

Penataan Pedagang Kaki Lima Pasar Mardika (Kajian Kebijakan Penataan Pemerintah Kota Ambon)

Oleh
FIENTJE PALIJAMA

Abstrak

Adanya kebijakan pemerintah untuk membina dan mengembangkan sektor informal termasuk pedagang kaki lima bukan 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 perkotaan.

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 harus dilakukan karena jika tidak dapat berpengaruh pada citra kota sebagai kota yang bersih atau lebih dikenal dengan istilah Ambon Manise.

Melihat sektor pedagang kaki lima sebagai sektor sampingan, disamping telah menyebabkan belum dipandangnya sektor ini sebagai bagian dan keseluruhan perekonomian secara integratif, menyebabkan pula kebijaksanaan dan penanganan sektor ini lebih bersifat 'penertiban' atau sedikit 'dibina', dengan sendirinya perkataan penertiban akan semakin sedikit terdengar. Dan kurangnya upaya pembangunan dan pembinaan, telah menyebabkan pula sektor ini dengan model kemandiriannya dan vitabilitasnya yang kuat, membangun dirinya diluar sistem dan pola perencanaan resmi baik yang bersifat makro perkotaan maupun mikro sektoral.

Kata Kunci : Kebijakan Pemerintah, Program Penataan dan PKL

A. PENDAHULUAN

Penciptaan kesempatan kerja merupakan masalah yang amat mendasar dalam kehidupan bangsa Indonesia. Kesempatan kerja tidak hanya mempunyai arti kemanusiaan, yaitu menumbuhkan harga diri. Ini mempertegas prinsip bahwa setiap upaya pembangunan harus diarahkan pada penciptaan lapangan kerja, sehingga setiap warga negara dapat memperoleh pekerjaan dan melalui pembaharuan paradigma pembangunan dengan ditempatkannya peran manusia, khususnya peran tenaga kerja, sebagai sasaran sekaligus penggerak utama pembangunan, diharapkan masalah lapangan kerja yang mendasar akan dapat diatasi.

Dalam dunia ekonomi disamping ada usaha-usaha yang bersifat formal ada juga usaha-usaha yang sifatnya informal. Dilihat dari sisi penyerapan tenaga kerja, sektor informal menyerap pula demikian banyak tenaga kerja terutama tenaga kerja dengan tingkat pendidikan yang kurang memadai.

Sektor informal termasuk usaha kaki lima memang perlu diberi kesempatan untuk berkembang dan untuk mengembangkan diri. Lagi pula, sektor ini memiliki kemampuan untuk memanfaatkan kesempatan tersebut. Dari segi pemasaran, sektor ini senantiasa berusaha mendekati pada pasar atau konsumen sehingga sebenarnya telah menjalankan konsep pemasaran modern (Marketing Concept). Bahkan sektor informal ini biasanya menjalankan bisnis secara sungguh-sungguh. Sektor ini harus menghadapi

pasar yang ketat secara langsung tanpa bantuan ataupun proteksi ekonomi. Tidak jarang sektor ini melahirkan wiraswasta-wiraswasta yang tangguh, dinamis, bermental maju sebagaimana dikemukakan dalam suatu hasil penelitian Organisasi Buruh Internasional (ILO). Partisipasi sektor tersebut pada umumnya beroperasi di luar jangkauan bantuan yang disediakan oleh pemerintah (Hidayat, 1983:10)

Pedagang kaki lima menurut Mangoi (1980:125) adalah masyarakat yang melakukan kegiatan penjualan pada tempat yang terlarang. Pedagang kaki lima sangat populer di negara kita. 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 bukan 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 dagangannya, 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.

Adapun ciri-ciri pedagang kaki lima menurut Soemardi (1977:111) 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.

Masalah pedagang kaki lima ini merupakan masalah yang tidak bisa dilepaspisahkan dari masalah ledakan penduduk dan pertumbuhan ekonomi di perkotaan, sebab sebagian 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.

Ditinjau dari jenis usaha yang rata-rata dilakukan oleh kelompok ini berjualan kecil-kecilan, maka mereka inilah yang dinamakan sebagai pedagang kaki lima. Di zaman silam telah terjadi kesepakatan antara perencana kota bahwa bagian depan (serambi) dari toko lebarnya harus sekitar lima kaki dan diwajibkan dijadikan suatu jalur dimana pejalan kaki dapat melintas. Namun ruang selebar kira-kira lima kaki itu tidak lagi berfungsi sebagai

jalur lintas bagi pejalan kaki, melainkan telah berubah fungsi menjadi area tempat jualan barang-barang pedagang kecil, maka dari situlah istilah pedagang kaki lima dimasyarakatkan. Terlepas yang mana arti yang paling benar, kedua-duanya adalah masalah yang dimaksud dan sedang dihadapi setiap kota di Indonesia termasuk halnya Kota Ambon saat ini.

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.

Karena itu, PKL tidak mesti dimusuhi atau dimusnahkan total dari pusat kota, melainkan diperlukan kebijakan untuk memasukkan mereka di dalam penataan kota, dengan cara menjadikan PKL sebagai pernak-pernik (elemen) kota. PKL sangat diperlukan masyarakat kebanyakan (masyarakat yang mempunyai tingkatan ekonomi menengah ke bawah) sehingga PKL tidak mesti di buat terpisah sama sekali dengan kios-kios permanen yang sudah ada, tetapi justru di buat berdampingan. Dengan demikian akan memberikan kemudahan bagi pengunjung untuk memilih dan mencari kebutuhannya.

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. Apabila PKL telah ditata kembali dan dipercantik maka PKL inipun akan menebarkan kecantikannya di wajah kota secara keseluruhan.

Situasi yang paradoksal bagi pemerintah dalam menangani pedagang kaki lima yang telah mencapai sepuluh ribu (10.000) lebih yang berada di kota Ambon, keterbatasan pemerintah daerah dalam menyediakan lapangan pekerjaan bagi warga masyarakat, serta keterbatasan dana dalam pembangunan kios baru. Kondisi ini yang menjadi salah satu penyebab timbul dan menjamurnya pedagang kaki lima (PKL) secara liar di seluruh sudut kota, sehingga bias menimbulkan masalah sosial, bahkan merupakan potensi

konflik, APKL kota Ambon (Juli, 2008). Untuk itu pemerintah harus melakukan penanganan secara persuasif bagi komunitas PKL ini. Masalah keberadaan pedagang kaki lima harus dilihat secara menyeluruh baik dari aspek sosial, politik, budaya maupun dari aspek ekonomi.

Pasar Mardika merupakan sentral pasar di Kota Ambon yang juga mengalami kehancuran akibat konflik horizontal, 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 harus 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 seperti 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 Ambon seperti, 1). Keterbatasan lokasi pasar yang baru dibangun dengan jumlah pedagang kaki lima yang cukup pesat akibat perkembangan 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 kota sulit diatur dan kurang tertibnya PKL dalam penataan fasilitas yang ada. Semua ini akhirnya berimplikasi pada terganggunya arus lalu lintas dan terjadinya pungutan liar oleh oknum tertentu.

Mengacu pada berbagai uraian dan fenomena tersebut di depan atas, maka permasalahan pokok untuk dikaji dalam penulisan ini adalah: "Sejauh Mana Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (PKL) pada Pasar Mardika di Kota Ambon?"

B. PEMBAHASAN

1. Pemerintah Kota dan Pedagang Kaki Lima

Pedagang kaki lima adalah suatu pekerjaan yang paling nyata dan paling penting di kebanyakan kota di negara-negara sedang berkembang pada umumnya. Begitu pentingnya dan khas dalam sektor informal, menyebabkan inilah sektor informal sering diidentikkan dengan jenis pekerjaan yang dilakukan oleh pedagang kaki lima. Namun, demikian meskipun penting pedagang kaki lima hanya sedikit saja memperoleh perhatian akademik dibandingkan dengan kelompok pekerjaan utama yang lain. Pedagang kaki lima terletak pada tapal batas penelitian yang tidak didefinisikan secara tepat, antara penelitian kesempatan kerja dan patologi sosial dan cirri-ciri pokoknya ketidaktentuan, mobilitas, ketidakmampuan, serta kemiskinan dan tingkat pendidikan relatif rendah dan kebanyakan pelakunya sangat mempersulit penelitian, (Taufik, 2002 : 37).

Kenyataan bahwa pedagang kaki lima relatif hanya sedikit saja dipelajari, menyebabkan pedagang kaki lima hanya digambarkan sebagai perwujudan pengangguran tersembunyi atau setengah pengangguran yang luas, ataupun sebagai pekerjaan sektor tersier sederhana yang bertambah secara luar biasa di dunia ketiga (Taufik, 2002 : 33). Bahkan pandangan yang lebih buruk terhadap pedagang kaki lima

yang memandang sebagai parasit dan sumber pelaku ataupun benar-benar pelaku kejahatan yang bersama-sama dengan pengemis, pelacur dan pencuri yang tergolong dalam 'rakyat jelata' atau semata-mata dianggap sebagai 'jenis pekerjaan yang sama sekali tidak relevan', (Ramli, 1992 : 52). Pandangan lain yang baik adalah mereka yang berpandangan bahwa pedagang kaki lima sebagai korban dan langkanya kesempatan kerja yang produktif di kota. Ia dipandang sebagai suatu jawaban terakhir yang berhadapan dengan proses urbanisasi yang berangkai dengan migrasi desa-kota yang besar, pertumbuhan penduduk kota yang pesat, pertumbuhan kesempatan kerja yang lambat dalam sektor industri, dan persiapan teknologi impor yang padat modal dalam keadaan kelebihan tenaga kerja.

Walaupun pandangan terakhir yang positif bagi pedagang kaki lima, namun kenyataan yang masih sering atau bahkan masih terus berlangsung hingga kini adalah pandangan dan banyak pejabat kota ataupun elit lokal yang biasanya memandang pedagang kaki lima sebagai gangguan yang membuat kota menjadi kotor dan tidak rapi, menyebabkan kemacetan lalu lintas, pembuangan sampah di sembarangan tempat, gangguan para pejalan kaki, saingan pedagang toko yang tertib dan membayar pajak, serta penyebaran penyakit lewat kontak fisik dan penjualan makanan yang kotor dan basi, (Swasono, 1987:42).

Sebagaimana pada kebanyakan kota di dunia, pedagang kaki lima secara ketat di dunia, pedagang kaki lima secara ketat diatur oleh para pejabat kota (Pemerintah Daerah). Berbagai peraturan kota maupun peraturan polisi biasanya menyebutkan atau merinci soal tempat dan syarat berdagang. Para pedagang kaki lima tidak membayar pajak dalam melakukan profesi mereka atau untuk menempati tempat umum, tetapi mereka biasanya membayar sejumlah uang tertentu agar dapat berjualan ; apakah pembayarannya setiap hari atau setiap kali ataupun setiap minggu atau bulan.

Ada pula kota-kota di dunia yang pengaturan pedagang kaki lima dilakukan oleh pelbagai Departemen atau instansi, sehingga sering terjadi tumpang tindih di dalam tugas pengaturan pedagang kaki lima ini. Hal semacam ini kadang-kadang sering menimbulkan keluhan tentang kekerasan petugas ketertiban kota, sedangkan beberapa pejabat lain menjalankan 'praktek perlindungan' dengan menarik sejumlah uang pada pedagang setiap hari atau setiap minggu dengan menjanjikan kebebasan untuk berdagang. Gangguan-gangguan yang seiring diterima oleh pedagang kaki lima biasanya hanyalah berupa pengusiran, namun bentuk yang paling buruk dan gangguan itu berupa penangkapan besar-besaran yang terorganisir maupun penyitaan barang-barang dagangan mereka oleh petugas-petugas kota.

Walaupun sikap resmi terhadap pedagang-pedagang kaki lima cenderung negatif dan menekan, namun pejabat-pejabat itu dapat menerima kehadiran sejumlah besar pedagang kaki lima di kota. Keadaan ini yang menyebabkan pengawasan terhadap pedagang kaki lima biasanya dilakukan hanya sampai tingkat yang terbatas, sikap resmi yang lebih sesuai dengan kebijaksanaan dengan nama pembinaan sebagai pengganti penertiban. Dalam keadaan sehari-hari seolah-olah terjadi semacam keseimbangan antara tekanan/pengawasan resmi dan usaha pedagang-pedagang kaki lima untuk berdagang di pusat kota yang penuh sesak. Para pedagang kaki lima belajar mengenal kendaraan petugas kota maupun petugas kota berjalan yang kaki, di samping banyak pedagang yang membatasi barang dagangannya hanya pada barang-barang yang dapat

dikumpulkan serta dibawa dalam waktu yang singkat. Bila kendaraan petugas kota mulai berkeliling, para pedagang kaki lima secara berantai memberi syarat agar mereka menghindar ke tepi jalan atau gang agar tidak dapat dilalui oleh kendaraan petugas sehingga mereka terhindar dari pengejaran petugas kota. Bila kendaraan sudah menghilang, mereka segera kembali ketempat dan menjajakan barangnya seperti biasa. Keperluan membatasi barang-barang dagangannya agar bisa dibawa dan ketika ada isyarat atau peringatan maupun waktu yang dihabiskan untuk menghindar dari pandangan petugas kota dengan sendirinya akan mengurangi keuntungan yang diperoleh pedagang tersebut. Keadaan semacam ini dapat pula mendorong sebagian dan pedagang tersebut untuk berpindah ke wilayah atau lokasi yang agak kurang gangguannya. Cara demikian akan membuat petugas kota mencapai sebagian tujuan dan tugas mereka tanpa harus menangkap atau menyita dagangan para pedagang yang membangkang. Penertiban-penertiban atau pengawasan sering pula melonggar pada saat-saat tertentu seperti pada masa pra-pemilu sering pula melonggar pada saat-saat tertentu seperti pada masa pra-pemilu karena secara politik adanya tekanan-tekanan dapat dianggap merugikan kelompok yang berkuasa, namun dapat pula penertiban semakin keras pada situasi tertentu seperti adanya pertemuan-pertemuan internasional, pesta olah raga, ataupun kunjungan-kunjungan tamu asing, (Ramli, 1992: 33-34).

Faktor lain yang lebih penting adalah jalinan yang kuat antara pedagang kaki lima dan pelbagai bisnis besar maupun menengah. Pedagang-pedagang kaki lima mewakili sistem distribusi yang penting bagi banyak importer dan pengusaha, bahkan bagi beberapa perusahaan multinasional. Mereka amat penting untuk penjualan barang-barang murah yang sering dibeli dalam jumlah yang kecil misalnya rokok, kembang gula maupun surat kabar. Dalam hal seperti itu pedagang kaki lima menyediakan sistem distribusi dengan biaya rendah dan padat karya, jam kerja yang panjang disamping suatu sistem yang tidak menuntut banyak tanggung jawab atau ikatan bagi pengusaha atau penyalur, (Sungkono, 1990:15).

2. Kebijakan Pemerintah

Untuk lebih jelas memahami pengertian kebijakan, berikut ini dikemukakan definisi kebijakan dari Lasswell dan Kaplan, dalam Islamy (1998:15) yang mendefinisikan kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah. Sedangkan menurut Mac Rae dan Wilda mendefinisikan kebijakan serangkaian tindakan yang dipilih yang mempunyai arti penting dalam mempengaruhi sejumlah besar orang.

Pengertian di atas memberikan gambaran bahwa kebijakan serangkaian tindakan yang dipilih yang mempunyai arti penting dalam mempengaruhi sejumlah orang yang dilakukan oleh pemerintah. Disini kata pemerintah dan pemerintahan meskipun orientasi yang berbeda yakni kata pemerintah menunjukkan kepada subjek atau orang-orang/pemimpin-pemimpin mempunyai kekuasaan untuk memerintah atau berdaulat.

Menurut Finer mengakui ada pemerintah dan pemerintahan dalam arti luas. Itu berarti pula ada pemerintah dan pemerintahan dalam arti sempit. M. Irfan (1989:101) dalam bukunya: mendefinisikan pemerintahan dalam arti luas sebagai perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ-organ atau badan-badan legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam rangka mencapai tujuan memerintahi negara (tujuan nasional).

Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit diartikan sebagai perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ eksekutif dan jajaran dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara.

Setelah diketahui dan dipahami pengertian kebijakan dan pengertian pemerintahan di bawah ini dikemukakan beberapa definisi kebijakan pemerintahan oleh para ahli seperti berikut (dalam Nugroho, Ryant D, 1998:17) mendefinisikan kebijakan pemerintahan sebagai serangkaian tindakan yang dipilih oleh pemerintah yang mempunyai pengaruh penting terhadap sejumlah besar orang. Jadi pilihan tindakan oleh pemerintah yang dampaknya hanya dirasakan seorang atau sedikit orang saja, maka ia tidak dapat disebut sebagai kebijakan pemerintah.

Dari pengertian kebijakan pemerintahan dapat disimpulkan bahwa kebijakan pemerintahan pada hakekatnya adalah serangkaian tindakan yang dipilih dan dialokasikan secara oleh pemerintah/negara kepada seluruh anggota masyarakat untuk memecahkan masalah yang dihadapi guna mencapai tujuan tertentu demi kepentingan masyarakat seluruhnya.

3. Makna Kebijakan Pemerintah

Dari definisi-definisi kebijakan pemerintah tersebut di atas dapat dibuat rumusan pemahaman tentang kebijakan pemerintah (lihat Thoha, Miftah, 1991:14-16) bahwa Pertama, kebijakan pemerintah adalah kebijakan yang dibuat oleh administrasi negara, atau administrasi pemerintah. Jadi, kebijakan pemerintah adalah segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh pemerintah. Pertanyaan pertama, kenapa berkenaan dengan "segala sesuatu"? Ini karena kebijakan pemerintah berkenaan dengan setiap aturan main dalam kehidupan bersama, baik yang berkenaan dengan hubungan antar warga maupun antara warga dan pemerintah. Pertanyaan kedua, kenapa istilah yang dipakai "dikerjakan"? ini karena "kerja" sudah merangkum proses "pra" dan "pasca", yaitu bagaimana pekerjaan tersebut dirumuskan, diterapkan, dan dinilai hasilnya. Istilah kerja adalah istilah yang bersifat aktif dan memaksa karena kata kuncinya adalah keputusan. Ketiga, kenapa "dikerjakan" dan "tidak dikerjakan"? ini karena "dikerjakan" dan "tidak dikerjakan" sama-sama merupakan keputusan. Anda memilih untuk bekerja sebagai pegawai negeri dan tidak memilih bekerja sebagai pekerja partai adalah keputusan. Pertanyaan terakhir, siapakah pemerintah itu dan kenapa harus pemerintah yang menjadi pemegang hak atas kebijakan pemerintah? Ini pertanyaan mudah, namun sulit dijawab. Alasan pokoknya adalah karena definisi pemerintah sangat berbeda-beda (Nugroho, 2006: 23-24).

Jadi, yang membuat kebijakan pemerintah adalah pemerintah negara. Siapakah mereka? Jika di tingkat nasional adalah seluruh lembaga negara, yaitu lembaga legislatif (MPR, DPR), eksekutif (Pemerintah Pusat, Presiden dan Kabinet), yudikatif (MA, Peradilan), dan di Indonesia ditambah lembaga akuntatif (BPK). Di tingkat daerah kota, lembaga administrasi pemerintahnya adalah Pemerintah Daerah Kota dan DPRD kota. Untuk kepentingan kita, lembaga administrasi negara dibatasi hanya pada pemerintah atau lembaga eksekutif. Secara khusus, kebijakan pemerintah sering dipahami sebagai keputusan pemerintah atau eksekutif.

Kedua, kebijakan pemerintah adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan kehidupan orang seorang atau golongan. Kebijakan

pemerintah mengatur semua yang ada di domain lembaga administrasi pemerintah. Kebijakan pemerintah mengatur masalah bersama, atau masalah pribadi atau golongan, yang sudah menjadi masalah bersama dan seluruh masyarakat di daerah itu.

Ketiga, dikatakan sebagai kebijakan pemerintah jika manfaat yang diperoleh masyarakat yang bukan pengguna langsung dan produk yang dihasilkan jauh lebih banyak atau lebih besar dan pengguna langsungnya. Konsep ini disebut konsep externality atau dijadikan istilah serapan menjadi eksternalitas. Misalnya, pemerintah membangun jalan raya. Pengguna manfaat bukan saja pemilik mobil, namun juga masyarakat yang sebelumnya terasing menjadi terbuka, kegiatan ekonomi meningkat sehingga kesejahteraan ikut pula meningkat, dan seterusnya.

4. Bentuk Kebijakan Pemerintah

Undang-undang No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pasal 7 mengatur jenis dan hirarki, perundang-undangan pasal 7 tersebut sebagai berikut (Nugroho, 2006:30) :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang.
- c. Peraturan Pemerintah
- d. Peraturan Daerah

Pertanyaannya adalah : Apakah kelima produk tersebut termasuk kebijakan pemerintah? Benar. Ini adalah bentuk pertama dan kebijakan pemerintah, yaitu peraturan perundangan yang terkodefikasi secara formal dan legal. Setiap peraturan dan tingkat "pusat" atau "nasional" hingga tingkat desa atau kelurahan adalah kebijakan pemerintah. Mengapa? Alasannya, karena mereka adalah aparat pemerintah yang dibayar oleh uang pemerintah melalui pajak dan penerimaan negara lainnya, dan karenanya secara hukum formal bertanggung jawab kepada pemerintah, (Dunn dalam Islamy, 199:107).

Jadi, rentetan kebijakan pemerintah sangat banyak. Namun, demikian, secara sederhana dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu :

- a. Kebijakan pemerintah yang bersifat makro atau umum, atau mendasar, yaitu kelima peraturan yang tersebut di atas.
- b. Kebijakan pemerintah yang bersifat meso atau menengah, atau penjabar pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, dan Peraturan Walikota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama atau SKB antar-Menteri, Gubernur, dan Bupati atau Wali Kota.
- c. Kebijakan pemerintah yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi dan kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat pemerintah di bawah Menteri, Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Dengan demikian, kebijakan pemerintah selalu mengandung multifungsi untuk menjadikan kebijakan itu adil dan seimbang dalam mendorong kemajuan kehidupan bersama. Meskipun pemahaman ini penting, namun hal yang lebih penting bagi pemerintah atau lembaga pemerintah adalah perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan.

5. Pedagang Kaki Lima

a. Sektor Informal Sebagai Lapangan Pekerjaan

Pertumbuhan kota secara cepat dalam waktu beberapa tahun terakhir, bukan saja merupakan beban yang berat bagi penduduk kota pada umumnya dalam hal pembagian dan pemanfaatan sumber daya yang ada, namun juga membuat para pemerintah kota menjadi sulit dalam hal yang berhubungan dengan penyediaan pekerjaan produktif bagi penduduk kota.

Pertumbuhan penduduk di kota-kota di Indonesia yang lebih cepat dibandingkan dengan di desa memperlihatkan bahwa pertumbuhan penduduk yang cepat pada kota-kota di Indonesia lebih banyak disebabkan adanya urbanisasi dan pemekaran kota. Keadaan semacam ini menyebabkan perluasan kesempatan kerja di perkotaan dalam sektor-sektor formal kurang mampu menyerap seluruh penambahan angkatan kerja. Akibat lainnya telah menyebabkan kelebihan angkatan kerja yang tidak tertampung, mengalir dan mempercepat tumbuhnya sektor informal, (Ramli, 1992:19).

Sektor informal sebagai istilah yang biasa digunakan untuk menunjukkan sejumlah kegiatan ekonomi yang berskala kecil, pada masa kini merupakan manifestasi dan situasi pertumbuhan kesempatan kerja di berbagai kota di dunia, khususnya di negara-negara sedang berkembang.

Kehadiran sektor informal dimana di dalamnya termasuk pedagang kaki lima ini sangat memegang peranan penting dalam kehidupan perkotaan, karena dapat menunjang tersedianya lapangan kerja dan merupakan sumber pendapatan yang potensial bagi penduduk di kota. Dengan demikian sektor pedagang kaki lima yang termasuk sektor informal selain sebagai penyedia lapangan pekerjaan, juga keberadaannya di kota-kota tanpa bantuan bahkan mungkin malah dengan hambatan-hambatan dari pemerintah, adalah karena adanya kebutuhan akan macam produk dan jasa dihasilkan oleh sektor ini.

Beberapa ahli beranggapan bahwa sektor formalpun membutuhkan keberadaan sektor ini. Tepat sekali bila dikatakan bahwa sektor formal dan informal dianggap saling berkaitan dalam ekonomi perkotaan. Sethuraman (1981:73) menyebutkan sektor informal sebagai unit-unit berskala yang terlibat dalam produksi dan distribusi barang-barang, dimasuki oleh penduduk kota terutama bertujuan untuk mencari kesempatan kerja dan pendapatan daripada memperoleh keuntungan. Selanjutnya Sethuraman juga mengemukakan bahwa mereka yang terlibat dalam sektor informal pada umumnya miskin, kebanyakan dalam usia kerja utama (*prime age*) berpendidikan rendah, upah yang diterima dibawah upah minimum, modal usaha rendah, serta sektor ini memeberikan kemungkinan untuk mobilitas vertikal. Beberapa studi yang mempelajari migrasi di beberapa kota di dunia ketiga seperti yang dilakukan oleh P. Todaro, Keith Harth maupun SN. Sethuraman melihat bahwa kesempatan kerja sektor informal mempunyai kaitan yang sangat erat dengan migran. Meskipun sebagian kaum migran dalam sektor informal adalah pangangguran atau tidak termasuk dalam angkatan kerja sebelum berimigrasi, tetapi beberapa bukti menunjukkan bahwa kebanyakan kaum migran terdiri dan mereka yang berpindah dan sektor

pertanian ke non pertanian. Juga, kebanyakan kaum migran berasal dari daerah pedesaan (Tjiptoherijanto, Prijono, 1996:77).

Penemuan-penemuan di atas secara tidak langsung menunjukkan bahwa sektor informal termasuk di dalamnya pedagang kaki lima tidak hanya menyediakan pekerjaan bagi para pengangguran tetapi juga memperlancar pergantian pekerjaan ke sektor non pertanian. Hal ini sekaligus juga mencerminkan pendapatan dan kesempatan kerja yang tidak memadai di daerah pedesaan, (Ramli, 1992:21).

b. Pedagang Kaki Lima Sebagai Katup Pengaman Ekonomi Perkotaan

Seperti halnya dengan kehidupan di pedesaan yang selalu dihubungkan dengan cara hidup pertanian, maka kehidupan di perkotaan selalu dihubungkan dengan cara hidup industrial. Asumsi tersebut pada saat ini tidak hanya merupakan realita, karena kurang dan setengah jumlah penduduk yang mendapatkan pekerjaan di pabrik ataupun bidang lainnya yang sering dikatakan sektor modern.

Namun demikian untuk masa yang panjang sangatlah sedikit yang memperhatikan pada aktivitas ekonomi dan pendapatan yang diperoleh dan sektor kaki lima, dimana bahkan kadang-kadang mayoritas penduduk perkotaan justru hidup dan sektor tersebut. Kealpaan semacam ini terus berlanjut hingga munculnya konsep 'sektor informal' beberapa tahun yang lalu. Konsep sektor informal pertama kalinya diperkenalkan oleh Keith Harth dalam tahun 1971, yang selanjutnya dipupulerkan dalam suatu laporan ILO dan hasil penelitian di Kenya pada tahun 1973 (Suwarno, 1978:46). Keith Harth menggambarkan sektor tersebut sebagai angkatan kerja perkotaan (Urban Labort Force) serta berada di luar pasar kerja yang terorganisir, sehingga kebanyakan diskusi mengenai sektor informal sering berangkat dan ciri-ciri dualistik yang melekat pada ekonomi perkotaan di negara-negara dunia ketiga. Pedagang kaki lima diartikan sebagai 'self employment', pekerjaan mandiri yang kurang terorganisir.

Pandangan-pandangan seperti diutarakan di atas sering menyebabkan orang melihat sektor pedagang kaki lima ini pola berpikir teori dualisme, padahal isi yang diberikan terhadap konsep informal merupakan hal baru yang berbeda dan teori dualisme yang telah lebih dahulu populer. Dalam penjelasan Boeke mengenai fenomena dualistik, disatu pihak ditunjukkan kepada ekonomi pasar perkotaan (Urban Market Economy) yang biasanya bersifat kapitalis dan dilain pihak pada ekonomi substansi pedesaan (rular subsistence economy) yang ciri utamanya berupa sistem produksi agrikultur statis. Alasan Boeke ini dalam hal segmentasi masyarakat sangat didasari oleh situasi kolonial yang menyebabkan perbedaan yang tetap alam perilaku ekonomi, namun hal ini tidak berlaku di luar situasi kolonial sering dilupakan oleh banyak penulis dan peneliti, (Higgins, 1955:72).

Kontroversi lainnya yang sering muncul adalah asumsi sosio ekonomik tertentu yang dualistik terhadap tingkatan pembangunan yang berbeda, dimana proses berpikir imajinatif malahan lebih dipertegas misalnya dalam hal kontrasnya antara modern dan tradisional, kapitalitas dan non kapitalitas, cara

produksi industri di kota sebagai lawan cara produksi agrarian di desa. Arthur Lewis dan Fei Ranis telah menggunakan konsep dualisme seperti ini di dalam menyelidiki bagaimana surplus tenaga kerja dapat dipindahkan dan sektor subsistensi pedesaan dalam rangka menaikkan produksi non afrikultur. Ekonomi tersebut melihat kota dengan industri modern sebagai sentra dinamis, dimana sifat statis tatanan pedesaan (*rural orders*) yang mengalami stagnasi agrikultur serta produktivitas buruh yang sangat rendah dapat ditanggulangi secara bertahap. Namun demikian asumsi bahwa kelebihan tenaga kerja yang tersedia akan ditampung didalam sektor modern tidak dapat dibuktikan adanya.

Dualisme yang menjadi titik tolak para penulis dan peneliti dibidang perkotaan sekarang, khususnya di banyak negara berkembang tidak perlu lagi dihubungkan dengan usaha untuk menghilangkan secara bertahap perbedaan antara kutub sektor modern perkotaan yang dinamis dengan kutub sektor tradisional yang statis, tetapi lebih harus diarahkan pada gangguan struktural dalam keseluruhan ekonomi dan masyarakat. Adanya sektor informal termasuk di dalamnya pedagang kaki lima bukan sekedar karena kurangnya lapangan kerja, apalagi menampung lapangan kerja yang terbuang dari sektor formal tetapi sektor informal tersebut ada sebagai pilar bagi keseluruhan ekonomi, (Swasono, 1986:22). Sektor formal yang saat ini terbukti tidak efisien dapat hidup karena faktor formal dapat membayar upah buruh secara murah. Selanjutnya upah rendah ini dapat diterima oleh para buruh karena sektor informal dapat menyediakan kehidupan murah bagi buruh yang berupah rendah ini. Ini menunjukkan bahwa sektor informal telah mensubsidi sektor formal membuat sektor formal mampu hidup atau menjadi variabel disamping sektor informal merupakan sektor yang efisien karena mampu menyediakan kehidupan murah.

Kekhilafan kultural yang melihat sektor pedagang kaki lima sebagai sektor sampingan, disamping telah menyebabkan belum dipandanginya sektor ini sebagai bagian dan keseluruhan perekonomian secara integratif, menyebabkan pula kebijaksanaan dan penanganan sektor ini lebih bersifat 'penertiban' atau sedikit 'dibina', dengan sendirinya perkataan penertiban akan semakin sedikit terdengar. Keadaan ini disamping seringkali muncul penertiban yang dilakukan oleh pemerintah kota terhadap sektor ini sering pula menimbulkan pertanyaan-pertanyaan yang saling bertentangan dan para pejabat-pejabat pemerintah kota dalam menginterpretasikan kebijaksanaan terhadap sektor tersebut. Kurangnya upaya-upaya pembangunan dan pembinaan, telah menyebabkan pula sektor ini dengan model kemandiriannya dan vitabilitas yang kuat, membangun dirinya diluar sistem dan pola perencanaan resmi baik yang bersifat makro perkotaan maupun mikro sektoral, (Ramli, 1991:25).

C. PENUTUP

1. Kesimpulan

Bahwa masalah pokok dalam penelitian ini adalah "Sejauh Mana Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima pada pasar Mardika di Kota Ambon?"

Pemecahan masalah tersebut dilakukan melalui 3 (tiga) buah sub kajian yaitu yang mengarah pada kebijakan penataan PKL melalui kebijakan pembinaan, kebijakan penertiban, dan kebijakan relokasi tempat berjualan pada Pasar Mardika Kota Ambon.

Berdasarkan hasil kajian terkait kebijakan pembinaan pedagang kaki lima belum berlangsung dengan baik karena ; 1) Belum terbentuknya wadah profesi pedagang kaki lima. 2) Belum diasukkannya pedagang kaki lima dalam suatu wadah profesi. 3) Kurang adanya upaya pencarian mitra usaha bagi pedagang kaki lima. 4) Kurangnya sosialisasi aturan tentang ketertiban dan keindahan kota.

Karena itu langkah selanjutnya ditempuh oleh pemerintah kota melalui kebijakan penertiban yang berdasarkan hasil kajian pun memperlihatkan bahwa 1) masih kurangnya penertiban tempat usaha yang dilakukan oleh pihak pemerintah kota Ambon, 2) Kurangnya penertiban bangunan tempat usaha yang terkategori liar dan semraut, dan 3) Kurangnya penegakkan disiplin kepada pihak-pihak yang melanggar aturan atau kebijakan pemerintah Kota Ambon dalam rangka penertiban PKL di pasar Mardika Ambon.

Selain itu, membludaknya pedagang kaki lima, perlu disikapi secara tegas terkait relokasi mereka ke pasar-pasar tradisional lainnya yang berada dalam wilayah Kota Ambon. Akan tetapi hasil kajian terkait dengan kebijakan relokasi PKL memperlihatkan bahwa 1). Pemerintah Kota Ambon, belum atau kurang memberikan perhatian terkait kebijakan relokasi PKL ketidaktaatan atau kurang sadarnya PKL untuk menerima kebijakan ini sekalipun bersifat sementara dan 2). Belum tersosialisasinya kebijakan relokasi kepada PKL di lapangan secara intensif.

Berdasarkan kesimpulan di atas secara umum dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Kota belum sepenuhnya melakukan berbagai kebijakan penataan dalam rangka pemberdayaan pedagang kaki lima pada Pasar Mardika di Kota Ambon.

2. Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas, dapatlah dikemukakan saran bahwa dalam rangka penertiban pada berbagai aspek kehidupan masyarakat Pemerintah Kota Ambon perlu mengaktifkan berbagai kebijakan dalam penanggulangan pedagang kaki lima. Maka dalam rangkan mengefektifkan kebijakan Pemerintah Kota Ambon perlu diwujudkan melalui Peningkatan program pembinaan PKL, intensitas penertiban dilapangan serta ketepatan dan kecepatan kebijakan relokasi tempat berjualan pada pasar-pasar tradisional yang lebih memadai.

DAFTAR PUSTAKA

- Dewa Yanti, 2002, Kebijakan Pemerintah Kota dalam Penanggulangan Pedagang Kaki Lima, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Heinz Eulau dan Kenneth Prewity, 1990, Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara, Rajawali, Jakarta.
- Hidayah, 1983, Kewirausahaan, Intermeni, Jakarta.
- Islamy Irfan, 1978, Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara, Jembatan, Jakarta.
- M. Irfan, 1989, Kebijakan Politik, Modul, UT 1-9, Karonika, Jakarta.
- Mangoi Ronald, 1980, Menentukan Strategi Pemasaran dalam Menghadapi Pemasaran, Rajawali, Jakarta.

- Nugroho, Ryant D., Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang, Gramedia, Jakarta.
- Ramli, Rusli, 1992, Sektor Informal Perkotaan, Pedagang Kaki Lima, IND Hill, Jakarta.
- Soemardi, 1977, Pengantar Bisnis Modern, Rineka Cipta, Jakarta.
- Swarsono, Sri Edi, 1997, Sektor Informal Pembinaan Masyarakat dan Pembinaan Ekonomi, Lembaga Demografi, UI, Jakarta.
- Taufik B., 2002, Mikro Ekonomi untuk Kebijakan Publik, Pustaka Petronomika, Jakarta.
- Thoha, Miftah, 1991, Perspektif Perilaku Birokrasi, Rajawali, Jakarta.
- Tjptoherijanto, Prijono, 1996, Migrasi Urbanisasi dan Pasar Kerja di Indonesia, UI Press, Jakarta.