

## Daftar Isi

Struktur Kepengurusan Jurnal	i
Pengantar Redaksi	ii
Daftar Isi	v
1. PERAN MEDIA CETAK DALAM MENGAWAL KEBIJAKAN PUBLIK DI KOTA AMBON Said Lestalu	1-17
2. GOOD GOVERNANCE SEBAGAI LANDASAN MEMBANGUN KEPERCAYAAN Sarifa Niapele	18-26
3. RELEVANSI PEMEKARAN DAERAH DENGAN PENINGKATAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT LOKAL Johan Tehuayo	27-34
4. FORMULASI KEBIJAKAN PUBLIK DALAM PEMBERDAYAAN PEDAGANG KAKI LIMA DI PASAR MARDIKA KOTA AMBON Wahab Tuanaya	5-42
5. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA AMBON DALAM PEMBERDAYAAN PEDAGANG KAKI LIMA DI PASAR MARDIKA Josephus Noya	43-49
6. EVALUASI KEBIJAKAN PEMBERDAYAAN PEDAGANG KAKI LIMA DI PASAR MARDIKA KOTA AMBON Noer Syam Muhrim	50-57
7. KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN BURU DALAM PROGRAM PEMBINAAN MASYARAKAT TERASING SUKU BUPOLO DI DESA WAEFLAN KECAMATAN WAEAPO In Hutuely	58-70
8. ISLAM, MODAL SOSIAL DAN PENGENTASAN KEMISKINAN PADA MASYARAKAT KEPULAUAN Atikah Khairunnisa	71-81
9. PERAN PEMERINTAH ADAT DALAM MANAGEMENT KONFLIK DI TANAH PUTIH Joana J. Tuhumury	82-88
10. SATWA LIAR TIDAK DILINDUNGI SEBAGAI HAMA PENYEBAB KEMISKINAN DI KABUPATEN SERAM BAGIAN TIMUR, PROVINSI MALUKU Elsina Titaley	89-100

11. Pengaruh Gaya Kepemimpinan Dan Tingkat Pendidikan Terhadap Partisipasi Masyarakat (Suatu Studi Tentang Program Pembangunan Desa Di Kecamatan Teluk Ambon Kota Ambon)  
Mohamad Arsad Rahawarin \_\_\_\_\_ 101-112

## IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH KOTA AMBON DALAM PEMBERDAYAAN PEDAGANG KAKI LIMA DI PASAR MARDIKA

Josephus Noya<sup>1</sup>

### Abstrak

Problem umum atau problem publik adalah kebutuhan-kebutuhan atau ketidakpuasan-ketidakpuasan manusia yang tidak dapat dipenuhi atau diatasi secara pribadi (privat). Begitu pula sebaliknya, bahwa tidak semua masalah tidak dapat dipecahkan oleh orang-orang, seorang tetapi perlu penanganan secara sistematis, struktural dan serius oleh pemerintah bersama-sama masyarakat.

Karena itu, dalam rangka menata pasar agar terlihat rapih dan teratur atau dalam upaya mengatasi masalah kesemrautan pasar, maka formulasi masalah kebijakan dalam kerangka pembenahannya perlu di urutkan dengan baik benar sehingga berbagai alternatif terbaik guna pembenahan masalah dapat dirumuskan dan diatasi sesuai kepentingan besama.

***Kata Kunci : Implementasi Kebijakan, Pemberdayaan, Kaki Lima***

### A. PENDAHULUAN

Tidak semua orang dapat melakukan tugas mengimplementasikan kebijakan dengan baik. Malahan masih banyak orang yang menduga bahwa masalah-masalah kebijakan itu selalu siap dan tersedia dihadapkan pembuat kebijakan. Seolah-olah masalah itu datang atau turun dari langit atau sebagai sesuatu yang sudah "Given". Sehingga dari sanalah seolah-olah proses analisis dan perumusan masalah kebijakan itu sudah dapat dimulai. Padahal sebenarnya, para pembuat kebijakan terlebih dahulu harus mencari dan merumuskan identitas masalah kebijakan itu dengan susah payah. Setelah itu barulah mereka dapat merumuskan masalah itu dengan benar.

Kehidupan masyarakat adalah merupakan gudangnya masalah, kendatipun demikian merumuskan masalah kebijakan bukanlah pekerjaan yang gampang. Dalam kegiatan politik istilah "masalah" sering diberi arti yang sangat sederhana sehingga kurang tepat. Setiap orang seringkali memberikan arti yang berbeda terhadap masalah yang sama. Jones pernah mengatakan "Peristiwa-peristiwa yang terjadi dalam masyarakat diartikan secara berbeda-beda oleh orang yang berbeda-beda pada waktu yang berbeda-beda pula. Banyak masalah-masalah yang timbul dari suatu peristiwa yang sama". Seringkali juga sesuatu yang dianggap sebagai "masalah" oleh seseorang mungkin malah menguntungkan bagi orang lain, atau sebaliknya.

Suatu contoh sederhana, misalnya dengan seringnya sesuatu daerah diserang banjir, masalah ini menguntungkan para pengusaha real estate dengan menawarkan rumah-rumah ideal di daerah bebas banjir. Lalu masalahnya, apakah usaha

---

<sup>1</sup> Dosen FISIP, Universitas Kristen Maluku, Ambon, mahasiswa Program Doktor Universitas Negeri Makassar

penanggulangan banjir ataukah pembangunan rumah-rumah ideal itu? Ternyata memang tidak mudah merumuskan masalah itu. Lalu bagaimana kita merumuskan masalah kebijakan yang relevan dengan masalah pedagang kaki lima? Apakah terkait dengan masalah pengentasan pengangguran, ataukah masalah kesempatan usaha, bahkan masalah pasar.

Namun perlu disadari bahwa dalam kehidupan manusia terdapat berbagai masalah, dan tidak selalu masalah itu dapat diangkat menjadi problema umum (*public problem*). Problem umum atau problem publik adalah kebutuhan-kebutuhan atau ketidakpuasan-ketidakpuasan manusia yang tidak dapat dipenuhi atau diatasi secara pribadi (privat). Begitu pula sebaliknya, bahwa tidak semua masalah tidak dapat dipecahkan oleh orang-orang, seorang tetapi perlu penanganan secara sistematis, struktural dan serius oleh pemerintah bersama-sama masyarakat.

Karena itu, dalam rangka menata pasar agar terlihat rapih dan teratur atau dalam upaya mengatasi masalah kesemrautan pasar, maka formulasi masalah kebijakan dalam kerangka pembenahannya perlu di urutkan dengan baik benar sehingga berbagai alternatif terbaik guna pembenahan masalah dapat dirumuskan dan diatasi sesuai kepentingan besama.

Pedagang kaki lima menurut Mangoi (1980:125) adalah masyarakat yang melakukan kegiatan penjualan pada tempat yang terlarang. Kepopuleran pedagang kaki lima ini dalam arti yang negatif. Positifnya, pedagang kaki lima, secara pasti dapat menyerap tenaga kerja dari sekian banyak pengangguran. Para pengangguran mencoba bereaksi, berwiraswasta dengan modal sendiri ataupun tanpa modal. Mereka adalah orang-orang berani menempuh kehidupan, berjuang memenuhi tuntutan hidup, jika tidak demikian mereka berarti mati.

Adanya kebijakan pemerintah untuk membina dan mengembangkan sektor informal termasuk pedagang kaki lima buka tanpa balasan. Sektor informal semakin diakui sebagai sub sistem perekonomian nasional. Sektor yang diperhatikan dan dianggap marginal ini ternyata bisa memperluas kesempatan kerja, meningkatkan pendapatan pemerintah daerah dan mendukung usaha pemberantasan kemiskinan di daerah perkotaan.

Pedagang kaki lima berasal dari orang yang berdagang dengan menggelarkan barang dagangnya, mereka cukup menyediakan tempat darurat, seperti bangku-bangku atau tenda-tenda yang berkaki empat ditambah dengan sepasang kaki pedagang tersebut sehingga berjumlah kaki lima, maka timbullah julukan pedagang kaki lima.

Terlepas dari asal usul nama kaki lima tersebut, dapat disimpulkan bahwa pedagang kaki lima ialah setiap orang yang melakukan usaha dengan maksud memperoleh penghasilan yang sah, dilakukan secara tidak tetap dan dengan kemampuan terbatas, berlokasi di tempat atau pusat-pusat konsumen serta tidak memiliki ijin usaha.

Masalah pedagang kaki lima ini merupakan masalah yang tidak bisa dilepaspisahkan dari masalah ledakan penduduk dan pertumbuhan ekonomi di perkotaan, sebab sebgaiian besar mereka tergolong dalam masyarakat dari lapisan ekonomi rendah dalam struktur ekonomi dan sosial di Indonesia. Oleh karena itu dibutuhkan kebijakan yang tepat untuk menanggulangnya.

Hasil penelitian Dewayanti (2002:73) tentang kebijakan pemerintah kota dalam menanggulangi pedagang kaki lima pada beberapa kota besar dan kecil di Jawa menunjukkan bahwa pada umumnya kebijakan pemerintah kota dalam menanggulangi pedagang kaki lima meliputi pembinaan, penertiban, relokasi tempat berjualan dan pengaturan penarikan retribusi.

Pedagang kaki lima (PKL) kebanyakan bermodal kecil yang menjalankan profesi ini hanya untuk memenuhi tuntutan biaya hidup yang makin tinggi. Kebanyakan pula dari mereka tidak mempunyai keahlian. Mereka hanya punya semangat untuk bertahan di tengah persaingan yang semakin kuat.

Adapun ciri-ciri pedagang kaki lima menurut Soemardi (1997:111) adalah sebagai berikut :

1. Kegiatan usaha tidak terorganisir secara baik.
2. Tidak memiliki ijin usaha.
3. Tidak teratur dalam usaha, baik ditinjau dari tempat usaha maupun jam kerja.
4. Bergerombol di trotoar atau di tepi-tepi jalan protokol, di pusat-pusat dimana banyak orang ramai.
5. Menjajakan barang dagangannya sambil berteriak, kadang-kadang berlari mendekati konsumen.

Penataan kembali pusat perbelanjaan pasar dapat dilakukan dengan memadukan pedagang di kios-kios permanen (beton) dengan pedagang-pedagang yang ingin berada di kios temporer. Penataan ini bisa saja dimulai dengan berdasarkan suatu analisa kegiatan, besaran dan komposisi ruang. Selanjutnya menata bentuk bangunan seperti mengganti kios-kios temporer dari PKL yang lebih terlihat sebagai barang-barang rongsokkan menjadi kios-kios yang tertata apik mulai dari bentuk, warna dan bahan (material) yang kuat dan tahan lama sehingga membentuk suatu elemen penghias. Bisa juga membedakan produk jualannya dengan warna kios, sehingga memudahkan konsumen mencari kebutuhannya. Cara inipun membantu memperlancar sirkulasi pengunjung sehingga tidak terjadi kesemrawutan (*cross circulation*) di dalam bangunan PKL. Selain itu juga dilengkapi dengan sarana-sarana penunjang lainnya, seperti MCK umum yang apik, yang tidak mengganggu kenyamanan pengunjung serta disiapkan tempat-tempat buang sampah yang serasi dengan model bangunan PKL ini. Bisa juga dipilih model bangunan dengan sistem knockdown (mudah dilepas-lepas) dan dibawa pulang bersama gerobaknya atau permanen yang tinggal hanyalah tenda tempat berjualan sementara gerobak dibawa pulang. Jika akan menggunakan *system knockdown*, tentunya material yang digunakan harus kuat dan tahan lama agar tidak mudah rusak pada saat dilepas-lepaskan, hanya saja cukup merepotkan. Cara ini bisa dilakukan jika lahan PKL ini dipakai bersama dengan kegiatan lain. Jika tidak, barangkali lebih cocok menggunakan model yang permanen, yang tentunya bangunan tenda dan gerobaknya harus memiliki konsistensi warna sehingga tidak menimbulkan kesan semrawut bagi pemandangan pengunjunya. Kesatuan (*unity*) warna dan bentuk, harmoni, keseimbangan (*balance*) bentuk adalah unsur-unsur estetika yang sangat diperlukan didalam mendisain bangunan-bangunan PKL serta bangunan-bangunan pertokoan secara mikro dan mendesain bangunan-bangunan tersebut terhadap lingkungan pusat kota secara makro. Apabila PKL telah ditata kembali dan dipercantik maka PKL inipun akan menebarkan kecantikannya di wajah kota secara keseluruhan.

Relevansi dengan penulisan ini maka gambaran diatas, jelaslah menunjukkan bahwa problem Pedagang Kaki Lima di pasar Mardika Kota Ambon perlu dibenahi melalui kebijakan pemerintah yang secara tepat dan baik implementasinya sehingga wajah kota secara keseluruhan dapat dipercantik dan membantu memperlancar sirkulasi pengunjung sehingga tidak terjadi kesemrawutandi sekitar pasar ini.

## B. RUMUSAN MASALAH

Setelah suatu kebijakan diambil, langkah berikutnya adalah bagaimana kebijakan itu diimplementasikan. Implementasi berifat interaktif dari proses kegiatan yang mendahuluinya. Ini berarti antara pengambilan kebijakan dengan implementasinya memiliki keterkaitan satu sama lain. Tanpa implementasi maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia belaka, karena itu implementasi kebijakan sebenarnya adalah pada action intervention itu sendiri. implementasi diartikan sebagai upaya melakukan, mencapai, memenuhi, dan menghasilkan. Dalam berbagai praktek, terlihat bahwa suatu kebijakan telah ditetapkan, tidak selalu dilaksanakan dengan tertib dan rapih.

Atas dasar pemikiran itu maka masalah yang dapat dirumuskan adalah bagaimana realisasi implementasi kebijakan tersebut?.

## C. PEMBAHASAN

Pasar Mardika merupakan sentral pasar di Kota Ambon yang juga mengalami kehancuran akibat konflik horizontal. Ini yang mengakibatkan para pedagang kehilangan tempat yang tersedia. Untuk itu pemerintah kota Ambon perlu melakukan penanggulangan terhadap pedagang kaki lima di lokasi pasar Mardika. Kebijakan pemerintah dalam rangka penertiban pedagang kaki lima kiranya perlu dilakukan karena jika tidak dapat berpengaruh pada citra kota sebagai kota yang bersih atau lebih dikenal dengan istilah Ambon Manise.

Pemerintah kota Ambon dalam hal ini telah mengambil langkah-langkah untuk melakukan penertiban pedagang tersebut melalui PERDA (Peraturan Daerah) nomor 11 tahun 2005 tentang ketertiban umum dan surat pemberitahuan nomor 30/peng/21/2006 tentang batas waktu pembongkaran kios milik pedagang kaki lima dan PERDA nomor 7 tahun 2003 tentang pelayanan pasar. Namun, diakui bahwa semua upaya tersebut belum maksimal karena masih ada kendala yang dihadapi oleh pemerintah kota seperti:

1. Keterbatasan lokasi pasar yang baru dibangun dengan jumlah pedagang kaki lima yang cukup pesat akibat penambahan jumlah penduduk yang berdatangan ke Ambon pasca konflik horizontal yang melanda Kota Ambon.
2. Rusaknya ketertiban dan keindahan kota.
3. Sering terjadinya konflik dalam pendistribusian tempat kepada PKL.
4. Tata ruang kotadi sekitar lokasi pasar dan terminal sulit diatur.
5. Kurang tertibnya PKL dalam penataan fasilitas yang ada.
6. Terganggunya arus lalu lintas.

Bila disimak pembahasan ini, jelaslah terlihat bahwa pemerintah Kota Ambon telah mengeluarkan kebijakannya melalui beberapa PERDA (Peraturan Daerah) nomor 11 tahun 2005 tentang ketertiban umum dan surat pemberitahuan nomor 30/peng/21/2006

tentang batas waktu pembongkaran kios milik pedagang kaki lima dan PERDA nomor 7 tahun 2003 tentang pelayanan pasar. Akan tetapi belum menunjukkan hasil yang maksimal, bahkan situasi pasar mardika semakin tidak beraturan dan situasinya jauh lebih parah dari keadaan sebelumnya.

Kondisi tersebut memberi gambaran bahwa berbagai kebijakan pemerintah kota Ambon sulit diimplementasikan atau lebih banyak memberikan dampak yang negatif. Salah satu penyebabnya adalah pembuat kebijakan tersebut tidak lebih dahulu merumuskan masalah/problemanya dengan benar/tepat. Padahal langkah pertama yang harus dilakukan oleh setiap pembuat kebijakan adalah mengidentifikasi problema-problema dan kemudian merumuskan problema-problema tersebut dengan tepat.

Adanya hambatan kapasitas yang terbatas menjadipenyebab utama pembuat kebijakan tidak mampu menemukan, mengidentifikasi dan merumuskan problema-problema dengan baik. Mereka sering terjebak ke dalam gejala-gejala masalah yang nampak dipermukaan dipandang sebagai masalah yang sebenarnya. Kesalahan di dalam melihat dan mengidentifikasi masalah akan berakibat salahnya perumusan masalahnya. Dan kesalahan ini akan berakibat panjang pada proses kebijakan berikutnya.

Sedangkan relevansinya dengan bagaimana realisasi implementasi kebijakan tersebut?, berikut ini akan disampaikan informasi media lokal Ambon Ekspres yang mencatat tentang langkah pemerintah dalam penataan pedagang kaki lima (PKL) sebagai berikut ;

- Penertiban Pedagang Kaki Lima (PKL) yang biasa mangkal di trotoar Pantai Mardika hingga jembatan Batumerah, badan jalan Pasar Mardika, samping Bank Artha Graha Mardika serta trotoar Bank Mandiri sampai ke Lokasi Pasar Lama, sesuai rencana, akan ditertibkan pada 21 Januari 2010 ini.
- Seluruh PKL yang ada di lokasi tersebut berjumlah 6000 orang dan akan ditata sesuai rencana. Penataan dengan untuk melakukan penataan Kota Ambon menuju kota yang bersih, indah dan nyaman. Dan tidak lain, menghindari Ambon dari kemacetan,"papar Drs Demi Paays, kepada Ambon Ekspres, Senin (18/1).

Menurut Paays, keputusan Pemkot Ambon untuk melakukan penertiban PKL di kawasan pasar dan sekitarnya tetap akan dilaksanakan. "Sebagai tim pelaksana kami akan melakukan penertiban. Dan yang pasti tidak ada tawar menawar lagi mengenai waktunya, dan sekarang tinggal menunggu," tegasnya.

- Namun demikian, Jafri Taihuttu, anggota dewan perwakilan rakyat (DPRD) Kota Ambon meminta kepada Pemkot Ambon tetap memperhatikan dan mengakomodasi harapan-harapan PKL di lokasi yang akan menjadi target penataan tersebut. "Pemkot Ambon harus sudah benar-benar siap merelokasi para PKL sehingga kegiatan mereka tidak terganggu. Karena itu, kepada seluruh jajaran Dinas terkait harus benar-benar siap melaksanakan tugasnya masing-masing,"ungkapnya.

Pekan lalu, Asosiasi Pedagang Kaki Lima (APKLI) Kota Ambon dengan DPRD Kota Ambon sudah membahas rencana penataan PKL. Dalam rapat itu, sudah ada persetujuan penataan PKL akan tetap dilaksanakan.

Masalahnya sekarang adalah seberapa besar tingkat kesadaran dan kepekaan masyarakat melihat problemanya sendiri dan sejauhmana tingkat kesadaran, kepekaan

dan kemampuan pembuat kebijakan melihat problema yang dihadapi masyarakat sebagai suatu yang menjadi tanggung jawabnya untuk diatasinya.

Mengkaji masalah dan kemudian merumuskan masalah secara benar adalah merupakan tugas utama dan pertama pembuat kebijakan. Oleh karena itulah ia harus mempunyai kapasitas yang cukup sehingga dapat melaksanakan tugas penting ini secara berhasil.

#### D. PENUTUP

Berdasarkan hasil pembahasan di depan, dapatlah disimpulkan bahwa pemerintah Kota Ambon telah mengeluarkan kebijakannya melalui beberapa PERDA (Peraturan Daerah) nomor 11 tahun 2005 tentang ketertiban umum dan surat pemberitahuan nomor 30/peng/21/2006 tentang batas waktu pembongkaran kios milik pedagang kaki lima dan PERDA nomor 7 tahun 2003 tentang pelayanan pasar. Akan tetapi belum menunjukkan hasil yang maksimal, bahkan situasi pasar mardika semakin tidak beraturan dan situasinya jauh lebih parah dari keadaan sebelumnya.

Namun, diakui bahwa semua upaya tersebut belum maksimal karena masih ada kendala yang dihadapi oleh pemerintah kota seperti: Keterbatasan lokasi pasar yang baru dibangun dengan jumlah pedagang kaki lima yang cukup pesat akibat pertambahan jumlah penduduk yang berdatangan ke Ambon pasca konflik horizontal yang melanda Kota Ambon, Rusaknya ketertiban dan keindahan kota, Sering terjadinya konflik dalam pendistribusian tempat kepada PKL, Tata ruang kotadi sekitar lokasi pasar dan terminal sulit diatur, Kurang tertibnya PKL dalam penataan fasilitas yang ada, Terganggunya arus lalu lintas.

Berbagai kendala tersebut secara tidak langsung menugaskan kepada seluruh jajaran Dinas terkait harus benar-benar siap untuk mengimplementasikan kebijkana pemerintah ini seaik mungkin sehingga berbagai hambatan dalam upaya pencapaian tujuan keteriban pasar dalam penataan pedagang kaki lima tercapai sesuai harapan semua pihak.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Charles E. Lindblom, Proses Penetapan kebijaksanaan, Edisi Kedua Penerjemah Ardin Syamsudin, Erlangga, Jakarta, 1986.
- Dewayanti, 2002, Kebijakan Pemerintah Kota dalam Penanggulangan Pedagang Kaki Lima, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Edi Suharto; Analisis kebijakan Publik, Panduan Praktis Mengkaji Masalah Sosial dan Kebijakan Sosial, Penerbit CV. Alfabeta, Bandung, 2005.
- Hidayat, 1993, Kewirausahaan, Intermeni, Jakarta.
- M. Irfan Islamy, Prinsip-Prinsip Perumusan kebijaksanaan negara, Bumi Aksara, Jakarta, 1984.
- , Materi Pokok Kebijakan Publik, Modul 1-9 UT, Jakarta, 1999.
- Mangoi Ronald, 1980, Menentukan Strategi Pemasaran dalam Menghadapi Pemasaran, Rajawali, Jakarta.
- M. Solly Lubis, Kebijakan Publik, Penerbit CV. Mandar Maju, Bandung, 2007.
- Oberlin Silalahi, Beberapa Aspek Kebijakan Negara, Liberty Yogyakarta, 1989.



PERDA (Peraturan Daerah) nomor 11 tahun 2005 tentang ketertiban umum  
PERDA nomor 7 tahun 2003 tentang pelayanan pasar  
Surat Pemberitahuan nomor 30/peng/21/2006 tentang batas waktu  
pembongkaran kios milik pedagang kaki lima  
Soemardi, 1987, Pengantar Bisnis Modern, Edisi Revisi ke VIII, Rineka Cipta,  
Jakarta.