Rp. 100,- tiap hari.

#### Pasal 32

Hasil pemungutan retribusi sampah disetorkan langsung ke Kas Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Tangerang.

B A B VI  
KETENTUAN PIDANA

Pasal 33

- (1). Barang siapa melanggar ketentuan pasal 2,3 ayat (2) dan (3) pasal 4,5,6,7, 8,9,10,11,12,13 ayat (1) dan (3) pasal 15, 16, 17 ayat (1) pasal 18, 19 ayat (1) dan (3) pasal 20, 21, 22 ayat (1) pasal 24, 27, 28, 29, 30 dan 31 Peraturan Daerah ini diancam dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan atau denda setinggi-tingginya Rp. 50.000,- (lima puluh ribu rupiah).  
*Penerapan - sesuai yg hukum.*
- (2). Penyidikan terhadap pelanggaran Peraturan Daerah ini dilaksanakan oleh penyidik umum dan atau Pegawai Negeri Sipil dilingkungan Pemerintah Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

B A B VII  
KETENTUAN PENUTUP

Pasal 34

Hal-hal yang belum diatur dalam Peraturan Daerah ini, sepanjang mengenai teknis pelaksanaannya akan diatur kemudian dengan surat Keputusan Bupati Kepala Daerah.

Pasal 35

Dengan berlakunya Peraturan Daerah ini, maka Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Tangerang Nomor 3 Tahun 1984 tentang ketertiban, Kebersihan dan Kesehatan umum dalam wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Tangerang dan Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Tangerang Nomor 05/HUK/1980 tentang ketentuan Pembuangan dan Pengangkutan sampah dalam wilayah Kabupaten Daerah Tingkat II Tangerang berikut perubahannya dinyatakan tidak berlaku lagi.

Pasal 36

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkannya.



LAMPIRAN : : SURAT KEPUTUSAN BUPATI KEPALA  
DAERAH TINGKAT II TANGERANG.  
NOMOR : 180/SK.50-ORG/1995  
TANGGAL : 15 Maret 1995  
TENTANG : PETUNJUK TEKNIS PRAKTIS  
PENEGAKAN HUKUM DALAM  
BIDANG PEMERINTAHAN DI  
KABUPATEN DAERAH TING  
KAT II TANGERANG

BIDANG PEMERINTAHAN.

A. TERTIB PEDAGANG KAKI LIMA :

1. PENGERTIAN - PENGERTIAN

Yang di maksud dengan tertib pedagang kaki lima di sini ialah penertiban bagi pedagang kaki lima, larangan untuk berjualan diatas trotoar, atau tempat-tempat yang dilarang untuk berjualan.

Berdagang diatas trotoar dilarang karena akan mengganggu kelancaran arus lalu lintas, keamanan, dan keselamatan para pemakai jalan serta mengganggu ketertiban, kebersihan dan keindahan kota.

2. DASAR HUKUM :

- a. Undang - Undang nomor 14 Tahun 1950 tentang pembentukan Daerah-Daerah Kabupaten dalam lingkungan Propinsi Jawa Barat.
- b. Undang-Undang nomor 5 Tahun 1974, tentang Pokok Pokok Pemerintahan Di Daerah;
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1983 tentang Koordinasi kegiatan instansi Vertikal di Daerah.
- d. Peraturan Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Tangerang Nomor 6 Tahun 1987 Tentang Kebersihan, Keindahan dan Ketertiban.

3. PETUNJUK TEKNIS

a. KEPALA DESA :

- (1). Memberikan informasi kepada Camat mengenai tempat yang di pakai para pedagang kaki lima.
- (2). Mengawasi. . .

- (2). Mengawasi daerah-daerah yang sudah di tertibkan secara terus-menerus.
- (3). Melaporkan kepada Camat apabila ada pedagang yang kembali berjualan di tempat yang terlarang.

b. C A M A T :

- (1). Setelah mendapat laporan dari Kepala Desa, Camat segera melaporkan kepada Bupati Kepala Daerah cq Kepala Bagian Ketertiban Setwilda TK II Tangerang untuk selanjutnya diadakan penertiban.
- (2). Satuan Polisi Pamong Praja Kecamatan bekerja sama dengan Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten melaksanakan usaha penertiban pedagang kaki lima.
- (3). Mengadakan pengawasan terhadap hasil kerja yang dilakukan oleh para Kepala Desa.

c. PEMBANTU BUPATI.

- (1). Memantau dan mengendalikan segala kegiatan Camat dalam upaya menertibkan pedagang kaki lima.
- (2). Melakukan dan memimpin rapat koordinasi dengan anggota tim penertiban lainnya, dalam upaya penanganan permasalahan di lapangan.
- (3). Melaporkan pelaksanaan razia tipiring kepada Bupati Kepala Daerah dengan segala hasil dan permasalahannya.

d. BUPATI KEPALA DAERAH :

- (1). Setelah menerima laporan dari Camat, Bupati memerintah kepada Kepala Bagian Ketertiban Setwilda Tk II Tangerang untuk segera mengadakan penertiban.
- (2). Memerintahkan kepada Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten untuk mengadakan pengawasan terhadap pedagang kaki lima supaya tidak kembali lagi berjualan ditempat terlarang.
- (3). Mengadakan teguan baik lisan maupun tulisan kepada para Camat, Kepala Bagian Ketertiban Setwilda Tk II

Tangerang. ...

Tangerang Apabila menerima informasi mengenai kembalinya para para pedagang kaki lima yang berjualan kembali ditempat terlarang.

- (4). Mengolah, menganalisa usul usul dari setiap aparat Pemerintah mengenai tempat penjualan yang baru bagi pedagang kaki lima atau tempat yang akan di hapuskan.
- (5). Menandatangani berita acara dan barang bukti untuk selanjutnya diserahkan kepada pengadilan.
- (6). Mengadakan Operasi Tipiring yang di laksanakan oleh unit satuan beserta PPNS.

e. KABAG KETERTIBAN

- (1). Setelah menerima perintah dari Bupati Kepala Daerah segera mengadakan penertiban dengan mempergunakan peralatan yang ada.
- (2). Mengadakan koordinasi dengan Satuan Polisi Pamong Praja Kecamatan untuk mengadakan pemantauan.
- (3). Bila dalam menjalankan tugasnya, timbul ketegangan-ketegangan sosial maka Kepala Bagian Ketertiban Setwilda Tingkat II Tangerang segera memberitahukan kepada Bupati Kepala Daerah dan meminta bantuan kepada unsur keamanan lainnya.
- (4). Membawa barang sitaan, Langsung dibuatkan berita acara penyitaan dan melaporkan kepada Bupati Kepala Daerah.
- (5). Membuat surat tanda terima untuk barang-barang yang terkena operasi yang telah di sita sebagai barang bukti.
- (6). Memelihara dan mengawasi keutuhan barang barang hasil sitaan sampai diserahkan kepada sidang pengadilan.
- (7). Memonitoring secara terus menerus mengenai tempat yang dinyatakan bebas kaki lima.
- (8). Memberikan bantuan kepada para Camat dalam hal pengamanan tempat-tempat yang telah di bersihkan.
- (9). Mengadakan pencegahan preventif maupun represif terhadap pedagang kaki lima.
- (10). Membuat. . .

- (10). Membuat laporan bulanan di sertai dengan evaluasi kepada Bupati Kepala Daerah.
- (11). Bekerja sama dengan Kecamatan dalam hal membuat usulan mengenai penanggulangan kaki lima serta tempat penyaluran.

f. DINAS KEBERSIHAN DAN PERTAMANAN

- (1). Menyediakan kendaraan angkutan apabila Camat, Bagian Ketertiban Setwilda Tk II Tangerang untuk keperluan penertiban kaki lima (apabila yang bersangkutan meminta bantuan berupa kendaraan)
- (2). Memberikan informasi kepada Bagian Ketertiban Setwilda Tk II Tangerang jika terdapat pedagang-pedagang kaki lima yang berjualan kembali di tempat-tempat yang terlarang.
- (3). Menyiapkan sarana transportasi untuk pengangkutan sampah.

g. DINAS PENGELOLAAN PASAR.

Mendata jumlah para pedagang kaki lima bersama-sama dengan Dinas Pendapatan Daerah yang berkaitan dengan upaya pengenaan retribusi.



PEMERINTAH KABUPATEN TANGERANG  
KECAMATAN CIPUTAT

Jalan Ki Hajar Dewantara No. 2 Telp. 7417236 - 74709289  
CIPUTAT - TANGERANG 15411

**P E M B E R I T A H U A N**

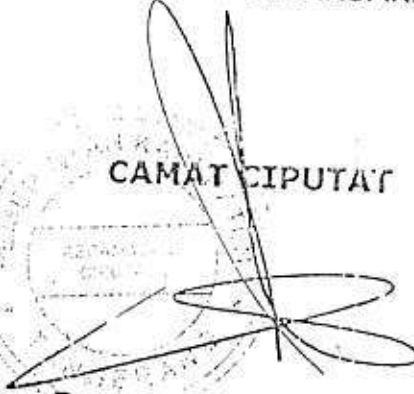
Nomor : 300/ 468 - Kec. Ciputat/2003

BERDASARKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN TANGERANG  
NOMOR. 6 TAHUN 1987 TENTANG KEBERSIHAN, KETERTIBAN DAN  
KEINDAHAN ( K-3 ).

BERSAMA INI DIBERITAHUKAN KEPADA SELURUH PEDAGANG  
KAKI LIMA (PKL) YANG BERJUALAN DI TROTOAR, BADAN JALAN  
SEPANJANG JALAN DEWI SARTIKA, JALAN ARIA PUTRA, LINGKUNGAN  
KANTOR KECAMATAN CIPUTAT DAN SEKITAR MASJID AGUNG AL-JIHAD  
CIPUTAT, BAHWA BERDASARKAN HASIL RAPAT ANTARA PEMDA,  
MUSPIKA DAN KOMPONEN MASYARAKAT CIPUTAT PADA HARI SELASA  
TANGGAL 30 SEPTEMBER 2003 AKAN DI LAKSANAKAN OPERASI  
TERPADU; PENERTIBAN PEDAGANG KAKI LIMA (PKL) PENANGGULANGAN  
KEMACETAN LALU LINTAS DAN KEBERSIHAN.

UNTUK ITU, KAMI MENGHIMBAU MULAI PADA HARI SELASA  
TANGGAL 14 OKTOBER 2003 AGAR BAPAK / IBU / SAUDARA SEGERA  
MENGOSONGKAN / MEMINDAHKAN LAPAK DAGANGANNYA DARI LOKASI  
TERSEBUT. APABILA PADA TANGGAL YANG TELAH DITENTUKAN  
TERSEBUT BELUM JUGA MENGOSONGKAN AREAL TROTOAR, BADAN  
JALAN YANG DIPAKAI UNTUK JUALAN, MAKA KAMI AKAN  
MENERTIBKANNYA.

DEMIKIAN PEMBERITAHUAN INI UNTUK DILAKSANAKAN  
SEBAGAIMANA MESTINYA.

  
CAMAT CIPUTAT  
**Drs. MUHAMAD, M.Si.**  
**NIP. 010 181 344**

## **CURRICULUM VITAE**

### **A. Identitas Pribadi**

1. Nama: Rahmawati
2. Jenis Kelamin: Perempuan
3. Tempat/Tanggal Lahir: Jakarta, 27 Mei 1979

### **B. Pengalaman Pendidikan**

1. SD : Madrasah Ibtidaiyah Al-Hidayah Lebak Bulus (1985-1991)
2. SLTP : Madrasah Tsanawiyah Negeri III Pondok Pinang (1991-1994)
3. SLTA : Madrasah Aliyah Keagamaan Negeri Ciamis (1994-1997)
4. PT : S1 Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah JKT (1997-2001)  
S2 Universitas Indonesia (2001-2004)

### **C. Pengalaman Pekerjaan**

1. Pengajar dan Pengelola TPA Nurut-taqwa (1997-2001)
2. Pengajar Privat Agama (1997-2001)
3. Pengajar di SMP Fatahillah (2000-2001)
4. Pengajar Majelis Taklim (2004)
5. Pengajar Universitas Islam Negeri (2003)

### **D. Pengalaman Penelitian**

1. Peneliti dalam "Islam & Good Governance" yang diselenggarakan oleh PPIM IAIN Jakarta dan Ford Foundation tahun 2001.
2. *Interviewers* dalam Penelitian "Voting Behaviour" (Perilaku Pemilih Indonesia dalam Pemilu 1999) yang diselenggarakan Ohio-State University dan Laboratorium Ilmu Politik UI (1999).
3. Peneliti tentang Reinkarnasi menurut Anand Krishna tahun 2001

#### **E. Pengalaman Penerbitan**

1. Staff Redaksi Bulletin Wacana Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) IAIN Jakarta (1999-2000).
2. Penulis pada Pelita Bangsa, "Manusia Paripuna, Cita-cita ideal isra Mi'raj," Jum'at, 5 November 1999.
3. Penulis pada *Bulletin INCIS*, "Awat si Komo Lewat Ciputat" Edisi 6/ Juli-Agustus 2003.
4. Penulis pada Suara Pembaruan, "Muhammad SAW dan Pembebasan Kaum Tertindas," Rabu, 14 Juni 2000.