

**TESIS**

**IMPLEMENTASI PROGRAM PENATAAN DAN PEMBERDAYAAN  
PEDAGANG KALI LIMA PASAR TANAH ABANG**

**HASANUDDIN**

**NPM. 14631015017**



**SEKOLAH PASCASARJANA  
MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
UNIVERSITAS NASIONAL  
JAKARTA  
2016**

# TANDA PERSETUJUAN TESIS

## IMPLEMENTASI PROGRAM PENATAAN DAN PEMBERDAYAAN PEDAGANG KAKI LIMA PASAR TANAH ABANG

Tesis ini telah kami setuju untuk dipertahankan dihadapan Tim Penguji  
Program Magister Ilmu Administrasi Publik, Sekolah Pascasarjana Universitas Nasional

karta, ~~29~~ Februari 2016

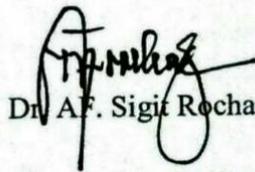
Mengetahui,

Ketua Prodi MAP,

Pembimbing,



Dr. A.F. Sigit Rochadi, M. Si



Dr. A.F. Sigit Rochadi, M. Si

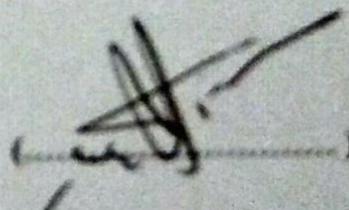
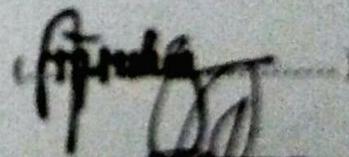
# TANDA PENGESAHAN DAN PENILAIAN TESIS

## IMPLEMENTASI PROGRAM PENATAAN DAN PEMBERDAYAAN PEDAGANG KAKI LIMA PASAR TANAH ABANG

Tesis ini telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji pada tanggal 25 Februari 2016 dan dinyatakan **LULUS** dengan nilai **A** dan predikat (memuaskan, sangat memuaskan, dengan pujian)

Jakarta, 25 Februari 2016

### Tim Penguji:

- |            |                               |   |
|------------|-------------------------------|---|
| 1. Ketua   | : Dr. Rusman Ghazali, M.Si    |  |
| 2. Anggota | : Dr. AF. Sigit Rochadi, M.Si |  |
| 3. Anggota | : Dr. Ahmad Muksin, M.Si      |  |

## TANDA PERSETUJUAN PERBAIKAN TESIS

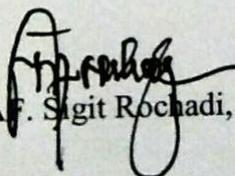
Nama : Hasanuddin  
NPM : 14631015017  
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Publik  
Konsentrasi Studi : Kebijakan Publik  
Judul Tesis :

### IMPLEMENTASI PROGRAM PENATAAN DAN PEMBERDAYAAN PEDAGANG KAKI LIMA PASAR TANAH ABANG

Benar telah diperbaiki berdasarkan petunjuk dari Tim Penguji dalam Sidang Ujian Tesis pada tanggal 25 Februari 2016 sebagaimana tertulis dalam Berita Acara Ujian Tesis.

Jakarta, 29 Februari 2016

Pembimbing,

  
(Dr. AF. Sigit Rochadi, M. Si)

Tim Penguji:

1. Ketua : Dr. Rusman Ghazali, M.Si (.....)
2. Anggota : Dr. AF. Sigit Rochadi, M.Si (.....)
3. Anggota : Dr. Ahmad Muksin, M.Si (.....)

## ABSTRACT

National University  
The Graduate School Master Program in Public Administration  
THESIS, February 2016

- A. Name : Hasanuddin  
B. NPM : 14631015017  
C. Title Thesis : Implementation of Program Planning and  
Empowerment Street Vendor Pasar Tanah Abang  
D. Number of Pages : 97  
E. Contents Abstract

This research was conducted in the Tanah Abang market, Tanah Abang, Central Jakarta. Tanah Abang market is widely known in the country as the largest textile market in Indonesia, even in Southeast Asia. As the largest textile market, Tanah Abang market has a number of business premises (kiosks, stalls, counters) as many as 19 075 units are divided into several blocks, the blocks A, B, F, and G. The number of kiosks 7843 Block A, Block B 5,168 kiosks, 1722 block F old stall, stall 553 block F1, F2 block 1390 stall, block EF 203 stalls, and as many as 2,196 G block consists of 369 stalls, 388 Los, and as many as 1,439 counters. The average turnover of the Tanah Abang market reached Rp. 100 billion - Rp. 200 billion per day, even before the major holidays such as the month of Ramadan until Eid could reach Rp. 1 trillion per day.

With the title as the biggest textile market, by itself invites informal sector workers such as street vendors to try to earn a livelihood around Pasar Tanah Abang. Due to the many street vendors, then, irregularities become an everyday sight, because they sell to occupy public facilities, such as sidewalks, even most of the road used as a place to sell.

Purpose of this study is done to give an idea of the Empowerment Program Implementation Arrangement and Street Vendors Tanah Abang market. In this study, the theory used is the model of policy implementation of Merilee S. Grindle, according to him, the successful implementation of policy is influenced by two major variables, namely the policy content (content of policy) and the implementation environment (context of implementation) which calls the degree of ability.

This study used a qualitative approach, because studying the problems and phenomena on issues relating to street vendors and the implementation of restructuring programs and the empowerment of street vendors. through a qualitative approach, researchers

observed and interviewed informants as a resource. Observations and interviews with a qualitative approach to data. The available data coupled with other data processed by Miles and Huberman processing techniques, which include data reduction, data presentation, and delivery of the conclusion.

The results of this study showed that the implementation of Program Planning and Empowerment Street Vendor Pasar Tanah Abang, not running optimally. It can be seen there are many street vendors who sell to occupy public facilities. It also explains that the level of compliance vendors still lacking. On the other hand implementator demanded better understand their duties and functions, not necessarily always use policing approach in managing vendors.

Based on the above conditions, then, Jakarta government along with the City Council, immediately create special regional regulations of Arrangement and Empowerment PKL, so that various programs can be implemented optimally. By regulation, then, it became clear who is doing what and how, including sanctions for noncompliance.

**F. Bibliography : 36 Books, 2 Thesis, 10 Other sources, 6 page Internet**  
**G. Supervisor : Dr. AF. Sigit Rochadi, M.Si**

## ABSTRAK

**Universitas Nasional**  
**Sekolah Pascasarjana Program Magister Ilmu Administrasi Publik**  
**TESIS, Februari 2016**

- E. Nama : Hasanuddin  
F. NPM : 14631015017  
G. Judul Tesis : Implementasi Program Penataan dan Pemberdayaan  
Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima Pasar Tanah Abang  
H. Jumlah Halaman : 97  
I. Isi Abstrak

Penelitian ini dilakukan di Pasar Tanah Abang, Kecamatan Tanah Abang, Jakarta Pusat. Pasar Tanah Abang dikenal luas di tanah air sebagai pasar tekstil terbesar di Indonesia, bahkan di Asia Tenggara. Sebagai pasar tekstil terbesar, Pasar Tanah Abang memiliki jumlah tempat usaha (kios, los, counter) sebanyak 19.075 unit yang terbagi ke beberapa blok, yakni blok A, B, F, dan G. Jumlah kios Blok A 7.843, Blok B 5.168 kios, Blok F lama 1.722 kios, Blok F1 553 kios, Blok F2 1.390 kios, Blok EF 203 kios, dan Blok G sebanyak 2.196 terdiri dari 369 kios, 388 Los, dan *Counter* sebanyak 1.439. Rata-rata omset Pasar Tanah Abang mencapai Rp. 100 miliar – Rp. 200 miliar perhari, bahkan menjelang hari-hari besar seperti Bulan Ramadhan sampai menjelang Idul Fitri bisa mencapai Rp. 1 triliun perhari.

Dengan predikat sebagai pasar tekstil terbesar, dengan sendirinya mengundang para pekerja sektor informal seperti PKL untuk mencoba mengais rezeki di sekitar Pasar Tanah Abang. Akibat banyaknya PKL, maka, ketidakteraturan menjadi pemandangan sehari-hari, karena mereka berjualan dengan menempati sarana umum, seperti trotoar, bahkan sebagian badan jalan dijadikan tempat berjualan.

Maksud penelitian ini dilakukan untuk memberi gambaran tentang Implementasi Program Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima Pasar Tanah Abang. Pada penelitian ini, teori yang digunakan adalah model implementasi kebijakan dari Merilee S. Grindle, menurutnya, keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh 2 variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*) yang disebutnya sebagai derajat kemampuan.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, karena mengkaji permasalahan dan fenomena tentang persoalan yang berkaitan dengan PKL dan implementasi program penataan dan pemberdayaan PKL. melalui pendekatan

kualitatif ini, peneliti mengobservasi dan mewawancarai informan sebagai narasumber. Hasil observasi dan wawancara dengan pendekatan kualitatif merupakan data. Data yang ada ditambah dengan data lainnya diolah melalui teknik pengolahan Miles dan Huberman, yang meliputi reduksi data, penyajian data, dan pemberian kesimpulan.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Implementasi Program Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima Pasar Tanah Abang, belum berjalan maksimal. Hal ini, dapat dilihat masih banyak PKL yang berjualan dengan menempati sarana-sarana umum. Ini juga menjelaskan bahwa tingkat kepatuhan PKL masih kurang. Pada sisi lain implementator dituntut lebih memahami tugas dan fungsinya, tidak mesti selalu menggunakan pendekatan penertiban dalam menata PKL.

Berdasarkan kondisi di atas, maka, Pemerintah DKI Jakarta bersama dengan DPRD DKI Jakarta, segera membuat Peraturan Daerah yang khusus tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL, agar berbagai program dapat dilaksanakan dengan lebih optimal. Dengan Perda, maka, makin jelas siapa yang melakukan apa dan bagaimana, termasuk pemberian sanksi bagi yang tidak mematuhi.

- J. Daftar Pustaka : 36 Buku, 2 Tesis, 10 Sumber lain, 6 Laman Internet  
K. Pembimbing : Dr. AF. Sigit Rochadi, M.Si

## KATA PENGANTAR

Puji serta syukur senantiasa penulis panjatkan kekhadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa atas segala limpahan anugerah dan petunjuk-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini, yang berjudul “Implementasi Program Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima Pasar Tanah Abang”.

Penulis mengucapkan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada semua pihak yang telah berkontribusi, baik langsung maupun tidak langsung terhadap penelitian dan penyusunan, hingga dapat disajikan dalam bentuk tesis. Penulis menyadari bahwa tesis ini tidak luput dari berbagai keterbatasan, karenanya saran dan kritik dari berbagai pihak sangat kami harapkan. selanjutnya pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan terimakasih dan penghargaan kepada yang terhormat:

1. Rektor Universitas Nasional Bapak Dr. El Amry Bermawi Putera, MA
2. Direktur Sekolah Pascasarjana Universitas Nasional, Prof. Dr. Maswadi Rauf, MA
3. Dr. Eko Sugiyanto, M. Si., selaku Wakil Rektor Bidang Administrasi Umum, Keuangan dan SDM
4. Dr. AF. Sigit Rochadi, M. Si, selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik Sekolah Pascasarjana Universitas Nasional yang telah banyak mentransfer ilmu juga memberi masukan dan ide-ide cemerlang dalam penulisan tesis ini.
5. Dr. AF. Sigit Rochadi, M. Si selaku pembimbing dalam penulisan dan penyusunan tesis ini, yang tidak pernah bosan meluangkan waktu guna memberikan banyak bimbingan sehingga tesis ini bisa tersajikan dengan baik.
6. Seluruh Dosen Pasca Sarjana Ilmu Administrasi Publik Universitas Nasional, Prof. Dr. Lijan Poltak Sinambela, MM., M.Pd, Dr. AF. Sigit Rochadi, M. Si., Dr. Syarif Hidayat, MA, APU., Dr. Rusman Ghazali, M.Si., Dr. Ahmad Muksin, M.Si, Dr. Robert Silalahi, M.Si, Dr. Sudarmasto, M.Si, Dr. Adjat Daradjat., Dr. Winantuningtiyas Titi, M.Si, dan lain-lain yang tidak sempat penulis sebutkan.
7. Bagian Administrasi Pascasarjana Universitas Nasional, Fadilah, S.IP dkk yang juga telah banyak memberikan kemudahan dalam proses pengurusan sejak awal masuk hingga selesai.

8. Seluruh Informan yang telah bersedia dan meluangkan waktunya selama penulis melakukan penelitian. Bapak M Taufik Wakil Ketua DPRD Provinsi DKI Jakarta, Bapak H. Zaenal Sekretaris Kota Administrasi Jakarta Pusat, Camat Tanah Abang Bapak Hidayatullah, Komandan SatPol PP Kota Administrasi Jakarta Pusat Bapak Iyan Sophian Hadi, SatPol PP Kecamatan Tanah Abang Bapak Madju Siburian, Bapak Erus Suarna Ka TU Sudin Koperasi dan UMKM Kota Administrasi Jakarta Pusat, Bapak Julius KaSie Sudin Koperasi dan UMKM Kota Administrasi Jakarta Pusat, Bapak Amat Japar Asisten Manajer Seksi Usaha dan Pengembangan UPB Pasar Tanah Abang Blok A, B, dan F, Bapak Warimin Asisten Manajer Seksi Usaha dan Pengembangan UPB Pasar Tanah Abang Blok G, Bapak Wiryawan dan Bapak Gatra Staf Kecamatan Tanah Abang, dan semua PKL Pasar Tanah Abang yang telah membantu penulis.
9. Terima kasih buat saudaraku Habib Rifky Badjri yang menemani penulis selama melakukan penelitian.
10. Juga kepada *saudara-saudaraku* rekan seperjuangan M. Irwan Zulfikar Mattewakang, Robin, Mirwan Bizantium Vaully, A. Fiar Syahril, Daeng Baharuddin Hakim, Arsyal, Alim Samad, dan Amming.
11. Terimakasih juga kepada Bang Amran yang telah membantu penulis sehingga dapat mengikuti ujian Tesis.
12. Penulis juga sampaikan terimakasih kepada Kakanda dr. Zaenal Abidin atas segala bantuannya selama penulis menempuh pendidikan ini.
13. *The man behind the gun, C R V, thanks u very much*, semoga kebaikan dan kesehatan selalu menyertaimu.
14. Teman–teman seangkatan mahasiswa Pascasarjana Universitas Nasional teristimewa rekan-rekan Magister Ilmu Administrasi Publik angkatan 2014, Kanda M. Harun Al-Rayid Sikka Songge, Malawat Soar, Ketua Muhidin Sangaji, Hamdan, Sahril Rumauw, Aris Permadi, Bambang Koncoro, Ilham Mirza Saputra, Donny Septhaji, Rahmat Firdaus, Yasir Arafat, Hengki Bayage. Para barisan Srikandi Saudari Dewi Fatmasari, Tya Marina, Dessy Diah Pratiwi, Sukma Tutut Wirawati, Ariati Yulia Putri, Fitria “Mace” Sabban, atas kebersamaan dan kekompakan selama penulis kuliah di Universitas Nasional. Semoga kesuksesan menyertai kalian semua.
15. Istri tercinta Neneng Yani Nur’Aini, S.Ag, yang selama bertahun-tahun terus “*bernyanyi*” dan “*meneror*” penulis agar melanjutkan pendidikan dan juga selalu setia dan penuh kesabaran, memberi dukungan dan dorongan sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan tesis ini, kepada *My Big Boss* buah hati kami Wisely Omar Al Hasan, terimakasih anakku yang selalu setia jadi parner bercanda saat penulis mengalami kebuntuan dalam penulisan tesis ini.

16. Kepada kedua orang tua penulis, Ayahanda Sulaiman Djaja dan mama tercinta Hj. Entjeng yang tidak pernah bosan mendoakan penulis agar menjadi anak yang senantiasa mendapat perlindungan dari Allah swt dan sukses dalam hidup ini. Juga buat kakak-kakak dan adik-adiku di Makassar terimakasih telah berbagi selama ini kepada penulis.
17. Terimakasih kepada semua pihak yang sudah terlibat baik langsung maupun tidak langsung, sejak penelitian hingga dapat disajikan dalam bentuk tesis.

Selain untuk memenuhi syarat memperoleh gelar Magister Administrasi Publik (MAP), penulis berharap tesis ini juga dapat dimanfaatkan di kalangan akademisi dan Pemerintah DKI Jakarta dalam mendesain kebijakan publik khususnya dalam implementasi program penataan dan pemberdayaan PKL. Akhir kata, Penulis mengucapkan terimakasih.

Jakarta, 28 Februari 2016

Penulis

HASANUDDIN

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b>	i
<b>LEMBAR PERSETUJUAN</b>	ii
<b>LEMBAR PENGESAHAN DAN PENILAIAN TESIS</b>	iii
<b>TANDA PERSETUJUAN PERBAIKAN TESIS</b>	iv
<b>ABSTRACK</b>	v
<b>ABSTRAK</b>	vii
<b>KATA PENGANTAR</b>	ix
<b>DAFTAR ISI</b>	x
<b>DAFTAR TABEL dan GAMBAR</b>	xii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	1
1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Identifikasi Masalah.....	13
1.3. Tujuan Penelitian.....	14
1.4. Manfaat Penelitian .....	14
1.5. Sistematika Penulisan.....	15
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	17
2.1. Pengertian Kebijakan Publik.....	17
2.2. Pengertian dan Model Implementasi Kebijakan.....	19
2.3. Pengertian Pedagang Kaki Lima.....	25
2.4. Konsep Penataan.....	28
2.5. Kosep Pemberdayaan.....	29
2.6. Kebijakan Pemerintah DKI Jakarta Dalam Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.....	32
2.7. Kerangka Pemikiran.....	37
<b>BAB III METODOLOGI PENELITIAN</b>	38

3.1. Pendekatan Penelitian.....	38
3.2. Tahapan Penelitian.....	40
3.2.1. Tempat Penelitian.....	41
3.2.2. Pemilihan Informan.....	41
3.2.3. Pengumpulan Data.....	44
3.3. Pengolahan dan Analisa Data.....	45
3.3.1.Reduksi Data.....	46
3.3.2. Penyajian Data.....	46
3.3.3. Menarik Kesimpulan atau Verifikasi.....	47
3.4. Triangulasi/Keabsahan Data.....	48
<b>BAB IV IMPLEMENTASI PROGRAM PENATAAN DAN PEMBERDAYAAN</b>	
<b>PEDAGANG KAKI LIMA PASAR TANAH ABANG</b>	49
4.1. Gambaran Lokasi Penelitian.....	49
4.1.1. Luas Wilayah, Jumlah Rt/Rw, dan Penduduk Menurut Kelurahan.....	51
4.1.2. Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin, Rasio Jenis Kelamin, dan Kepadatan Penduduk.....	52
4.2. Sejarah Pasar Tanah Abang.....	53
4.3. Potensi Ekonomi Pasar Tanah Abang.....	56
4.4. Kondisi PKL Pasar Tanah Abang.....	59
4.5. Implementasi Program Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima Pasar Tanah Abang.....	64
4.5.1. Isi Kebijakan.....	74
4.5.2. Lingkungan Kebijakan.....	76
4.6. Hambatan-hambatan Dalam Implementasi Program Penataan Program dan Pemberdayaan PKL Pasar Tanah Abang.....	80
4.7. Model Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima Pasar Tanah Abang...	85
<b>BAB V SIMPULAN DAN SARAN</b>	90

5.1. Simpulan.....	90
5.2. Saran.....	92
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>94</b>

## DAFTAR TABEL dan GAMBAR

	Halaman
1. Tabel 1. Nama dan Jabatan Informan	40
2. Tabel 2. Luas Wilayah, Jumlah RT, RW, Rumah Tangga, dan Penduduk Menurut Kelurahan	49
3. Tabel 3. Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin, Rasio Jenis Kelamin dan Kepadatan penduduk	50
4. Gambar 1. Kerangka Pemikiran Penelitian	39
5. Gambar 2. Peta Kecamatan Tanah Abang	47
6. Gambar 3. Persentase Luas Wilayah Menurut Kecamatan	48

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Sebagai ibukota negara, Jakarta, banyak didatangi orang untuk mewujudkan cita-citanya dalam memperbaiki kehidupannya, hal itulah yang memicu terjadinya lonjakan penduduk Jakarta. Tahun 2014 penduduk DKI Jakarta mencapai 10.075.310 jiwa. Jumlah tersebut naik 105.362 jika dibandingkan 2013. Bahkan pada tahun sebelumnya 2012 mencapai 107.860 jiwa. Rata-rata naik sekitar 100 ribu jiwa, kecuali 2009–2010 yang naik 400 ribu jiwa, dengan rata-rata pertambahan penduduk 1,43 persen per tahun atau sekitar 100 ribu jiwa, (*Hasbullah, Kepala Statistik Sosial BPS Jakarta Barat, 2015*). Jika menggunakan data *World Bank* yang disampaikan pada 26 Januari 2015 pertambahan penduduk Jakarta pertahun jauh lebih tinggi, sekitar, 3,7 persen, diperkirakan pada tahun 2020 penduduk Jakarta mencapai 16 juta jiwa. Sementara target pemerintah DKI Jakarta pada tahun 2030 jumlah penduduk maksimal hanya 12,5 juta jiwa (*Taimur Samad, Senior Ahli Ekonomi dan Tata Kota World Bank, 2015*).

Pertambahan jumlah penduduk Jakarta bukan hanya disebabkan oleh tingkat kelahiran yang mencapai 2,6 persen pertahunnya, juga karena banyaknya pendatang ke Jakarta. Catatan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Provinsi DKI Jakarta, jumlah pendatang baru pada tahun 2015 mengalami kenaikan sekitar 3% menjadi 70.593 orang dibandingkan jumlah pendatang 2014 sekitar 68.537 orang (*Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Provinsi Jakarta, 2015*).

Para pendatang ke Jakarta atau dikenal dengan istilah urban, terdorong oleh beberapa alasan, salah satu alasan itu adalah, di Jakarta lebih mudah mendapat pekerjaan. Pandangan tersebut sulit dihindari karena kenyataannya hampir semua kantor-kantor besar ada di Jakarta. Walaupun sulit bersaing mendapat pekerjaan, paling tidak dalam pandangan sebagian urban, lowongan pekerjaan cukup banyak dan variatif sehingga harapan tetap ada. Hal lain yang mendorong para urban adalah pandangan bahwa di Jakarta mudah dapat uang asal mau berusaha diyakini akan menghasilkan uang.

Selain hal di atas, pesatnya pembangunan kota juga ikut mendorong urbanisasi sebagaimana dikatakan oleh Suparlan dalam Faried Ali dan Andi Samsu Alam (2012: 177) bahwa, "*Urbanisasi dari daerah pedesaan atau daerah perkotaan yang lebih kecil skala perkembangannya ke kota yang sedang tumbuh atau lebih besar skala perkembangannya*".

Perkembangan kota yang begitu cepat menjadi magnet tersendiri bagi orang desa atau kota kecil lainnya untuk datang ke kota yang lebih besar untuk merubah kehidupan mereka agar lebih baik. Namun, tidak sedikit di antara para urban yang tidak dibekali dengan pendidikan dan keterampilan yang dibutuhkan. Padahal, lapangan pekerjaan di perkotaan sebagian besar bergerak di sektor formal, yaitu bidang non agraris yang biasanya membutuhkan tenaga kerja dengan bekal pendidikan dan keterampilan yang cukup tinggi. Sementara angkatan kerja di Indonesia sebagian besar tidak mempunyai bekal pendidikan dan keterampilan yang cukup sehingga

mereka tidak dapat memenuhi kriteria-kriteria pekerjaan yang tersedia, hal ini menjadi salah satu faktor penyebab semakin meningkatnya jumlah pengangguran di perkotaan.

Kehadiran para urban membawa dampak kepadatan penduduk yang melampaui batas, pada akhirnya menimbulkan dampak negatif yang sekarang mulai terasa. Banjir yang semakin susah dikendalikan, kebakaran yang terjadi karena minimnya lahan sehingga banyak bangunan terutama perumahan yang saling bersinggungan, dan kemacetan lalu lintas yang semakin menyibukkan ibu kota, serta penumpukan sampah yang semakin sulit untuk dibersihkan itu merupakan akibat dari kepadatan penduduk yang ada di Jakarta saat ini<sup>1</sup>.

Jakarta, terus diserbu orang dan meningkat setiap tahunnya, hal ini membuat pemerintah pusat melalui Kementerian Transmigrasi dan Ketenagakerjaan membuat tiga program mengatasi permasalahan urbanisasi tersebut. 1) mengimbau daerah-daerah untuk melakukan perencanaan ketenagakerjaan, melalui pembangunan infrastruktur padat karya; 2) memberikan program pelatihan kewirausahaan pada penduduk yang berada di pedesaan; dan 3) memperketat regulasi kedatangan penduduk baru dengan menggelar Operasi Yustisi<sup>2</sup>. Walau pemerintah telah melakukan upaya di atas, tapi belum bisa mengatasi arus urbanisasi ke kota-kota besar termasuk ke Jakarta.

Sulitnya mengatasi arus urbanisasi ke kota-kota besar di Indonesia, disebabkan juga oleh pembangunan yang tidak seimbang antara kota dan desa. Salah

---

<sup>1</sup>Razii Abraham dkk, *Visa Masuk Jakarta: Alternatif Kebijakan Kaum Urban Untuk Mengatasi Kepadatan Penduduk Jakarta*

<sup>2</sup><http://nasional.kontan.co.id/news/tiga-jurus-pemerintah-menekan-urbanisasi>

satu kota besar yang banyak di datangi adalah DKI Jakarta. Dengan banyaknya urban ke Jakarta, tentu membutuhkan pekerjaan, sementara pekerjaan pada sektor formal terbatas, daripada menganggur, mereka terjun sebagai pekerja pada sektor informal salah satunya sebagai pedagang kaki lima (PKL).

Sektor informal biasanya digunakan untuk menunjukkan aktivitas ekonomi berskala kecil dan sering mengalami banyak kesulitan untuk menjalin hubungan secara resmi. Sektor informal yang dimaksud di sini adalah suatu kegiatan berskala kecil yang bertujuan untuk mendapatkan kesempatan kerja. Elemen yang umumnya termasuk dalam sektor ini adalah yang berpendidikan kurang, ketrampilan kurang dan umumnya para pendatang. Pengertian tersebut sebagai gambaran tentang sektor informal (Manning-Tadjuddin, 1996:90-91).

Salah satu kegiatan pada sektor informal yang banyak digeluti para urban adalah pedagang kaki lima (PKL). Berdagang sebagai PKL bagi para urban adalah pilihan paling rasional dalam era persaingan yang sangat ketat. Harus diakui bahwa keberadaan PKL memberikan jalan keluar cukup mudah bagi upaya mengatasi pengangguran yang saat ini semakin hari semakin banyak jumlahnya. PKL secara langsung membantu pemerintah dalam menyerap tenaga kerja.

Kurangnya dukungan kebijakan, salah satunya disebabkan karena PKL masih di pandang sebagai aktifitas ilegal yang hanya merusak pepadangan kota, sehingga tidak perlu diperlakukan secara layak, jika perlu dihilangkan. Karenanya PKL seringkali mengalami tindakan kekerasan dari pemerintah kota atas nama ketertiban dan penataan.

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada tahun 1998 turut memicu munculnya PKL. Pada tahun-tahun tersebut banyak terjadi pemutusan hubungan kerja (PHK), akibatnya terjadi banyak pengangguran. Dalam kondisi seperti itu pilihan tercepat untuk menyambung hidup adalah menjadi PKL, sebab tidak membutuhkan modal besar. Tempat berjualan tidak perlu sewa, cukup bermodalkan tikar atau gerobak, dan lokasi berjualanpun di area publik. Walau berkesan negatif, PKL cukup berperan dalam menyerap tenaga kerja bahkan secara ekonomi membantu pemerintah termasuk pemerintah DKI Jakarta.

Sumbangan PKL terhadap Pemerintah DKI Jakarta tidak kecil khususnya dalam penyerapan tenaga kerja, hal ini diakui oleh pemerintah DKI Jakarta bahwa PKL sebagai tulang punggung perekonomian ibu kota. Rata-rata konsumsi masyarakat Jakarta 70% dari penghasilannya, dan sekitar 60% belanja di kaki lima. Sektor ini menyerap sekitar 2,5 juta orang pekerja. Jumlah ini merupakan separuh dari angkatan kerja produktif masyarakat Jakarta yang mencapai 5 juta jiwa.

Data Kementerian Koperasi dan UKM Tahun 2013 menunjukkan jumlah UKM dan Mikro mencapai 56,5 Juta Unit dan 98,8% adalah Usaha Mikro yang menampung lebih dari 100 Juta tenaga kerja. Sedangkan Data Asosiasi Pedagang Kaki Lima Indonesia (APKLI) DKI Jakarta, Tahun 2010 mencapai 422.712 orang. Dinas Koperasi Usaha Mikro Kecil Menengah dan Perdagangan (KUMKMP) menyatakan sedang melakukan pendataan, jumlah PKL di Jakarta yang dipastikan terus berkembang tiap tahunnya. Dari sisi penawaran, aktivitas PKL merupakan salah satu sumber utama penghasilan masyarakat miskin perkotaan yang tidak terserap dalam

sektor ekonomi formal (Mc Gee, 1977, Iyenda, 2005). Dari sisi permintaan, PKL muncul karena adanya kebutuhan (*demand*) dari masyarakat khususnya dari masyarakat ekonomi lemah.

Posisi PKL sangat dilematis, disatu sisi, PKL dibutuhkan karena memiliki potensi ekonomi (Kuswardani dan Haryanto dalam Jurnal Ekonomi, 2005) berupa menciptakan kesempatan kerja, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, meningkatkan *ouput* sektor riil, mengembangkan jiwa kewirausahaan dan sektor pariwisata. Bahkan, jika PKL dikelola dengan baik dan bijak dapat menjadi sumber pendapatan asli daerah (PAD). Sebagai contoh, retribusi PKL (Rp. 4000/hari) yang telah ditempatkan pada Lokasi Binaan (Lokbin) yang tersebar pada beberapa lokasi di Jakarta Pusat, dalam satu tahun mencapai Rp. 813.904.000 (2015), angka itu menurut Erus Suarna, hanya 52% dari yang seharusnya 100%, ini karena tingkat kesadaran PKL yang masih perlu tingkatkan<sup>3</sup>. Untuk menghindari kecurangan pada pelaksana lapangan, sistem *outodebet* diberlakukan, untuk itu, PKL diwajibkan membuka rekening pada Bank DKI.

Sisi positif lainnya, PKL merupakan sabuk penyelamat yang menampung kelebihan tenaga kerja yang tidak tertampung dalam sektor formal (Usman, 2006:50), sehingga dapat mengurangi angka pengangguran. Kehadiran PKL di ruang kota juga dapat meningkatkan vitalitas bagi kawasan yang ditempatinya serta berperan sebagai penghubung kegiatan antara fungsi pelayanan kota yang satu dengan yang lainnya. Selain itu, PKL juga memberikan pelayanan kepada masyarakat yang beraktivitas di

---

<sup>3</sup> Ka.TU Sudin UMKM Jakarta Pusat (wawancara, 12-01-2016)

sekitar lokasi PKL, sehingga mereka mendapat pelayanan yang mudah dan cepat untuk mendapatkan barang yang mereka butuhkan.

Yustika (2001) menggambarkan PKL adalah kelompok masyarakat marjinal dan tidak berdaya. Mereka rata-rata tersisih dari arus kehidupan kota dan bahkan tertelkung oleh kemajuan kota itu sendiri dan tidak terjangkau dan terlindungi oleh hukum, posisi tawar rendah, serta menjadi obyek penertiban dan peralatan kota yang represif.

Padahal, dengan adanya PKL, oleh sebagian masyarakat justru menjadi solusi, karena menyediakan harga lebih murah. Keberadaan PKL bukan saja membantu masyarakat yang berpenghasilan rendah, bahkan tidak sedikit masyarakat kelas menengah atau kelompok masyarakat pekerja kantoran berbelanja pada PKL.

Walau demikian, eksistensi PKL dianggap membawa dampak yang dinilai negatif karena menjadi penyebab kesemrawutan, tidak teratur, mengganggu ketertiban, keindahan serta kebersihan lingkungan. Lokasi berdagang yang sembarangan semakin menyudutkan posisi PKL, karena menempati sarana umum yang menjadi hak semua warga tapi dipakai berjualan para PKL. Walaupun, keberadaan PKL membawa dampak negatif, namun pengaruh positifnya juga sangat besar. Oleh karena itu, dibutuhkan suatu langkah cerdas dalam memandang PKL.

Sudah saatnya cara pandang dalam melihat PKL dirubah, PKL seharusnya dilihat sebagai kelompok masyarakat produktif yang menghasilkan *income*, tidak hanya bagi diri dan keluarganya tapi juga bagi pemerintah daerah. Untuk itu, pendekatannya harus dirubah, bukan lagi dengan cara penggusuran dan penertiban,

karena, berdasarkan pengamatan yang penulis lakukan saat penelitian tesis ini di Pasar Tanah Abang, PKL yang tadinya ditertibkan, kembali lagi ketempat semula, dengan pendekatan penertiban yang seperti selama ini dilakukan, tidak akan pernah menyelesaikan persoalan. Oleh karena itu, perlu pendekatan yang lebih persuasif dan memandang PKL sebagai asset sehingga pendekatannya lebih kepada peningkatan kesejahteraan.

Jumlah PKL di DKI Jakarta terus bertambah, dan akan tetap menggunakan fasilitas umum dalam menjajakan jualannya seperti trotoar, jembatan penyeberangan orang, taman-taman kota serta fasilitas umum lainnya. Karena itu, berbagai stigma dilekatkan pada PKL, misalnya, penyebab kesemrawutan, penyebab kemacetan, kumuh, dan rawan kriminal. Sudah saatnya Pemerintah DKI Jakarta bersama-sama dengan DPRD Provinsi DKI Jakarta merumuskan sebuah aturan yang berbentuk Peraturan Daerah (Perda) untuk menata dan memberdayakan PKL.

Dengan segala keterbatasan dari sisi aturan, karena belum adanya Perda tentang PKL, Pemerintah DKI Jakarta terus melakukan penataan dan pemberdayaan PKL dengan menempatkan pada lokasi sementara (Loksem) sebanyak 65.504 pedagang, yang terdiri dari 8.767 pedagang yang sudah difasilitasi dan yang belum difasilitasi/tertata sebanyak 56.737 (Dinas KUMKM dan Perdagangan DKI Jakarta) dan di lokasi binaan (Lokbin) sebanyak 5.418 pedagang dari 20 lokasi, yang terdiri dari 2.464 pedagang yang sudah difasilitasi dan belum difasilitasi/tertata sebanyak 2.954 pedagang (*Dinas KUMKM dan Perdagangan DKI Jakarta*). Diperkirakan

jumlahnya ada 600 ribu PKL. PKL resmi jumlahnya hanya 100 ribu se-Jakarta, sisanya tidak resmi.

Pemerintah DKI Jakarta sebenarnya memiliki cukup banyak instrumen penataan dan pemberdayaan PKL berupa Peraturan Gubernur. Namun, implementasinya belum efektif. Yang masih terasa kurang dalam Penataan dan Pemberdayaan PKL di Jakarta yakni belum adanya aturan berupa Perda tentang penataan dan pemberdayaan PKL.

Perlunya ada Perda, agar para pihak, yakni PKL sebagai kelompok sasaran dan pemerintah sebagai implementator akan memahami hak dan kewajibannya dan memiliki kekuatan hukum yang memaksa jika ada yang melanggarnya. Dengan adanya Perda, dengan sendirinya akan membatasi jumlah PKL, karena akan ada syarat-syarat tertentu yang tertuang dalam Perda tersebut nantinya. Karena tidak adanya aturan yang lebih mengikat, hal ini dapat dilihat pada penataan PKL Pasar Tanah Abang yang sampai saat ini belum selesai.

Padahal, Pemerintah Daerah DKI Jakarta dalam hal ini Pemerintah Kota Jakarta Pusat, telah melakukan penataan dengan merelokasi PKL kebeberapa tempat, di antaranya Blok G Pasar Tanah Abang. Jumlah PKL yang di relokasi ketempat tersebut sebanyak 968 PKL. Saat penelitian ini dilakukan, PKL yang ada di Blok G sudah meninggalkan tempat usahanya di blok tersebut dan kembali berjualan di jalan dan trotoar.

Lokasi lain yang digunakan merelokasi PKL/kelompok pedagang adalah ke Yayasan Said Naum di Jalan KH. Mas Mansyur, Tanah Abang. Yang di relokasi ke

yayasan tersebut adalah pedagang kurma yang dianggap menjadi penyebab kemacetan. Setelah direlokasi, arus lalu lintas pada lokasi tersebut relatif lebih lancar dan tertib. Lokasi di Yayasan tersebut ada juga pedagang lain seperti pedagang pakaian yang menjajakan dagangannya dengan menggunakan mobil terbuka di sekitar Pasar Tanah Abang. Para Pedagang pakaian itu sebagian besar berasal dari Jawa Barat (Soreang, Kutawaringan, dan Tasik).

Penampungan PKL di Yayasan Said Naum sifatnya sementara, karena tanah milik Yayasan itu belum dipakai. Kedepan harus diantisipasi sekiranya tanah yang ditempati PKL akan digunakan pemiliknya. Tentu hal itu akan menjadi masalah baru bagi PKL. Sebelum itu terjadi, Pemerintah Kota Jakarta Pusat, segera memikirkan lokasi pengganti yang permanen, tapi lokasi baru tersebut layak menjadi tempat berdagang dalam arti lokasinya strategis yang mudah dijangkau pengunjung atau pembeli.

Harus dipahami, dalam berjualan, PKL selalu memilih tempat strategis yang ramai dan banyak dikunjungi orang. Salah satu lokasi yang disukai PKL di Jakarta adalah di sekitar Pasar Tanah Abang. Apalagi dengan predikat sebagai pasar tekstil terbesar di Asia Tenggara dan sebagai pusat Perdagangan pakaian dan tekstil utama ke berbagai wilayah di Indonesia, bahkan ke Asia Tenggara dan negara-negara Afrika. Sehingga Pasar Tanah Abang setiap hari di datangi banyak orang dari berbagai daerah dan negara. Karena itulah Pasar Tanah Abang menjadi lokasi favorit bagi PKL. Walaupun sering dilakukan penertiban, tapi tetap saja para PKL kembali berjualan di tempat sebelumnya jika petugas SatPol PP tinggalkan lokasi penertiban.

Permasalahan yang sering terjadi yang berkaitan dengan penataan dan pemberdayaan PKL adalah kembalinya PKL yang telah direlokasike tempat semula, seperti PKL Blok G.Oleh karena itu dalam mengatasi permasalahan tersebut, perlu melibatkan PKL dalam implementasi kebijakan penataan dan pemberdayaan khususnya dalam menentukan lokasi baru bagi PKL.

Sampai saat ini penataan dan pemberdayaan PKL hanya terkesan memindahkan PKL saja dari satu tempat ke tempat lain tanpa ada tindak lanjut untuk menyiapkan segala sarana dan prasarana. Sarana dan prasarana penting pada lokasi baru agar PKL betah dan pengunjung nyaman dalam berbelanja. Yang perlu diperhitungkan dalam pemindahan atau relokasi PKL adalah melibatkan PKL dalam proses tersebut. Karena tidak semua lokasi layak dijadikan tempat usaha baru.

Sudah saatnya Pemerintah DKI Jakarta melakukan penataan PKL dengan pendekatan pemberdayaan. Pendekatan pemberdayaan saat ini merupakan sebuah keniscayaan, apalagi jika melihat berbagai upaya yang telah dilakukan Pemerintah DKI Jakarta yang kurang berhasil sehingga memerlukan pendekatan lain.

Pendekatan pemberdayaan dimaksudkan untuk perubahan yang terencana. Perubahan terencana hanya dapat dicapai dengan melibatkan masyarakat dalam hal ini kelompok sasaran yakni PKL bersama-sama dengan implementator memperbaiki, mengembangkan, memandirikan, merumuskan, dan menemukan solusi dari masalah yang ada. Dengan pendekatan pemberdayaan terhadap PKL, akan membuat semua pihak akan merasakan hasil positifnya. PKL dalam berdagang tidak lagi dikejar-kejar dan retribusi dapat lebih jelas arahnya, termasuk mengendalikan jumlah PKL karena

dalam prosesnya akan dilakukan pendataan secara benar mana PKL asli Jakarta dan mana yang dari luar Jakarta. Sehingga berbagai program penataan dan pemberdayaan dari Pemerintah DKI Jakarta dapat lebih terarah. Pada sisi implementator, tidak lagi disibukkan dengan terus-menerus melakukan pengurusan dan penertiban PKL. Sehingga target pemerintah DKI Jakarta yang ingin menciptakan suasana nyaman bagi warga Jakarta dapat tercapai.

Pemberdayaan PKL di DKI Jakarta sudah ada hal ini dapat dilihat pada Peraturan Gubernur DKI Jakarta Nomor 10 Tahun 2015 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, Pasal 23 yang khusus mengatur tentang pemberdayaan PKL, yang dibutuhkan adalah konsistensi dalam melaksanakan Peraturan Gubernur tersebut. Jika diimplementasikan secara konsisten, akan merubah pandangan orang terhadap PKL. Karena PKL lebih tercerahkan dan dibuat agar mampu menciptakan dan menjaga produk jualannya dengan lebih baik, dan juga tidak lagi menempati fasilitas-fasilitas umum, melainkan ditempatkan pada tempat-tempat yang telah dibuat oleh Pemerintah DKI Jakarta.

Pola pemberdayaan dalam Peraturan Gubernur tersebut, seperti, peningkatan kemampuan berusaha, fasilitasi akses permodalan, fasilitasi bantuan sarana dagang, penguatan kelembagaan, fasilitasi peningkatan produksi, pengolahan, pengembangan jaringan dan promosi, dan pembinaan dan bimbingan teknis. Selain hal tersebut, PKL juga diberikan bimbingan teknis (Bimtek) berupa, PKL diberikan bimbingan teknis (bimtek) berupa, bimtek dagang eceran, bimtek akses sumber bahan baku, bimtek sumber permodalan dan pemanfaatan permodalan, dan pendampingan pedagang

eceran. Dengan pola seperti yang terdapat pada Peraturan Gubernur tersebut diharapkan keberadaan PKL dapat memberi nilai tambah bagi PKL, Pemerintah DKI Jakarta, dan masyarakat Jakarta.

## **1.2. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas mengenai PKL di Jakarta dimana PKL merupakan keniscayaan bagi kota-kota besar di Indonesia termasuk di Jakarta. Keberadaan PKL distigmatisasi sebagai biang kesemrawutan dan merusak keindahan kota. Padahal, jika dilihat dari segi penyerapan tenaga kerja sangat membantu pemerintah termasuk pemerintah daerah DKI Jakarta. Dari 5 juta angkatan kerja di Jakarta, sektor PKL menyerap 2,5 juta tenaga kerja. Belum lagi jika dilihat dari sisi ekonomi, PKL potensial dalam meningkatkan PAD, tentu dengan syarat PKL di tata dan diberdayakan agar dapat lebih terkontrol dalam penarikan retribusi.

Membanjirnya jumlah PKL di Jakarta tidak dapat dilepaskan dari arus urbanisasi yang memandang Jakarta sebagai kota yang dapat memberikan kehidupan yang lebih baik. Tapi, disayangkan para urban yang ke Jakarta tidak semuanya dibekali dengan tingkat pendidikan yang cukup dan *skill* yang dibutuhkan dalam mencari kerja. Karenanya pilihan yang diambil adalah bekerja pada sektor informal khususnya menjadi PKL.

Keberadaan PKL yang kian hari makin bertambah, menjadi pekerjaan rumah dan beban pemerintah DKI Jakarta. Berbagai kebijakan maupun program penataan dan pemberdayaan telah dibuat dan diterapkan, namun sampai saat ini belum berjalan

dengan baik. Berbagai program tersebut adalah relokasi PKL, penempatan PKL di lokasi sementara dan lokasi binaan.

Berdasarkan hal itulah penelitian ini dilakukan. Oleh karena itu dalam tesis ini penulis ingin mengetahui bagaimana Implementasi Program Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima Pasar Tanah Abang. Yang melatar belakangi penelitian ini adalah: pertama, telah banyak kebijakan yang dibuat pemerintah DKI Jakarta dalam menata dan memberdayakan PKL namun hasilnya belum maksimal. Kedua, dipilihnya Pasar Tanah Abang sebagai lokasi favorit para PKL.

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah di atas, maka dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

### **Bagaimana Implementasi Program Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Pasar Tanah Abang?**

#### **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk memahami implementasi program penataan dan pemberdayaan PKL di Pasar Tanah Abang; dan
2. Mengungkapkan berbagai kendala dan penyimpangan dalam implementasi program penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima di Pasar Tanah Abang.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi kemanfaatan secara teoritis, di antaranya:

- a. Menambah pengetahuan dan wawasan tentang konsep yang berkaitan dengan implementasi program;
- b. Memberikan kontribusi pemikiran bagi pembuat kebijakan dalam implementasi program sehingga dapat memperbaiki implementasi kebijakan dikemudian hari; dan
- c. Memberikan sumbangan ilmu pengetahuan dalam implementasi program yang efektif dan efisien khususnya dalam penataan dan pemberdayaan PKL.

## 2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi kebijakan bagi Pemerintah DKI Jakarta dalam upaya penataan dan pemberdayaan PKL di Pasar Tanah Abang.

### **1.5. Sistematika Penulisan**

Penelitian ini dibagi dalam lima (5) bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut: Bab pertama Pendahuluan berisi latar belakang masalah, identifikasi masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab kedua Tinjauan Pustaka. Pada bagian ini diletakkan dasar teori untuk menjelaskan berbagai hal yang akan diteliti.

Bab ketiga Metodologi Penelitian, bab ini menjelaskan metode penelitian, fokus penelitian, lokasi penelitian, fenomena yang di diteliti, sumber data, instrumen penelitian, Teknik menentukan informan, Teknik pengumpulan data, dan Teknik analisa data.

Bab keempat Analisis, berisikan gambaran umum pasar tanah abang, implementasi kebijakan penataan dan pemberdayaan PKL Pasar Tanah Abang, kendala dalam implementasi kebijakan, konsep implementasi kebijakan PKL, dan Bab kelima, berisi simpulan hasil penelitian dan saran hasil penelitian.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Pengertian Kebijakan Publik**

Kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang di jalankan oleh birokrasi pemerintah (H. Endang Soetari.2014).

Fokus utama kebijakan publik dalam negara modern adalah pelayanan publik, yang merupakan segala sesuatu yang bisa dilakukan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak. Menyeimbangkan peran negara yang mempunyai kewajiban menyediakan pelayanan publik dengan hak untuk menarik pajak dan retribusi; dan pada sisi lain menyeimbangkan berbagai kelompok dalam masyarakat dengan berbagai kepentingan serta mencapai amanat konstitusi.

Menurut Wilson dalam H. Solichin Abdul Wahab (2012:13) merumuskan kebijakan publik adalah tindakan-tindakan, tujuan-tujuan dan pernyataan-pernyataan pemerintah mengenai masalah-masalah tertentu, langkah-langkah yang telah/sedang

diambil (atau gagal diambil) untuk diimplementasikan, dan penjelasan-penjelasan yang diberikan oleh mereka mengenai apa yang telah terjadi (atau tidak terjadi).

Sedangkan H. Endang Soetari, AD., M.Si (2014: 33-35) mengartikan kebijakan publik sebagai, keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik, kebijakan public harus dibuat oleh otoritas politik, yaitu mereka yang menerima mandat dari publik dan orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi Negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah.

Selanjutnya, kebijakan publik menurut Thomas R. Dye dalam H. Endang Soetari, AD., M.Si (2014: 33) bahwa *“kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, alasan suatu kebijakan harus dilakukan dan manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistic agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan tidak menimbulkan kerugian, disinilah pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan”*. Dye mengatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuan dan kebijaksanaan Negara itu harus meliputi semua tindakan pemerintah, bukan semata-mata pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Sesuatu yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah pun termasuk kebijaksanaan Negara. Sebab hal tersebut akan mempunyai pengaruh atau dampak yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah.

Dalam pelaksanaannya, kebijakan publik ini harus diturunkan dalam serangkaian petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang berlaku internal dalam birokrasi. Sedangkan dari sisi masyarakat, yang penting adalah adanya suatu standar pelayanan publik, yang menjabarkan pada masyarakat apa pelayanan yang menjadi haknya, siapa yang bisa mendapatkannya, apa persyaratannya, juga bagaimana bentuk layanan itu. Hal ini akan mengikat pemerintah (negara) sebagai pemberi layanan dan masyarakat sebagai penerima layanan.

## **2.2. Pengertian dan Model Implementasi Kebijakan**

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi merupakan rangkaian kegiatan untuk melaksanakan atau menerapkan kebijakan kepada masyarakat dengan maksud agar kebijakan dapat dirasakan manfaatnya bagi kelompok sasaran. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang.

Untuk mengimplementasikan kebijakan, ada dua pilihan langkah yang bisa diambil, yaitu, langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung dioperasionalkan antara lain

Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dll (Riant Nugroho Dwijowijoto, 2004: 158-160).

Sedangkan Meter dan Van Horn dalam Sahya Anggara (2014: 232) mendefinisikan Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu/pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier dalam Solichin Abdul Wahab (1997: 64-65), menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa: memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan Negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

George C. Edward III (Dwiyanto Indiahono, 2009: 31), menawarkan model dengan empat variabel penting agar Implementasi kebijakan dapat tercapai:

- a. Komunikasi, bahwa setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (*target group*). Tujuan dan sasaran dari program/kebijakan dapat disosialisasikan secara baik sehingga dapat menghindari adanya distorsi atas kebijakan dan program. Ini menjadi penting karena semakin tinggi pengetahuan kelompok sasaran atas program maka

akan mengurangi tingkat penolakan dan kekeliruan dalam mengaplikasikan program dan kebijakan dalam ranah yang sesungguhnya.

- b. Sumber daya, yaitu menunjuk setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya financial. Sumber daya manusia adalah kecukupan baik kualitas maupun kuantitas implementator yang dapat melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya financial adalah kecukupan modal investasi atas sebuah program/kebijakan. Keduanya harus diperhatikan dalam Implementasi program/kebijakan pemerintah. Sebab tanpa kehandalan implementator, kebijakan menjadi kurang enerjik dan berjalan lambat dan seadanya. Sedangkan sumber daya finansial menjamin keberlangsungan program/kebijakan. Tanpa ada dukungan financial yang memadai, program tak dapat berjalan efektif dan cepat dalam mencapai tujuan dan sasaran.
- c. Disposisi, yaitu menunjuk karakteristik yang menempel erat kepada implementator kebijakan/program. Karakter yang penting dimiliki oleh implementator adalah kejujuran, komitmen dan demokratis. Implementator yang memiliki komitmen tinggi dan jujur akan senantiasa bertahan diantara hambatan yang ditemui dalam program/kebijakan. Kejujuran mengarahkan implementator untuk tetap berada pada aras program yang telah digariskan dalam guedline program. Komitmen dan kejujurannya membawanya semakin antusias dalam melaksanakan tahap-tahap program secara konsisten. Sikap yang demokratis akan meningkatkan kesan baik implementator dan kebijakan

dihadapan anggota kelompok sasaran. Sikap ini akan menurunkan resistensi dari masyarakat dan menumbuhkan rasa percaya dan kepedulian kelompok sasaran terhadap implementator dan program/kebijakan.

- d. Struktur birokrasi, menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam Implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting, pertama, adalah mekanisme, dan struktur pelaksana sendiri. Mekanisme Implementasi program biasanya sudah ditetapkan melalui standar operasi prosedur (SOP) yang dicantumkan dalam guideline program kebijakan. SOP yang baik mencantumkan kerangka kerja yang jelas sistematis, tidak berbelit dan mudah dipahami oleh siapapun karena akan menjadi acuan dalam bekerjanya Implementasi. Sedangkan struktur organisasi pelaksanapun sejauh mungkin menghindari hal yang berbelit, panjang dan kompleks. Struktur organisasi pelaksana harus dapat menjamin adanya pengambilan keputusan atas kejadian luar biasa dalam program secara cepat. Dan hal ini hanya dapat lahir jika struktur di desain secara ringkas dan fleksibel.

Menurut Merilee S. Grindle dalam Riant Nugroho (2014: 221), bahwa, keberhasilan implementasi tergantung pada isi kebijakan dan konteks implementasinya, yang disebut sebagai derajat kemampuan implementasi. Dalam hal ini, terkait dengan kepentingan publik yang berusaha dipengaruhi oleh kebijakan, jenis keuntungan yang dihasilkan, derajat kemampuan yang dimaksud, posisi pembuat kebijakan dan pengimplementasi kebijakan; serta sumber daya yang dihasilkan. Dalam

hal konteks, beberapa variabel utama yang harus diperhatikan: kekuatan, kepentingan aktor yang terlibat, karakter institusi, dan tingkat kepatuhan.

Beberapa pengertian dan model Implementasi Kebijakan yang telah disampaikan, menurut penulis tidak semua dapat dipakai untuk menjawab persoalan mengenai PKL, karena tidak semuanya dapat menjawab perspektif kelompok sasaran dalam hal ini PKL. Misalnya, implementasi kebijakan yang disampaikan oleh Meter dan Van Horn, menekankan pada tindakan implementator agar dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan, baik itu dilakukan secara individu maupun kelompok pemerintah. Menurut penulis, Meter dan Van Horn, hanya melihat implementasi kebijakan hanya dari perspektif pemerintah.

Demikian juga dengan konsep yang di sampaikan oleh Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier. Menurut penulis lebih menekankan pada bagaimana sebuah kebijakan dibuat dan diimplementasikan dengan betul-betul memperhitungkan semua variabel agar kebijakan dan implementasinya dapat terlaksana secara baik sesuai dengan yang digariskan. Konsep ini jika digunakan dalam penelitian ini, rasanya agak sulit menjawab persoalan PKL dari perspektif PKLnya.

Hal yang sama dengan George C. Edward III yang hanya melihat implementasi dari perspektif pemerintah. Hal ini dapat dilihat dimana George C. Edward III menitik beratkan implementasi pada 4 faktor yaitu: **Komunikasi** sangat penting antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran (*target group*). **Sumber daya**, yaitu menunjuk setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya financial. Sumber

daya manusia adalah kecukupan baik kualitas maupun kuantitas implementor yang dapat melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya finansial adalah kecukupan modal investasi atas sebuah program/kebijakan. **Disposisi**, yaitu menunjuk karakteristik yang menempel erat kepada implementator kebijakan/program. Karakter yang penting dimiliki oleh implementator adalah kejujuran, komitmen dan demokratis. **Struktur birokrasi**, menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam Implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting, pertama, adalah mekanisme, dan struktur pelaksana sendiri sendiri.

Selanjutnya model implementasi dari Merilee S. Grindle, menurutnya, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel isi kebijakan ini mencakup:

- 1) Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan;
- 2) Jenis manfaat yang diterima oleh *target group*;
- 3) Sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan; dan
- 4) Apakah letak sebuah program sudah tepat.

Sedangkan Variabel lingkungan kebijakan mencakup:

- 1) Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para actor yang terlibat dalam implementasi kebijakan;
- 2) Karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa;
- 3) Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Dari beberapa pengertian dan model implementasi kebijakan yang disampaikan di atas, penulis memutuskan menggunakan model yang ditawarkan oleh Merilee S. Grindle sebagai alat dalam melakukan penelitian ini. Menurut penulis, model Grindle memiliki perspektif yang mewakili implementator (pemerintah) dan kelompok sasaran (PKL). Sehingga dapat menjawab persoalan yang akan diteliti.

### **2.3. Pengertian Pedagang Kaki Lima**

Pedagang Kaki Lima atau disingkat PKL adalah istilah untuk menyebut penjaja dagangan yang menggunakan gerobak. Istilah itu sering ditafsirkan demikian karena jumlah kaki pedagangnya ada lima. Lima kaki tersebut adalah dua kaki pedagang ditambah tiga "kaki" gerobak. Saat ini istilah PKL juga digunakan untuk pedagang di jalanan pada umumnya.

Sebenarnya istilah kaki lima berasal dari masa penjajahan kolonial Belanda. Peraturan pemerintahan waktu itu menetapkan bahwa setiap jalan raya yang dibangun hendaknya menyediakan sarana untuk perjalanan kaki. Lebar ruas untuk pejalan adalah lima kaki atau sekitar satu setengah meter. Sekian puluh tahun setelah itu, saat Indonesia sudah merdeka, ruas jalan untuk pejalan kaki banyak dimanfaatkan oleh para pedagang untuk berjualan. Dahulu namanya adalah pedagang emperan jalan, sekarang menjadi pedagang kaki lima. Padahal jika merunut sejarahnya, seharusnya namanya adalah pedagang lima kaki.

PKL didefinisikan sebagai penjual yang menjajakan jualannya dengan menempati fasilitas-fasilitas umum dan tidak memiliki izin. Menurut Mc. Gee dan

Yeung (1977: 25), mengartikan PKL sama dengan "*hawkers*", yang didefinisikan sebagai orang-orang yang menjajakan barang dan jasa untuk dijual di tempat yang merupakan ruang untuk kepentingan umum, terutama di pinggir jalan dan trotoar.

Senada dengan hal itu, Soedjana (1981) mendefinisikan PKL sebagai sekelompok orang yang menawarkan barang dan jasa untuk dijual di atas trotoar atau di tepi/di pinggir jalan, di sekitar pusat perbelanjaan/pertokoan, pasar, pusat rekreasi/hiburan, pusat perkantoran dan pusat pendidikan, baik secara menetap atau setengah menetap, berstatus tidak resmi atau setengah resmi dan dilakukan baik pagi, siang, sore maupun malam hari.

Pedagang Kaki Lima menurut Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer (1991), adalah pedagang yang menjual barang dagangannya di pinggir jalan atau di dalam usahanya menggunakan sarana dan perlengkapan yang mudah dibongkar pasang atau dipindahkan serta mempepergunakan bagian jalan atau trotoar, tempat-tempat yang tidak diperuntukkan bagi tempat untuk berusaha atau tempat lain yang bukan miliknya.

Selanjutnya menurut Kartono dkk (1980: 3-7), menyampaikan ciri-ciri PKL adalah:

- a. Merupakan pedagang yang kadang-kadang juga sekaligus berarti produsen;
- b. Ada yang menetap pada lokasi tertentu, ada yang bergerak dari tempat satu ketempat yang lain (menggunakan pikulan, kereta dorong, tempat atau stan yang tidak permanen serta bongkar pasang);

- c. Menjajakan bahan makanan, minuman, barang- barangkonsumsi lainnya yang tahan lama secara eceran;
- d. Umumnya bermodal kecil, kadang hanya merupakan alat bagi pemilik modal dengan mendapatkan sekedar komisi sebagai imbalan atas jerih payahnya;
- e. Kualitas barang-barang yang di Perdagangan relatif rendah dan biasanya tidak berstandar;
- f. Volume peredaran uang tidak seberapa besar, para pembeli merupakan pembeli yangberdaya beli rendah;
- g. Usaha skala kecil bias berupa *family enterprise*, dimana ibu dan anak-anak turut membantu dalam usaha tersebut, baik langsung maupun tidak langsung;
- h. Tawar menawar antar penjual dan pembeli merupakan relasi ciri yang khas pada usaha pedagang kaki lima;
- i. Dalam melaksanakan pekerjaannya ada yang secara penuh, sebagian lagi melaksanakan setelah kerja atau pada waktu senggang, dan ada pula yang melaksanakan musiman.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas, maka, dapat diartikan bahwa PKL adalah pekerja yang menggelar dagangannya ditempat-tempat yang merupakan area publik, tidak memiliki izin usaha, modal usaha kecil, alat atau tempat jualan dapat di bongkar pasang, dan tidak memerlukan keahlian tinggi.

Walau berbagai predikat negatif di lekatkan pada PKL, namun, keberadaan PKL termasuk di Jakarta memberi sumbangan positif, karena mampu menyerap

tenaga kerja yang tidak tertampung pada sektor formal, sebagaimana yang telah ditulis pada latar belakang. Bahkan, jika ditata dan diberdayakan, PKL memiliki potensi ekonomi cukup besar yang dapat meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD).

#### **2.4. Konsep Penataan**

Dalam kamus Tata Ruang dikemukakan bahwa, Penataan merupakan suatu proses perencanaan, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan untuk semua kepentingan secara terpadu, berdaya guna dan berhasil guna, serasi, selaras, seimbang dan berkelanjutan serta keterbukaan, persamaan keadilan dan perlindungan hukum (*Kamus Tata Ruang, Edisi I:1997*)

Selanjutnya menurut Badudu (1995:132), penataan merupakan suatu proses perencanaan dalam upaya meningkatkan keteraturan, ketertiban, dan keamanan. Penataan menjadi bagian dari suatu proses penyelenggaraan pemerintah dimana dalam proses penataan tersebut dapat menjamin terwujudnya tujuan pembangunan nasional. Penataan dapat dirumuskan sebagai hal, cara, hasil atau proses menata. Penataan ini membutuhkan suatu proses yang panjang dimana dalam proses penataan ini perlu ada perencanaan dan pelaksanaan yang lebih teratur demi pencapaian tujuan.

Berdasarkan konsep di atas, jika digunakan dalam menata PKL, akan menghasilkan sebuah perencanaan, keteraturan, ketertiban, dan keamanan. Dengan demikian akan menghilangkan stigma negatif yang selama ini melekat pada PKL, dan jika dilakukan sesuai rencana akan mengangkat posisi PKL sebagai bagian dari pelaku ekonomi yang berkontribusi pada perekonomian daerah, bangsa, dan negara.

## 2.5. Konsep Pemberdayaan

Pemberdayaan bermakna melibatkan masyarakat dalam memperbaiki, mengembangkan, memandirikan, merumuskan, dan menemukan solusi dari masalah yang ada disekitarnya. Kegiatan pemberdayaan dilakukan untuk perubahan yang terencana. Dalam pelaksanaannya dilakukan secara bertahap. Lippit dalam Totok Mardikanto dan Poerwoko Soebianto (2015: 123), menyampaikan 7 tahapan pokok dalam pemberdayaan masyarakat:

1. Penysadaran, yaitu kegiatan-kegiatan yang dilakukan untuk menyadsarkan masyarakat tentang keberadaannya, baik keberadaannya sebagai individu dan anggota masyarakat, maupun kondisi lingkungannya yang menyangkut lingkungan fisik/teknis, social-budaya, ekonomi, dan politik;
2. Menunjukkan adanya masalah, yaitu kondisi yang tidak diinginkan yang kaitannya dengan: keadaan sumberdaya (alam, manusia, sarana, prasarana, kelembagaan, budaya, dan aksesibilitas), lingkungan fisik/teknis, social-budaya, ekonomi, dan politis. Termasuk dalam upaya menunjukkan masalah tersebut, adalah faktor-faktor penyebab terjadinya masalah terutama menyangkut kelemahan internal dan ancaman eksternalnya;
3. Membantu pemecahan masalah, sejak analisis akar masalah, analisis alternatif pemecahan masalah, serta pilihan alternatif pemecahan terbaik yang dapat dilakukan sesuai dengan kondisi internal (kekuatan, kelemahan) maupun kondisi eksternal (peluang dan ancaman) yang dihadapi;

4. Menunjukkan pentingnya perubahan, yang sedang dan yang akan terjadi di lingkungannya, baik lingkungan organisasi dan masyarakat (lokal, nasional, regional, dan global). Karena kondisi lingkungan (internal dan eksternal) terus mengalami perubahan yang semakin cepat, maka masyarakat juga disiapkan untuk mengantisipasi perubahan-perubahan tersebut melalui kegiatan “perubahan yang terencana”;
5. Melakukan pengujian dan demonstrasi, sebagai bagian dari implementasi perubahan terencana yang berhasil dirumuskan. Kegiatan ujicoba dan demonstrasi ini sangat diperlukan, karena tidak semua inovasi cocok (secara: teknis, ekonomis, social-budaya, dan politik/kebijakan) dengan kondisi masyarakatnya. Di samping itu, uji coba juga diperlukan untuk memperoleh gambaran tentang beragam alternative yang paling bermanfaat dengan resiko atau korban yang terkecil.
6. Memproduksi dan mempublikasi informasi, baik yang berasal dari “luar” (penelitian, kebijakan, produsen/pelaku bisnis dll) maupun yang berasal dari dalam (pengalaman, *indigenous technology*, maupun kearifan tradisional dan nilai-nilai adat yang lain). Sesuai dengan perkembangan teknologi, produk dan mediapublikasi yang digunakan perlu disesuaikan dengan karakteristik (calon) penerima manfaat penyuluhannya;
7. Melaksanakan pemberdayaan/penguatan kapasitas, yaitu pemberian kesempatan kepada kelompok lapisan bawah (*grassroots*) untuk bersuara dan menentukan sendiri pilihan-pilihannya (*voice and choice*) kaitannya dengan:

aksesibilitas informasi, ketertiban dalam pemenuhan kebutuhan serta partisipasi dalam keseluruhan proses pembangunan, bertanggung gugat (akuntabilitas publik), dan penguatan kapasitas lokal.

Selanjutnya Wrihatnolo dan Dwidjowijoto (2007: 3-6) melihat bahwa pemberdayaan masyarakat memiliki tiga sisi yaitu: penyadaran, pembangunan kapasitas, dan pendayaan. Pada sisi pertama, penyadaran, target masyarakat diberikan pemahaman-pemahaman tentang hak-hak yang seharusnya dimiliki. Kegiatan yang dapat dilakukan pada tahapan ini adalah memberikan pengetahuan yang bersifat kognisi, kepercayaan, dan penyembuhan. Sisi kedua adalah peningkatan kapasitas atau memberikan kemampuan. Peningkatan kapasitas terdiri dari tiga jenis yaitu manusia, organisasi, dan sistem nilai. Sisi terakhir adalah pendayaan. Memberikan daya, kekuasaan, otoritas, atau peluang.

Salah satu pola pendekatan pemberdayaan masyarakat yang paling efektif dalam rangka peningkatan partisipasi masyarakat adalah *inner resources approach*. Pola ini menekankan pentingnya merangsang masyarakat untuk mampu mengidentifikasi keinginan-keinginan dan kebutuhan-kebutuhannya dan bekerja secara kooperatif dengan pemerintah dan badan-badan lain untuk mencapai kepuasan bagi mereka. Pola ini mendidik masyarakat menjadi *concern* akan pemenuhan dan pemecahan masalah-masalah yang mereka hadapi dengan menggunakan potensi yang mereka miliki (Ross 1987: 77-78).

Atau pada kondisi yang umum, pemberdayaan masyarakat harus meliputi *enabling* (menciptakan suasana kondusif), *empowering* (penguatan kapasitas dan

kapabilitas masyarakat), *protecting* (perlindungan dan keadilan), *supporting* (bimbingan dan dukungan), *foresting* (memelihara kondisi yang kondusif tetap seimbang) (Wrihatnolo dan Dwidjowijoto, 2007: 117).

Sedangkan menurut Shardlow dalam Rukminto Adi (2002: 162-163), pemberdayaan menyangkut permasalahan bagaimana individu, kelompok ataupun masyarakat berusaha mengontrol kehidupan mereka sendiri dan mengusahakan untuk membentuk masa depan sesuai dengan keinginan mereka.

Berbagai konsep dan tahapan pemberdayaan di atas, dapat di gunakan dalam penataan dan pemberdayaan PKL. Dalam konsep pemberdayaan selalu memperhitungkan partisipasi masyarakat. Masyarakat atau kelompok masyarakat diajak secara aktif terlibat pada tiap tahapan kegiatan, dengan demikian, segala proses yang terjadi akan menjadi tanggung jawab bersama.

Implementasi kebijakan penataan dan pemberdayaan PKL di Jakarta, perlu menggunakan konsep pemberdayaan yang lebih memandang PKL dari aspek manfaatnya daripada tetap menggunakan pendekatan ketertiban seperti yang selama ini digunakan, yang hasilnya sampai saat ini belum maksimal.

## **2.6. Kebijakan Pemerintah DKI Jakarta Dalam Penataan dan Pemberdayaan**

### **Pedagang Kaki Lima**

Pemerintah DKI Jakarta telah mengeluarkan beberapa kebijakan dalam upaya penataan dan pemberdayaan PKL. Gubernur Tjokropranolo, menetapkan Perda Nomor 5 Tahun 1978 tentang Pengaturan Tempat dan Usaha serta Pembinaan Pedagang Kaki

Lima. Melalui Perda ini, Gubernur memiliki kewenangan untuk menentukan tempat yang diperbolehkan untuk berjualan. Sebelumnya, PKL harus mendapatkan izin terlebih.

Aturan lain yang mengatur soal penataan dan pemberdayaan PKL di Jakarta adalah Perda No 2 Tahun 2002 tentang Perpasaran Swasta, diatur bahwa setiap usaha perpasaran swasta seperti misalnya swalayan, pusat pertokoan diwajibkan menyediakan ruang bagi usaha kecil dan PKL. Aturan ini dikenakan untuk usaha perpasaran swasta dengan luas bangunan 200-500 m<sup>2</sup> dan lebih dari 500 m<sup>2</sup>. Kewajiban menyediakan tempat bagi usaha dan PKL, tegas tertuang pada pasal 13 (1) poin a, b, dan c. selanjutnya pada pasal 14 (1) poin a, b, dan c. Penyediaan ruang untuk berjualan ini tidak dapat dikonversi ke dalam bentuk lain. Pedagang yang akan menempatnya diprioritaskan bagi pedagang yang sudah berjualan di sekitar lokasi tersebut.

Selanjutnya ada Perda No 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum. Perda ini dengan tegas melarang PKL berjualan di tempat-tempat untuk kepentingan umum, seperti jalan, trotoar, halte dan jembatan penyeberangan kecuali tempat tersebut sudah ditetapkan oleh Gubernur boleh untuk berjualan. Lalu, Pada tahun 2010 dikeluarkan Peraturan Gubernur No. 33 Tahun 2010 tentang Pengaturan Tempat dan Pembinaan Usaha Mikro/Pedagang Kaki Lima. Kebijakan terbaru yakni Peraturan Gubernur Nomor 10 Tahun 2015 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.

Dalam penataan dan pemberdayaan PKL, pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri memberi perhatian khusus dengan mengeluarkan Peraturan Menteri

Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Di mana pada Pasal 1 ayat 2, dengan tegas menyatakan bahwa: Penataan PKL adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah melalui penetapan lokasi binaan untuk melakukan penetapan, pemindahan, penertiban dan penghapusan lokasi PKL dengan memperhatikan kepentingan umum, sosial, estetika, kesehatan, ekonomi, keamanan, ketertiban, kebersihan lingkungan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya pada ayat 3 dengan tegas menyebutkan bahwa Pemberdayaan PKL adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dunia usaha dan masyarakat secara sinergis dalam bentuk penumbuhan iklim usaha dan pengembangan usaha terhadap PKL sehingga mampu tumbuh dan berkembang baik kualitas maupun kuantitas usahanya.

Eksistensi PKL juga diakui oleh Negara dengan keluarnya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2012 Tentang Koordinasi Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Dengan Perpres tersebut, pemerintah, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota berkewajiban melakukan penataan terhadap PKL. Hal ini tegas dituangkan pada pasal 2 “Pemerintah bersama Pemerintah Daerah berkoordinasi melakukan penataan dan pemberdayaan PKL”. Selanjutnya pada Pasal 3 lebih tegas menyatakan bahwa:

- (1) Koordinasi penataan PKL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, dilaksanakan melalui:
  - a. pendataan dan pendaftaran PKL;

- b. penetapan lokasi PKL;
  - c. pemindahan dan penghapusan lokasi PKL;
  - d. peremajaan lokasi PKL; dan
  - e. perencanaan penyediaan ruang bagi kegiatan PKL.
- (2) Pendataan dan pendaftaran PKL sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi:
- a. Lokasi;
  - b. Jenis tempat usaha;
  - c. Bidang usaha;
  - d. Modal usaha; dan
  - e. Volume penjualan.
- (3) Penetapan lokasi PKL sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, merupakan lokasi binaan yang terdiri atas lokasi permanen dan lokasi sementara yang ditetapkan sesuai dengan rencana tata ruang wilayah.
- (4) Pemindahan dan penghapusan Lokasi PKL sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, dilaksanakan pada lokasi PKL yang bukan peruntukannya.
- (5) Peremajaan lokasi PKL sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, merupakan upaya perbaikan.

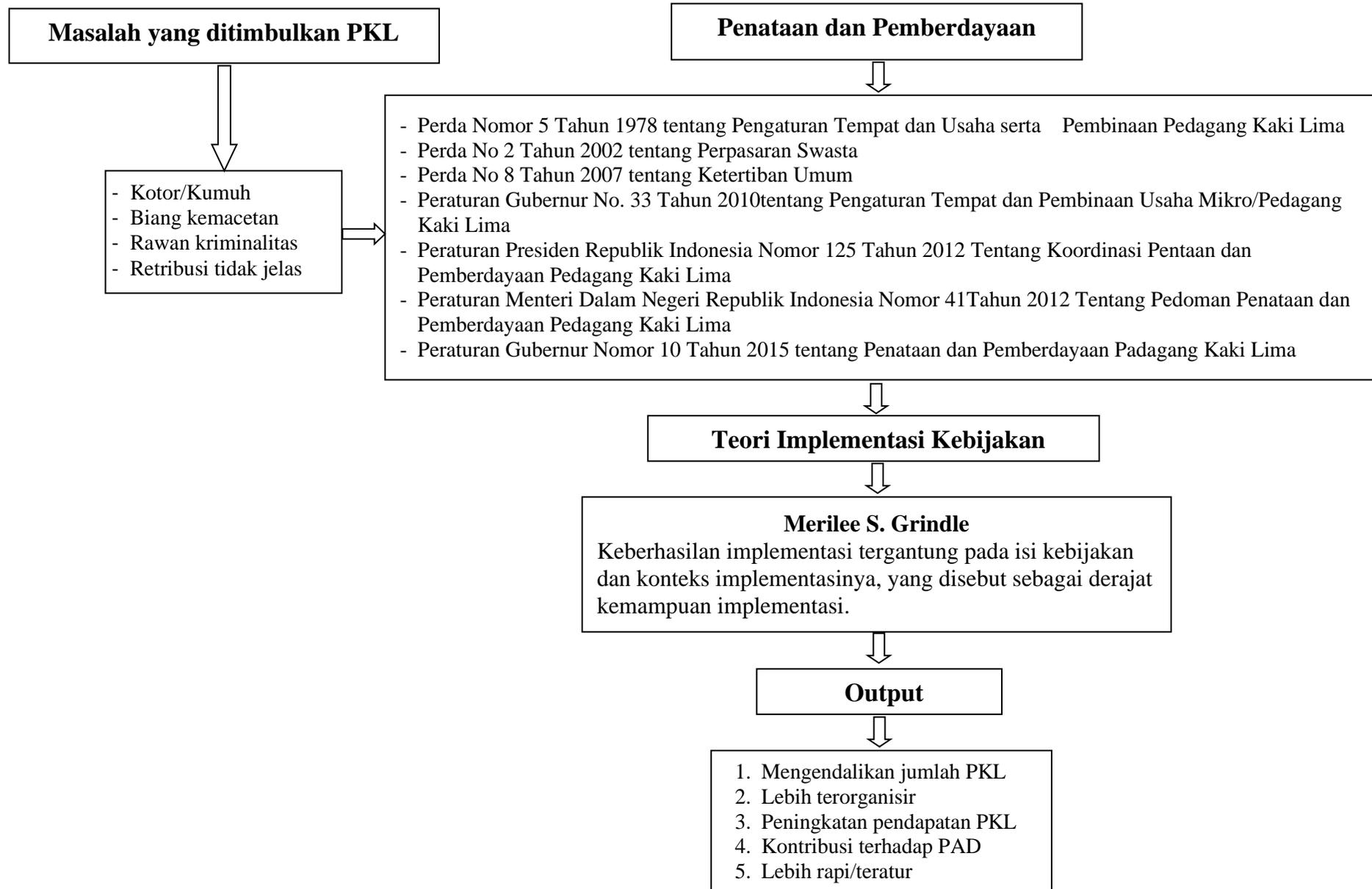
## **2.7. Kerangka Pemikiran**

Pada kerangka pikir yang disusun dalam penelitian ini menggambarkan bahwa pilihan menjadi PKL karena pekerjaan sektor formal terbatas, PKL dianggap penyebab kesemrawutan, dan berbagai predikat negatif lainnya. Padahal, PKL mampu

menyerap tenaga kerja cukup banyak yang tidak tertampung pada sector formal, dan jika ditata dan diberdayakan memiliki potensi ekonomi yang sangat tinggi.

Kebijakan penataan dan pemberdayaan PKL di Jakarta, sampai saat ini belum berhasil dengan baik. Padahal sudah banyak aturan yang dibuat Pemerintah DKI dalam mengatasi persoalan tersebut. Lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar 1 di bawah ini:

Gambar 1. Kerangka Pikir Penelitian



## **BAB III**

### **METODOLOGI PENELITIAN**

#### **3.1. Pendekatan Penelitian**

Sesuai dengan sifat dari objek penelitian, maka, pendekatan penelitian ini adalah kualitatif. Pada pendekatan kualitatif, peneliti berinteraksi secara intens dengan objek penelitiannya agar dapat memahami berbagai fenomena sosial secara alamiah. Hal ini sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Meleong dalam Herdiansyah, (2010: 9), bahwa penelitian kualitatif adalah suatu penelitian ilmiah, yang bertujuan untuk memahami suatu fenomena dalam konteks sosial secara alamiah dengan mengedepankan proses interaksi komunikasi yang mendalam antara peneliti dengan fenomena yang diteliti.

Menurut Lawrence W. Neuman (2013: 19), penelitian dengan menggunakan pendekatan kualitatif memiliki beberapa prinsip, yaitu, membentuk kenyataan social, fokus pada proses, keotentikan sebagai faktor utama, eksplisit, teori dan data bercampur, dibuat tergantung situasi, subjek sedikit, analisis tematik, dan keterlibatn peneliti dalam penelitian.

Selanjutnya Neuman (2013: 30) membagi 3 tipe penelitian: Pertama, penelitian dasar atau riset akademis. Penelitian tipe ini untuk mendapatkan pengetahuan tentang dunia sosial manusia. Kedua, penelitian terapan. Penelitian ini dirancang untuk memberikan jawaban praktis atas masalah nyata atau untuk menjelaskan kebutuhan para praktisi secara langsung dan mendetail. Ketiga, penelitian evaluasi. Tipe penelitian merupakan penelitian yang mencoba menentukan seberapa baik sebuah program atau kebijakan dijalankan.

Berdasarkan 3 tipe penelitian yang disampaikan Neuman, jika salah satu dari tipe di atas digunakan pada penelitian tentang penataan dan pemberdayaan PKL, maka, yang paling sesuai adalah tipe yang ketiga yaitu penelitian evaluasi. Sebab tipe ini mencoba melihat seberapa baik program atau kebijakan dijalankan. Dengan menggunakan tipe evaluasi, dapat dipakai untuk menelusuri berbagai pertimbangan para pengambil kebijakan sebelum dan setelah kebijakan di implementasikan.

Sementara menurut John W. Creswell (2010: 20) bahwa peneliti yang menggunakan strategi ini menyelidiki secara cermat suatu program, peristiwa, aktifitas, proses, atau sekelompok individu. Kasus-kasus dibatasi oleh waktu dan aktifitas, dan peneliti mengumpulkan semua informasi yang dibutuhkan secara lengkap dengan menggunakan berbagai prosedur pengumpulan data berdasarkan waktu yang telah ditentukan.

Penelitian kualitatif memiliki beberapa ciri, yaitu:

1. *Naturalistic inquiry* yaitu mempelajari situasi dunia nyata secara alamiah, tidak melakukan manipulasi, terbuka pada apapun yang timbul;
2. *Inductive analysis* yaitu mendalami rincian dan kekhasan data guna menemukan kategori, dimensi, dan saling berhubungan;
3. *Holistic perspective* yaitu seluruh gejala yang dipelajari dipahami sebagai system yang kompleks lebih dari sekedar penjumlahan bagian-bagiannya;

4. *Qualitative data* yaitu deskripsi terinci, kajian/inkuiri dilakukan secara mendalam;
5. *Personal contact and insight* yaitu peneliti punya hubungan langsung dan bergaul erat dengan orang-orang, situasi dan gejala yang sedang dipelajari;
6. *Dynamic system* yaitu memperhatikan proses, menganggap perubahan bersikap konstan dan terus berlangsung baik secara individu maupun budaya secara keseluruhan;
7. *Unique case orientation* yaitu menganggap setiap kasus bersifat khusus dan khas;
8. *Context sensitivity* yaitu menempatkan temuan dalam konteks social, historis, dan waktu;
9. *Emphatic neutrality* yaitu penelitian dilakukan secara netral agar objektif tapi bersifat empati; dan
10. *Design flexibility* yaitu desain penelitiannya bersifat fleksibel, terbuka beradaptasi, sesuai perubahan yang terjadi (tidak bersifat kaku).

### **3.2. Tahapan Penelitian**

Pada tahapan penelitian akan dijelaskan beberapa hal, yakni:

#### **3.2.1. Tempat Penelitian**

Penelitian dilakukan di wilayah Pasar Tanah Abang, Kecamatan Tanah Abang, Jakarta Pusat. Lokasi Pasar Tanah Abang dipilih dengan

pertimbangan bahwa Pasar Tanah Abang menjadi lokasi favorit para PKL, karena Pasar tersebut merupakan pasar grosir terbesar se Asia Tenggara sehingga banyak didatangi pembeli. Hal itulah yang menarik PKL untuk ikut berjualan disekitarnya.

### 3.2.2. Pemilihan Informan

Dalam menentukan orang yang akan diwawancarai (informan), maka teknik sampling yang digunakan dalam penelitian ini adalah *purposive sampling* (sampel bertujuan). Menurut Sugiyono (2009: 85), *purposive sampling* adalah teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu. Sampel adalah orang yang memiliki pengalaman atau keahlian dalam suatu bidang.

Sementara menurut Moleong (2000:97) Informan adalah seseorang yang benar-benar mengetahui suatu persoalan atau permasalahan tertentu yang darinya dapat diperoleh informasi yang jelas, akurat, dan terpercaya. Informasi tersebut dapat berupa pernyataan, keterangan, atau data-data yang dapat membantu dalam memahami persoalan atau permasalahan yang diteliti.

Agar informasi yang didapat objektif, maka, informan yang dipilih harus orang-orang yang terlibat langsung dengan permasalahan yang akan di teliti. Dalam konteks penelitian Implementasi Kebijakan Penataan dan Pemberdayaan PKL Pasar Tanah Abang, informan yang dipilih adalah:

No	Informan	Jabatan	Pertanyaan
1	M. Taufik	Wakil Ketua DPRD Prov. DKI Jakarta	Bagaimana bentuk dukungan DPRD

			DKI dalam Penataan dan Pemberdayaan PKL?
2	Drs. H. Zaenal, M.Si	Sekretaris Kota Jakarta Pusat	<p>Apa bentuk program dalam penataan dan pemberdayaan PKL? Apakah program yang ada sudah memenuhi keinginan PKL?</p> <p>Langkah apa yang dilakukan Pemda dalam implementasi program penataan dan pemberdayaan PKL Pasar Tanah Abang?</p> <p>Bagaimana dengan dukungan SDM? Bagaimana kesiapan Pemkot dalam mengimplementasikan Pergub No. 10/2015?</p>
3	Julius  Erus Suarna	Ka.Seksi Koperasi & UMKM Jakarta Pusat  Ka.TU Sudin UMKM Jakarta Pusat	<p>Apa langkah dan program yang dilakukan Sudin UMKM dalam Menata dan memberdayakan PKL Tanah Abang?</p> <p>Perubahan apa yang diinginkan dalam penataan dan pemberdayaan PKL pasar Tanah Abang?</p>
4	Hidayatullah  Wiryawan	Camat Tanah Abang  KaSie. Pembangunan & Lingkungan Kecamatan Tanah Abang	<p>Langkah apa yang telah dan akan dilakukan dalam penataan dan pemberdayaan PKL?</p> <p>Kendala apa yang</p>

			<p>dihadapi dalam penataan dan pemberdayaan PKL Tanah Abang?</p> <p>Bagaimana penerimaan PKL terhadap program yang ditawarkan?</p>
5	Iyan Sophian Hadi	KaSatPol PP Kota Jakarta Pusat	Apa kendala dalam penertiban PKL?
	Madju Siburian	KaSat Pol PP Kec. Tanah Abang	Sebelum penertiban, apakah dilakukan sosialisasi?
6	Amat Japar	Ass. Seksi Usaha & Pengembangan Unit Pasar Besar (UPB) Pasar Tanah Abang Blok A, B, dan F	Berapa jumlah PKL saat ini?
	Warimin	Ass. Seksi Usaha & Pengembangan Unit Pasar Besar (UPB) Pasar Tanah Abang Blok G	Upaya apa yang dilakukan UPB dalam memfasilitasi PKL?
			Berapa jumlah transaksi perhari di pasar Tanah Abang?
7	Bang Sukri	Tokoh Masyarakat Tanah Abang (Ketua LKM Kebon Kacang)	Apakah masyarakat Tanah Abang dilibatkan dalam penataan dan pemberdayaan PKL?
	Babe Uud	Tokoh Masyarakat Tanah Abang	Apakah keberadaan PKL mengganggu masyarakat setempat?
8	dr. Ali Mahsum, BioMed	Ketua Umum DPP Asosiasi Pedagang Kaki Lima Indonesia (APKLI)	Bagaimana Bapak melihat pola/model penataan dan pemberdayaan PKL di DKI Jakarta?
			Bagaimana Bapak melihat pola/model penataan dan pemberdayaan PKL di Pasar Tanah

			Abang?  Apa Kelemahan dari pola/model penataan dan pemberdayaan terhadap PKL yang di lakukan pemerintah DKI Jakarta di Pasar Tanah Abang?
9	Didin Lilis Ramli Alex Debo H. Onding Fauziah Neneng H. Yusuf D Rasak Rahim Hj. Nurhayati H. Burhan Sodiq Abdullah	PKL	Apakah program penataan dan pemberdayaan dari Pemda sesuai keinginan bapak/ibu?  Apa yang bapak/ibu harapkan dari pemerintah? Apakah bapak/ibu membayar retribusi?

### 3.2.3. Pengumpulan Data

Dilihat dari jenisnya, terdapat dua jenis data yaitu kualitatif dan kuantitatif. Berdasarkan desain penelitian maka digunakan jenis data kualitatif yaitu diungkapkan dalam bentuk kalimat serta uraian-uraian. Berdasarkan sumber data dalam penelitian ini adalah:

#### a. Data primer

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari informan atau objek yang terkait langsung dengan implemetasi kebijakan penataan dan pemberdayaan PKL. Dalam penelitian ini data primer diperoleh melalui wawancara. Dalam wawancara,

peneliti mengajukan pertanyaan-pertanyaan kepada informan yang terkait dengan bahasan penelitian ini. Dari hasil wawancara tersebutlah diperoleh berbagai macam informasi tentang penataan dan pemberdayaan PKL.

#### **b. Data sekunder**

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari sumber buku, jurnal, laporan tahunan, dan dokumen lain yang relevan dengan penelitian.

### **3.3. Pengolahan dan Analisis Data**

Pada Jenis penelitian kualitatif, pengolahan data tidak harus dilakukan setelah data terkumpul atau pengolahan data selesai. Dalam hal ini, data sementara yang terkumpulkan, data yang sudah ada dapat diolah dan dilakukan analisis data secara bersamaan. Pada saat analisis data, dapat kembali lagi ke lapangan untuk mencaritambahkan data yang dianggap perlu dan mengolahnya kembali. Suyanto dan Utinah (2006: 173), mengatakan pengolahan data dalam penelitian kualitatif dilakukan dengan cara mengklasifikasikan atau mengkategorikan data berdasarkan beberapa tema sesuai fokus penelitiannya. Pengolahan data pada penelitian ini terdiri dari:

#### **3.3.1 Reduksi Data**

Reduksi data merupakan proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan lapangan Miles dan Huberman (1992:16). Langkah-langkah yang dilakukan adalah menajamkan analisis, menggolongkan atau pengkategorisasian ke dalam tiap permasalahan melalui uraian singkat,

mengarahkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasikan data sehingga dapat ditarik dan diverifikasi. Data yang di reduksi antara lain seluruh data mengenai permasalahan penelitian.

Data yang di reduksi akan memberikan gambaran yang lebih spesifik dan mempermudah peneliti melakukan pengumpulan data selanjutnya serta mencari data tambahan jika diperlukan. Semakin lama peneliti berada di lapangan maka jumlah data akan semakin banyak, semakin kompleks dan rumit. Oleh karena itu, reduksi data perlu dilakukan sehingga data tidak bertumpuk agar tidak mempersulit analisis selanjutnya.

### **3.3.2. Penyajian Data**

Setelah data di reduksi, langkah analisis selanjutnya adalah penyajian data. Penyajian data merupakan sebagai sekumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. (Miles dan Huberman, 1992: 17).

Penyajian data diarahkan agar data hasil reduksi terorganisaikan, tersusun dalam pola hubungan sehingga makin mudah dipahami. Penyajian data dapat dilakukan dalam bentuk uraian naratif, bagan, hubungan antar kategori serta diagram alur. Penyajian data dalam bentuk tersebut mempermudah peneliti dalam memahami apa yang terjadi. Pada langkah ini, peneliti berusaha menyusun data yang relevan sehingga informasi yang didapat disimpulkan dan memiliki makna tertentu untuk menjawab masalah penelitian.

Penyajian data yang baik merupakan satu langkah penting menuju tercapainya analisis kualitatif yang valid dan handal. Dalam melakukan

penyajian data tidak semata-mata mendeskripsikan secara naratif, akan tetapi disertai proses analisis yang terus menerus sampai proses penarikan kesimpulan. Langkah berikutnya dalam proses analisis data kualitatif adalah menarik kesimpulan berdasarkan temuan dan melakukan verifikasi data.

### **3.3.3. Menarik kesimpulan atau verifikasi**

Tahap ini merupakan tahap penarikan kesimpulan dari semua data yang telah diperoleh sebagai hasil dari penelitian. Penarikan kesimpulan atau verifikasi adalah usaha untuk mencari atau memahami makna/arti, keteraturan, pola-pola, penjelasan, alur sebab akibat atau proposisi. Sebelum melakukan penarikan kesimpulan terlebih dahulu dilakukan reduksi data, penyajian data serta penarikan kesimpulan atau verifikasi dari kegiatan-kegiatan sebelumnya. Sesuai dengan pendapat Miles dan Huberman, proses analisis tidak sekali jadi, melainkan interaktif, secara bolak-balik diantara kegiatan reduksi, penyajian dan penarikan kesimpulan atau verifikasi selama waktu penelitian. Setelah melakukan verifikasi maka dapat ditarik kesimpulan berdasarkan hasil penelitian yang disajikan dalam bentuk narasi. Penarikan kesimpulan merupakan tahap akhir dari kegiatan analisis data. Penarikan kesimpulan ini merupakan tahap akhir dari pengolahan data.

### **3.4. Triangulasi/Keabsahan Data**

Dalam wawancara, akan dilakukan Teknik triangulasi, yaitu membuktikan keabsahan data. Vanderstoep dan Johnston (2009: 190) mengatakan bahwa teknik triangulasi terdiri dari 3 cara, yaitu:

1. Saling membandingkan data. Melalui cara ini peneliti mencari data mana yang lebih valid. Dalam validitas data ini, peneliti dapat

membandingkan semua data, baik yang diperoleh melalui wawancara maupun yang bukan melalui hasil wawancara;

2. Membandingkann dengan metode. Melalui cara ini, peneliti mempelajari kembali semua data yang dianggap telah valid. Data yang telah dibandingkan dengan data-data yang lain dan dianggap valid dibandingkan dengan prosedur-prosedur ilmiah. Data yang telah melalui proses ini akan memiliki derajat kepercayaan yang lebih tinggi; dan
3. Membandingkan atau triangulasi dengan teori. Dalam teknik ini, peneliti menyiapkan pertanyaan-pertanyaan melalui penaduan-panduan yang bisa diperoleh dari teori-teori. Menurut Lincoln dan Guba dalam Vanderstoep dan Johnston (2009: 225), satu teori tidak menjamin keabsahan data. Untuk mengatasi hal tersebut, peneliti harus melihat beberapa teori dan dari situ kemudian menyusun panduan-panduan. Panduan-panduan ini menjadi dasar bagi peneliti dalam menyusun pertanyaan-pertanyaan yang akan diajukan saat wawancara.

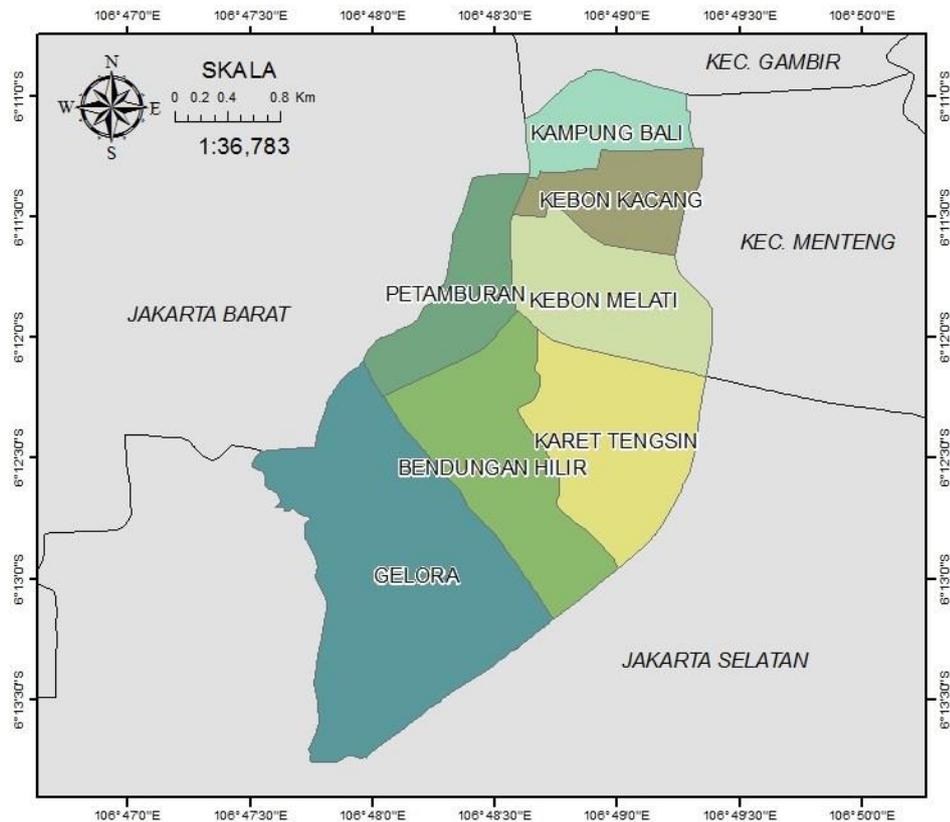
## BAB IV

### IMPLEMENTASI PROGRAM PENATAAN DAN PEMBERDAYAAN PEDAGANG KAKI LIMA PASAR TANAH ABANG

#### 4.1. Gambaran Lokasi Penelitian

Jakarta Pusat terdiri dari 8 kecamatan dan 44 kelurahan. Salah satu Kecamatan yaitu Tanah Abang. Kecamatan Tanah Abang terdiri dari 7 Kelurahan yaitu: Gelora, Bendungan Hilir, Karet Tengsin, Kebon Melati, Petamburan, Kebon Kacang, dan Kampung Bali<sup>4</sup>.

Gambar 1. Peta Kecamatan Tanah Abang



Sumber: Tanah Abang Dalam Angka 2015

<sup>4</sup> Tanah Abang Dalam Angka 2015

Secara geografis, Kecamatan Tanah Abang terletak 16<sup>0</sup>6'66" Bujur Timur, dan 6<sup>0</sup>22'66" Lintang Utara, dengan luas wilayah 9,3 km<sup>2</sup>. Kecamatan Tanah Abang berbatasan dengan:

- Jalan Jatibaru–Jalan Kebon Sirih di sebelah utara;
- Sebelah timur berbatasan Kali Cideng – Jembatan Dukuh Atas;
- Bagian selatan berbatasan dengan Jalan Jenderal Sudirman;
- Pada bagian barat dengan Kali Grogol Utara – Jalan Palmerah; dan
- Bagian Utara – Jalan Ks. Tubun<sup>5</sup>.

Dari 7 kelurahan di Kecamatan Tanah Abang, yang terluas wilayahnya adalah Kelurahan Gelora sekitar 28%, selanjutnya Bendungan Hilir 17%, Karet Tengsin 16%, Kebon Melati 13%, Petamburan 10%, Kebon Kacang dan Kampung Bali masing-masing 8%. Lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar 2 di bawah:

Gambar 2. Persentase Luas Wilayah Menurut Kelurahan



Sumber: *Tanah Abang Dalam Angka 2015*

<sup>5</sup> Tanah Abang Dalam Angka 2015

#### 4.1.1. Luas Wilayah, Jumlah RT, RW, Rumah Tangga, dan Penduduk

##### Menurut Kelurahan

Tabel 2. Luas Wilayah, Jumlah RT, RW, Rumah Tangga, dan Penduduk

##### Menurut Kelurahan

Kelurahan	Luas Wilayah (Km <sup>2</sup> )	%	RW	RT	Rumah Tangga	Jumlah Penduduk
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Gelora	2,59	27,85	2	12	2.811	3.760
Bendungan Hilir	1,58	16,99	9	124	7.717	25.436
Karet Tengsin	1,53	16,45	9	70	5.158	21.969
Kebon Melati	1,26	13,55	13	152	21.629	39.505
Petamburan	0,90	9,68	11	119	12.640	38.527
Kebon Kacang	0,71	7,63	11	152	8.348	25.125
Kampung Bali	0,73	7,85	10	81	5.000	14.340
Jumlah total	9,30	100,00	65	710	63.303	168.662

Sumber: *Tanah Abang Dalam Angka 2015*

Tabel di atas, menjelaskan bahwa kelurahan yang beririsan langsung dengan Pasar Tanah mempunyai penduduk sangat padat, walaupun wilayahnya kecil. Sebaliknya dengan kelurahan yang relatif jauh dari Pasar Tanah Abang, jumlah penduduknya sedikit walaupun wilayahnya cukup luas. Tabel tersebut juga menjelaskan bahwa Pasar Tanah Abang menjadi magnet bagi banyak orang, sehingga berupaya mendekat atau tinggal di sekitar pasar tersebut.

#### 4.1.2. Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin, Rasio Jenis Kelamin dan Kepadatan Penduduk

Tabel 3. Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin, Rasio Jenis Kelamin dan Kepadatan Penduduk

Kelurahan	Luas Wilayah (Km <sup>2</sup> )	Jenis Kelamin		Jumlah	Rasio Jenis Kelamin	Kepadatan Penduduk (Jiwa/Km <sup>2</sup> )
		Laki-laki	Perempuan			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Gelora	2,59	1.869	1.891	3.760	98,84	1.452
Bendungan Hilir	1,58	12.787	12.649	25.436	101,09	16.099
Karet Tengsin	1,53	11.333	10.636	21.969	106,55	14.359
Kebon Melati	1,26	20.273	19.232	39.505	105,41	31.353
Petamburan	0,90	20.054	18.473	38.527	108,56	42.808
Kebon Kacang	0,71	12.806	12.319	25.125	103,95	35.387
Kampung Bali	0,73	7.230	7.110	14.340	101,69	19.767
Jumlah total	9,30	86.352	82,310	168.662	104,911	18.136

Sumber: Tanah Abang Dalam Angka 2015

Tabel di atas memperlihatkan bahwa di Kecamatan Tanah Abang jumlah laki-laki lebih banyak dibandingkan dengan jumlah penduduk perempuan. Dari 7 kelurahan, hanya satu kelurahan dimana penduduk perempuan lebih banyak yakni di Kelurahan Gelora. Hal lainnya yang dapat dilihat dari tabel adalah kepadatan penduduk. Kepadatan penduduk yang ideal menurut *World Health Organization* (WHO), maksimal sebanyak 9.600 jiwa tiap Km<sup>2</sup>.<sup>6</sup> Sementara data di atas menunjukkan tingkat kepadatan yang jauh dari ideal jika menggunakan pendekatan dari WHO.

<sup>6</sup><http://www.tempo.co/read/news/2010/08/20/057272>

## 4.2. Sejarah Pasar Tanah Abang

Sampai saat ini, belum diketahui secara pasti asal nama Tanah Abang, karena belum ada sumber sejarah tertulis mengenai penemuan nama tersebut. Merujuk pada buku 250 Tahun Pasar Tanah Abang yang diterbitkan PD Pasar Jaya (1982). Nama Tanah Abang mulai disebut-sebut pada pertengahan abad ke-17, sehingga banyak orang memperkirakan nama itu berasal dari tentara Mataram yang menyerang VOC pada 1628. Tanah Abang dijadikan pangkalan tentara Mataram, karena mereka tidak hanya melancarkan serangan dari arah lautan, namun juga mengepung kota dari arah selatan. Tentara Mataram menggunakan Tanah Abang sebagai pangkalan karena konturnya yang berbukit-bukit dengan genangan rawa-rawa di sekitarnya, yang mengalir ke Kali Krukut. Kawasan itu bertanah merah, atau abang dalam bahasa Jawa. Diperkirakan dari sana nama itu muncul.

Nama Tanah Abang sendiri konon mengambil istilah Jawa. “Abang” itu dalam Bahasa Indonesia berarti merah. Terus apa kaitannya dengan warna merah? Konon lagi, tanah di wilayah Tanah Abang kala itu berwarna merah. Jadilah disebut sebagai Tanah Abang, atau tanah berwarna merah.

Dalam versi lain Tanah Abang berasal dari kata Nabang. Nabang adalah sejenis pohon Palembang, karena dulu di daerah ini banyak pohon palem. Orang Belanda menyebutnya “De Nabang”. Orang Betawi menyebutnya Tenabang, jadilah sekarang Tanah Abang. Ada juga yang mengatakan asal nama Tanah Abang dari kata “Tanahnya si abang” (kakak).

Dahulu, Tanah Abang merupakan daerah perkebunan yang dikuasai oleh orang Belanda dan Cina. Jenis perkebunan yang diusahakan saat itu antara lain

kebun kacang, kebun jahe, kebun melati, kebun sirih, dan lainnya yang kemudian menjadi nama wilayah sampai sekarang. Karena melimpahnya hasil-hasil perkebunan di daerah tersebut mendorong Justinus Vinck untuk mengajukan permohonan mendirikan sebuah pasar di daerah Tanah Abang dan Senen.

Setelah mendapat izin dari Gubernur Jenderal Abraham Patras (Abraham Patramini) pada tanggal 30 Agustus 1735, Vinck membangun dua pasar, yaitu Pasar Tanah Abang dan Pasar Senen. Ijin yang diberikan saat itu untuk Pasar Tanah Abang adalah untuk berjualan tekstil serta barang kelontong dan hanya buka setiap hari Sabtu. Oleh karena itu, pasar ini disebut Pasar Sabtu. Pasar ini mampu menyaingi Pasar Senen (*Welter Vreden*) yang sudah lebih dulu maju.

Seiring berkembangnya Pasar Tanah Abang, maka, peranan Kali Krukut pun makin penting sebagai tempat berlabuhnya perahu yang memuat barang-barang yang akan dijual ke Pasar Tanah Abang. Selain digunakan sebagai sarana transportasi, Kali Krukut juga digunakan untuk keperluan sehari-hari penduduk. Untuk menjaga kebersihan dan mencegah banjir, Pemerintah Belanda membuat pintu air pada tahun 1917.

Pada tahun 1740 terjadi Peristiwa *Chineezenmoord*, pembantaian orang-orang China, perusakan harta benda, termasuk Pasar Tanah Abang diporak-porandakan dan dibakar. Ketika itu banyak kios dirusak, di porak-porandakan, dan dibakar. Akibatnya banyak orang-orang China menyingkir ke daerah pinggiran. Karena itu, wilayah Tanah Abang menjadi sepi. Pemerintah Belanda merasakan dampaknya, dan mulai melakukan pendekatan kepada orang-orang China untuk bergerak kembali memutar roda perekonomian.

Saat itu, wilayah Tanah Abang meliputi Kelurahan Kampung Bali, Kebon Kacang, dan Kebon Melati. Tetapi yang menjadi inti Kampung Tanah Abang adalah di sekeliling Pasar Tanah Abang. Asal mula nama Kampung Bali berawal dari banyaknya orang Bali yang tinggal di sana. Pada waktu itu pemerintah Belanda memberikan pangkat kapten kepada kepala kelompok suku-suku bangsa yang ada di Batavia. Sehingga muncul nama Kampung Bali, Kampung Bugis, Kampung Melayu, Kampung Ambon, Kampung Cina. Bahkan menjelang akhir abad ke-19 banyak orang Arab yang menghuni wilayah ini. Di tahun 1920 jumlahnya mencapai 13.000 jiwa.

Bersamaan dengan perkembangan daerah Tanah abang berkat adanya pasar, daerah itu pun terkenal sebagai tanah kuburan. Pekuburan Tanah Abang dibuka pada tahun 1795. banyak pemuka masyarakat dimakamkan di daerah ini. Begitu tersohnya pekuburan Tanah Abang, sampai-sampai orang Belanda sering berseloroh "*terug naar Tanah Abang*" maksudnya "*masuk liang kubur*". Pada tahun 1881, Pasar Tanah Abang kembali dibangun dan yang tadinya dibuka pada hari Sabtu, ditambah hari Rabu, sehingga Pasar Tanah Abang dibuka 2 kali seminggu.

Bangunan Pasar pada mulanya sangat sederhana, terdiri dari dinding bambu dan papan serta atap rumbia dari 229 papan dan 139 petak bambu. Pasar Tanah Abang terus mengalami perbaikan hingga akhir abad ke-19 dan bagian lantainya mulai dikeraskan dengan pondasi adukan. Pada tahun 1913, Pasar Tanah Abang kembali diperbaiki. Pada tahun 1926 pemerintah Batavia membongkar Pasar Tanah Abang dan diganti bangunan permanen berupa tiga los panjang dari tembok dan papan serta beratap genteng, dengan kantor pasarnya berada di atas bangunan pasar mirip kandang burung. Pelataran parkir di depan pasar menjadi tempat parkir kuda-kuda penarik delman dan gerobak. Di situ tersedia kobakan air

yang cukup besar, dan di seberang jalan ada toko yang khusus menjual dedak makanan kuda. Beberapa puluh meter dari toko dedak ada sebuah gang yang dikenal sebagai Gang Madat, tempat lokalisasi para pematik. Pada zaman pendudukan Jepang, pasar ini hampir tidak berfungsi, dan menjadi tempat para gelandangan.

Pasar Tanah Abang semakin berkembang setelah dibangunnya Stasiun Tanah Abang. Di tempat tersebut mulai dibangun tempat-tempat seperti Masjid Al Makmur dan Klenteng Hok Tek Tjen Sien yang keduanya seusia dengan Pasar Tanah Abang. Pada tahun 1973, Pasar Tanah Abang diremajakan, diganti dengan 4 bangunan berlantai empat, dan sudah mengalami dua kali kebakaran, pertama tanggal 30 Desember 1978, Blok A di lantai tiga dan kedua menimpa Blok B tanggal 13 Agustus 1979. Pada tahun 1975 tercatat kiosnya ada 4.351 buah dengan 3.016 pedagang.

Kini Pasar Tanah Abang tercatat sebagai pasar tekstil terbesar di Asia Tenggara dan sebagai pusat Perdagangan pakaian dan tekstil utama ke berbagai wilayah di Indonesia, Asia dan dunia. Jika berkunjung ke pasar ini, banyak orang-orang berkulit hitam asal Afrika berbelanja di tempat ini<sup>7</sup>.

#### **4.3. Potensi Ekonomi Pasar Tanah Abang**

Pasar Tanah Abang terdiri dari beberapa blok, yakni blok A, B, F, dan G, dengan jumlah kios, yakni, Blok A 7.843, Blok B 5.168 kios, Blok F lama 1.722 kios, Blok F1 553 kios, Blok F2 1.390 kios, dan Blok EF 203 kios, jumlah total kios dari Blok A, B, dan F 16.879. Sementara jumlah tempat usaha di Blok G

---

<sup>7</sup>Pasar Tanah Abang 250 Tahun. PD Pasar Jaya, 1982

sebanyak 2.196 terdiri dari Kios dengan jumlah 369, Los jumlahnya 388, dan Counter 1.439<sup>8</sup>. Total jumlah tempat usaha dari semua blok sebanyak 19.075.

Di Pasar Tanah Abang semua blok menyatu kecuali Blok G yang terpisah dari blok lainnya. Blok yang paling ramai dan menjadi pusat Perdagangan di Pasar Tanah Abang yakni Blok A dan Blok B. Dua blok itu disatukan bangunannya yang dulu dikenal sebagai Blok C, D, E. Ketiga blok tersebut kini menyatu dalam Blok A dan B. Blok F hingga kini masih tetap semarak karena bangunan tersebut dikelola oleh PD Pasar Jaya. Dengan menyatunya beberapa blok tersebut, kini Pasar Tanah Abang hanya dikenal dengan Blok A, B, dan F, ditambah dengan Blok G Yang dihidupkan lagi oleh Pemprov DKI Jakarta. Posisi Blok G berada di belakang, dekat dengan stasiun Kereta Tanah Abang. Blok G direvitalisasi untuk menampung para PKL. Namun sayangnya Blok G ditinggal sebagian besar pedagang karenasepi pembeli. Akhirnya, para PKL kembali berjualan ditempat-tempat umum, walaupun oleh UPB Pasar Jaya telah mengeluarkan kebijakan dengan menggratiskan sewa selama 6 bulan dan setelahnya UPB Pasar Jaya memediasi para PKL dalam bernegosiasi dengan pihak Bank agar diberi keringan dalam mencicil kios yang akan dibeli oleh para pedagang<sup>9</sup>. Bahkan menurut pedagang yang masih bertahan mengatakan bahwa sampai saat ini mereka hanya membayar seratus ribu rupiah sebulan<sup>10</sup>. Namun, menurut ibu Neneng yang sudah delapan tahun menggeluti profesi sebagai PKL penjual sepatu “*Selama berjualan*

---

<sup>8</sup> Kios = tertutup, Los = terbuka, Counter = setengah tertutup. Bapak Warimin, Asisten Usaha dan Pengembangan UPB Pasar Tanah Abang Blok G. (wawancara, 28-01-2016)

<sup>9</sup> Bapak Amat Japar, SH, Ass. Seksi Usaha dan Pengembangan UPB Pasar Tanah Abang. (wawancara, 23-12-2015)

<sup>10</sup> Ibu Fauziah dan bapak M. Yusuf D, pedagang Blok G Lt. 2 (wawancara, 25-1-2016)

*di Blok G saya terus-terusan merugi, sehingga saya dan suami turun kembali berjualan di trotoar”<sup>11</sup>.*

Pasar Tanah Abang sebagai pasar tekstil terbesar di Asia Tenggara, omsetnya rata-rata 100 miliar – 200 miliar rupiah perhari. Bahkan pada bulan ramadhan dan menjelang hari raya idul fitri bisa mencapai 1 triliun rupiah perhari. Pasar Tanah Abang dengan statusnya tersebut, dan lokasinya tepat berada di jantung Kota Jakarta, menjadi tempat yang paling ramai dikunjungi orang setiap harinya. Para pedagang dari daerah-daerah di Indonesia bahkan pedagang dari negara ASEAN dan Afrika, ditambah pembeli lokal dan dari daerah sekitar Jakarta membaaur menjadi satu. Jadi, tidak heran kalau omset perharinya sangat besar.

Keramaian Pasar Tanah Abang, makin bertambah dengan hadirnya PKL yang menjajakan berbagai jenis dagangan ditempat-tempat umum, juga bebasnya segala jenis angkutan umum lalu lalang dan menaik turunkan penumpangsehingga memberi kesan tidak nyaman, macet, sarang kriminal dan berbagai kesan negatif lainnya.

Sebagai pasar tekstil terbesar di Indonesia bahkan se Asia Tenggara, dengan posisi tepat berada di jantung Ibukota Jakarta, sudah seharusnya Pasar Tanah Abang bebas dari segala aktifitas yang menyebabkan kesemrawutan. Harus dibuat nyaman agar pembeli yang datang bebas bergerak dan terhindar dari rasa takut. Walau demikian, PKL yang ada di tempat itu tidak mesti digusur, melainkan di tata dengan menempatkannya pada lokasi-lokasi yang ramai dilalui orang, tentunya dengan membuat kios-kios disekitar pasar tersebut. Jika PKL tertata akan

---

<sup>11</sup> Ibu Neneng, sebelum jualan sepatu, pernah menjadi guru honorer SD dan TK, dan suaminya korban PHK di salah satu pabrik di Tanjung Priok. (wawancara, 29-12-2015)

memberi manfaat, paling tidak retribusinya tidak bocor kemana-mana. Selain itu dapat menjadi pilihan alternatif bagi pengunjung dalam berbelanja, juga dapat menjadi tujuan wisata.

Untuk itu, Pasar Tanah Abang, sebaiknya dijadikan Kawasan Khusus belanja tekstis/pakaian, artinya kendaraan tidak bisa lagi melewati pasar dengan cara membuat lahan parkir disekitarnya. Untuk angkutan umum, dibuatkan terminal, agar tidak terjadi penumpukan kendaraan dan penumpang di sekitar Pasar Tanah Abang. Untuk PKL, ditata dengan menempatkan pada kios-kios yang dikelompokkan sesuai jenis dagangannya.

#### **4.4. Kondisi PKL Pasar Tanah Abang**

Perkembangan yang kian pesat di Pasar Tanah Abang menjadi salah satu daya tarik bagi masyarakat untuk berbelanja di pasar tersebut. Makin ramainya kegiatan ekonomi di Pasar Tanah Abang tidak hanya didominasi oleh toko-toko besar yang ada, tetapi juga banyak pedagang eceran dengan modal kecil. Ramainya Pasar Tanah Abang merangsang bagi masyarakat yang ingin mencoba peruntungannya dengan berjualan dimana saja walaupun itu fasilitas umum. Padahal, menjadi PKL di Pasar Tanah Abang tidak semudah yang dikira, sebelum berjualan, PKL harus *“bersahabat”* dengan *“penguasa lokal”* karena tidak sejengkal tanahpun di daerah itu yang tidak ada *“pemiliknya”*. Setelah di konfirmasi kebeberapa pihak, penulis menemukan cerita bahwa masih adanya PKL di sekitar Pasar Tanah Abang karena mereka dapat *“perlindungan”*, sehingga sampai hari ini masih merasa nyaman dalam berdagang. Bahkan Babe H. Uud mensinyalir ada oknum aparat yang perjual belikan jalan untuk berjualan bagi PKL. Babe Uud mengatakan *“tidak*

*mungkin PKL berani jualan dan mengambil jalan kalau tidak ada yang menjualnya dan melindungi mereka”<sup>12</sup>.*

Dengan perputaran uang yang begitu besar, menjadi magnet bagi PKL untuk dapat “*cipratan*” dari aktifitas ekonomi Pasar Tanah Abang. Para PKL menggelar jualannya di mana saja selama masih ada tempat yang kosong termasuk di fasilitas-fasilitas umum, seperti, trotoar, depan-depan kios, bahkan sebagian menempati ruas-ruas jalan. Akibatnya kesemrawutan, kriminalitas (copet), macet menjadi pemandangan sehari-hari di tempat tersebut. Menurut pedagang di Blok G lantai 2 hampir setiap hari mereka menyaksikan pencopet berlarian dan orang berteriak karena kecopetan<sup>13</sup>. Itulah pemandangan sehari-hari yang disaksikan para pedagang setempat, begitulah jika sebuah kawasan yang ramai tidak ditata, dengan sendirinya mengundang kriminalitas. Orang-orang yang “*berprofesi*” sebagai pencopet tentu akan mendatangi daerah yang ramai seperti pasar, karena pengunjung pasar dipastikan membawa uang.

Dari segi jumlah, PKL yang beraktifitas di sekitar Pasar Tanah Abang, penulis tidak mendapatkan data tertulis dari berbagai instansi yang penulis datangi seperti Sudin UMKM Jakarta Pusat, UPB Pasar Tanah Abang, dan Kecamatan Tanah Abang. Walau demikian, berdasarkan wawancara dengan Kepala Kecamatan Tanah Abang dan Komandan SatPol PP Kecamatan Tanah Abang, yang sehari-hari berhadapan dengan PKL Pasar Tanah Abang didapatkan informasi bahwa jumlah PKL sebelum ditertibkan pada tahun 2011 mencapai 3000 PKL<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Tokoh Masyarakat Tanah Abang (wawancara, 15-12-2015)

<sup>13</sup> Muh. Yusuf D, Ibu Fauziah, bang Rahim, pedagang Blok G lantai 2 (wawancara, 25-01-2016)

<sup>14</sup> Bapak Hidayatullah (Camat Tanah Abang) (wawancara, 11-01-2016). Dan SatPol PP Bapak Madju Siburian. (wawancara, 08-01-2016)

Setelah penertiban pada tahun 2011, jumlah PKL berkurang cukup signifikan, oleh pihak kecamatan Tanah Abang diperkirakan tinggal 30% - 40% PKL yang masih "*bandel*", sedangkan menurut Ali Mahsum<sup>15</sup> sekarang ini jumlah yang tersisa berkisar 1200 PKL. Yang tersisa ini masih menyisakan banyak pekerjaan bagi Pemerintah Daerah (Pemda) Jakarta Pusat. PKL yang penulis temui lebih senang berjualan dipinggir jalan daripada ditempatkan pada lokasi tertentu, dengan alasan sulit pembeli dan harus bayar mahal jika menempati kios, counter, ataupun los<sup>16</sup>. Hal yang sama disampaikan Ibu Iis, "*enakan jualan di pinggir jalan dan tidak mau pindah*"<sup>17</sup>, beliau merasa tidak mengganggu pengguna jalan ataupun pengunjung pasar, apalagi beliau setiap hari membayar biaya "kebersihan". Pihak UPB Pasar Tanah Abang, mengatakan bahwa pihaknya memberi keringan bahkan gratis sampai 6 bulan asal PKL mau menempati kios-kios yang masih kosong, mereka hanya membayar biaya listrik dan kebersihan yang nilainya kurang lebih 100 ribu rupiah perbulan. Bahkan setelah 6 bulan pihaknya memfasilitasi bernegosiasi dengan pihak Bank jika ingin membeli kios tersebut<sup>18</sup>.

Persoalan PKL di Pasar Tanah Abang harus ditangani secara terpadu, hal ini disampaikan oleh Sekretaris Kota (Sekko) Jakarta Pusat saat penulis berkesempatan wawancara dengan beliau "*semua pihak harus terlibat dan menyamakan visi dalam penataan dan pemberdayaan PKL, seperti, Sudin UMKM, Sudin Pariwisata, Sudin Perhubungan, PD Pasar Jaya, SatPol PP, Kecamatan,*

---

<sup>15</sup>Ketua DPP APKLI (wawancara, 03-02-2016)

<sup>16</sup> Didi, pedang rokok, minuman dingin, kopi/teh, karung plastik. Jadi PKL sejak 2006. (wawancara, 23-12-2015)

<sup>17</sup> Pedagang bakso dan minuman dingin di bawah tangga Blok A dan B, sudah berdagang sekitar 7 tahun (wawancara, 23-12-2015)

<sup>18</sup> Pak Amat Japar, Asisten Usaha dan Pengembangan UPB Pasar Tanah Abang (wawancara, 23-12-2015)

*Kelurahan, RT/RW, dan bahkan tokoh-tokoh masyarakat setempat*"<sup>19</sup>. Dalam penataan dan pemberdayaan PKL tidak bisa hanya melibatkan satu pihak saja, sebab persoalannya multidimensi, di dalamnya harus ada unsur pembinaan dalam berusaha, jika ditata secara baik dapat jadi tujuan wisata, perlu penyediaan tempat usaha, perlu adanya rasa aman dan keberadaan PKL tidak mengganggu pengguna jalan.

Sampai kapanpun jumlah PKL di Tanah Abang tidak bisa dihilangkan sepanjang masalah urbanisasi tidak ditangani secara baik dan kerjasama dengan daerah sekitar Jakarta. Sebab salah satu faktor banyaknya PKL di Jakarta, adalah urbanisasi, Jakarta oleh para urban dianggap mampu memberi peluang hidup lebih baik. Padahal, ketersediaan lapangan kerja pada sektor formal terbatas, akibatnya para pendatang mengisi pekerjaan pada sektor informal termasuk menjadi PKL. Menurut Babe H. Uud *"Masalah utamanya karena banyaknya urbanisasi dari daerah berbondong-bondong ke Jakarta, sehingga PKL makin banyak dan Pasar Tanah Abang sebagai tempat tujuan favorit"*<sup>20</sup>. Makin banyaknya PKL di Jakarta tidak lain karena ketimpangan pembangunan, karena itu menurut Ali Mahsum, *"daerah disekitar Jakarta, BOTABEKPUNJUR harus dibangun agar masyarakat daerah tersebut tidak berfikir ke Jakarta karena di daerahnya saja mereka sudah bisa berusaha mencari rezeki dan hidup layak"*<sup>21</sup>.

Hal itulah yang membuat masalah PKL di Pasar Tanah Abang sampai saat ini sulit di tata. Tapi bukan berarti tidak bisa di carikan solusinya, sebab ada satu kesadaran yang sama bahwa mereka salah berjualan di tempat yang seharusnya

---

<sup>19</sup> Bapak Drs. H. Zaenal, M.Si (wawancara, 04-02-2016)

<sup>20</sup> Babe H. Uud, tokoh masyarakat Tanah Abang, (15-12-2015)

<sup>21</sup> Ketua Umum DPP APKLI, (wawancara, 03-02-2016)

menjadi sarana publik. Perasaan bersalah oleh PKL itulah jika dikelola secara baik akan menjadi solusi bagi peliknya persoalan PKL di Pasar Tanah Abang.

Penulis menemukan pendapat berbeda dari beberapa PKL bekas gusur dari “*Bongkaran*”<sup>22</sup> yang sekarang ini berjualan ditrotoar dan pinggir jalan KS. Tubun yang menghubungkan Jakarta Pusat (Pasar Tanah Abang) dan Jakarta Barat. PKL yang penulis temui berharap dapat direlokasi ketempat yang lebih baik. Mereka siap membayar segala kewajiban sebagai konsekuensi jika direlokasi. PKL ditempat tersebut hanya dapat menggelar jualannya dari jam 16.00 sampai jam 23.00. Pengaturan jam berjualan tersebut berdasarkan kebijakan Lurah dan Camat setempat dengan pertimbangan kemanusiaan.

Keinginan untuk direlokasi, karena mereka mau berjualan dengan tenang tanpa perlu kejar-kejaran dengan pihak Satuan Polisi Pamong Praja (SatPol PP) juga karena mengalami penurunan pendapatan. H. Onding<sup>23</sup> misalnya, sebelum berjualan di pinggir jalan, beliau memiliki kios dengan omset lebih dari 1 juta perhari, saat ini omsetnya turun drastis kurang dari 400 ribu rupiah perhari, sehingga mengalami kesulitan membayar utang di Bank. Keinginan untuk ditata dan diberdayakan juga disampaikan oleh Bang Debo<sup>24</sup> pedagang loakan sepatu. Sebagai pedagang loak penghasilannya naik turun. Penghasilan dirasakan lumayan kalau berhasil beli “*tai*” jual “*emas*”<sup>25</sup>. Mereka berharap ada lagi program relokasi agar dapat berjualan lebih tenang.

---

<sup>22</sup> Bongkaran = sekitar rel kereta api Tanah Abang, kalau malam dijadikan tempat prostitusi

<sup>23</sup> Pedagang sepatu (wawancara, 29-12-2015)

<sup>24</sup> Pedagang loak sepatu (wawancara, 29-12-2015)

<sup>25</sup> Beli barang bagus dengan harga murah dan dijual dengan harga mahal

Keberadaan pedagang kaki lima terutama di kota-kota besar menjadi warna tersendiri sekaligus menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah kota. PKL merupakan pihak yang paling merasakan dampak dari berbagai kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah terutama kebijakan tentang ketertiban dan keindahan kota. Yang paling dirasakan oleh PKL adalah seringnya menjadi korban penggusuran oleh Satpol PP serta banyaknya kerugian yang dialami oleh PKL tersebut, baik kerugian materil maupun kerugian non materil.

#### **4.5. Implementasi Program Penataan dan Pemberdayaan PKL Pasar Tanah**

##### **Abang**

Hampir semua kota di Indonesia saat ini menghadapi tantangan besar untuk mampu membuat kebijakan yang pro-rakyat miskin. Salah satu isu perkotaan yang perlu dikelola untuk mengatasi kemiskinan di perkotaan adalah isu Pedagang Kaki Lima (PKL). Banyak kota yang gagal atau belum mampu menemukan solusi untuk menghasilkan kebijakan pengelolaan PKL yang bersifat manusiawi dan sekaligus efektif. Pendekatan yang berbeda diperlukan untuk menghasilkan kebijakan serupa itu, yaitu kebijakan yang bersifat terintegratif dan partisipatif.<sup>26</sup>

Menata PKL dengan mengatasnamakan ketertiban, bukan solusi yang baik karena hanya akan menimbulkan ekses lain, misalnya konflik antara petugas dan PKL. Oleh karena itu Pemerintah Daerah dituntut lebih cermat dalam merumuskan sebuah tindakan. Sebab jika dilakukan penertiban seperti pola yang selama ini, pemerintah dituduh represif dan tidak pro rakyat miskin, sementara jika PKL dibiarkan berjualan seperti sekarang ini pemerintah dianggap lemah dan tidak mampu mengatasi masalah.

---

<sup>26</sup> Artikel, Hetifah, <http://hetifah.com/artikel/penyebab-gagalnya-pengelolaan-pkl-di-perkotaan.html>

Karena itu dalam upaya penataan dan pemberdayaan PKL, pemerintah harus mengubah *mindset*, PKL jangan dilihat sebagai “*penyakit tumor*” yang harus diangkat dan dihilangkan, tapi harus dipandang sebagai bagian dari aktifitas ekonomi yang dapat menjadi kantong penyelamat terhadap surplus tenaga kerja dan mempunyai potensi ekonomi yang dapat dikembangkan. Selain hal itu, soal akurasi data juga jadi persoalan, pemerintah daerah tidak mempunyai data riil jumlah PKL, akibatnya, dalam pembuatan kebijakan sering tidak tepat sasaran. Hal lain yang membuat mengapa penataan dan pemberdayaan PKL terasa sulit dilaksanakan, karena ketidakjelasan orang atau unit kerja yang bertanggung jawab dalam persoalan ini. Untuk itu diperlukan adanya orang/unit kerja yang kuat dan mampu mengkoordinir berbagai institusi yang berkaitan dengan penataan dan pemberdayaan PKL. Ketidakjelasan seperti itulah yang menyebabkan sampai sekarang Pasar Tanah Abang masih dijadikan tujuan PKL untuk mencari rezeki.

Penataan PKL di Pasar Tanah Abang sampai saat ini masih belum selesai dan tetap menjadipekerjaan rumah bagi pemerintah DKI Jakarta. Keberadaan PKL selain mengganggu dan mengambil hak masyarakat. Karenanya, PKL butuh penanganan yang baik, karena tidak hanya menyebabkan berbagai persoalan yang dianggap negatif. Namun, PKL berkontribusi positif membantu pemerintah daerah dalam menyerap tenaga kerja cukup banyak. Selain itu, PKL menawarkan dagangan yang relatif murah yang harganya terjangkau untuk kalangan masyarakat berpenghasilan rendah. Karenanya, PKL tidak mungkin dihilangkan dari kehidupan perkotaan termasuk di Pasar Tanah Abang. Oleh karena itu, perlu sebuah kebijakan yang mengakomodir semua kepentingan, baik itu kepentingan pemerintah daerah DKI Jakarta dalam menata kota agar lebih tertib, maupun

kepentingan PKL agar dapat berusaha dengan tenang. Kebutuhan PKL relatif sederhana yakni, adanya jaminan keamanan dan kenyamanan, agar dapat berdagang tanpa harus merasa khawatir akan adanya penertiban.

Aturan Penataan dan pemberdayaan PKL di DKI Jakarta, sebenarnya sudah ada sejak lama. Hal ini dapat dilihat, misalnya, pada tahun 1978 di masa kepemimpinan Gubernur Tjokropranolo dikeluarkan Perda No. 5 tahun 1978 oleh Pemprov DKI Jakarta. Pada masa itu sudah banyak pedagang yang memanfaatkan bagian jalan/trotoar untuk tempat usaha. Perda itu mengatur tentang tempat dan usaha serta pembinaan pedagang kaki lima dalam Wilayah Daerah Khusus Ibu Kota. Melalui Perda itu, Gubernur memiliki kewenangan untuk menentukan tempat yang diperbolehkan untuk berjualan.

Sebelumnya, PKL diwajibkan memperoleh izin untuk bisa berjualan. PKL yang sudah mengantongi izin ini dilarang untuk membuat bangunan permanen di lokasi berjualan. Lalu, puluhan tahun kemudian, lahirlah Perda No 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum. Disitu dijelaskan, PKL dilarang berjualan di tempat-tempat untuk kepentingan umum, seperti: jalan, trotoar, halte dan jembatan penyebrangan kecuali tempat tersebut sudah ditetapkan oleh Gubernur boleh untuk berjualan.

Namun faktanya, mekanisme pasar yang bekerja. Adanya permintaan dan ketersediaan membuat ruang-ruang untuk kepentingan publik itu, menjadi ruang ekonomi untuk PKL. Menjadi tantangan bagi Pemda DKI Jakarta untuk mengatur pemanfaatan ruang yang bisa juga memenuhi kebutuhan PKL, sebagai sumber ekonomi.

Sementara dalam Perda No 2 Tahun 2002 tentang Perpasaran Swasta, diatur bahwa setiap usaha perpasaran swasta seperti misalnya swalayan, pusat pertokoan diwajibkan menyediakan ruang bagi usaha kecil dan PKL. Aturan ini dikenakan untuk usaha perpasaran swasta dengan luas bangunan 200-500 m<sup>2</sup> dan lebih dari 500 m<sup>2</sup>. Penyediaan ruang untuk berjualan ini tidak dapat dikonversi ke dalam bentuk lain.

Pedagang yang akan menempatnya diprioritaskan bagi pedagang yang sudah berjualan di sekitar lokasi tersebut. Sedangkan, mengenai lokasi-lokasi untuk berjualan bagi PKL sebenarnya Pemerintah Provinsi DKI Jakarta memiliki Pergub No 3 Tahun 2010 tentang Pengaturan Tempat dan Pembinaan Usaha Mikro Pedagang Kaki Lima.

Dalam Pergub yang disahkan pada masa Gubernur Bapak Fauzi Bowo itu terdapat beberapa jenis lokasi usaha, yakni lokasi binaan, lokasi sementara, lokasi pujasera, lokasi terjadwal dan lokasi terkendali. Selain itu, setiap PKL selain wajib memiliki izin usaha, juga wajib untuk membayar retribusi. Retribusi yang harus dibayarkan bervariasi tergantung intensitas waktu berjualan, pemakaian tempat dan juga jenis tempat usaha yaitu terbuka, setengah terbuka atau tertutup.

Besarannya untuk PKL di Lokasi binaan dan Lokasi Sementara antara Rp 3.000–Rp 10.000 per harinya. Untuk PKL di lokasi pujasera, besaran retribusi yang harus dibayarkan antara Rp 3.000 – Rp 15.000 tiap harinya. Retribusi ini akan masuk ke kas daerah sebagai salah satu bentuk penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Aturan terbaru tentang penataan dan pemberdayaan PKL adalah Peraturan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 10 Tahun 2015 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Penataan PKL, berdasarkan Pasal 5 dilakukan dengan cara:

1. Pendataan PKL;
2. Pendaftaran PKL;
3. penetapan lokasi PKL;
4. Pemindahan PKL dan penghapusan lokasi PKL; dan
5. Peremajaan lokasi PKL.

Pasal 23 mengatur tentang pemberdayaan PKL, pemberdayaan dilakukan dengan cara:

1. Peningkatan kemampuan berusaha;
2. Fasilitasi akses permodalan;
3. Fasilitasi bantuan sarana dagang;
4. Penguatan kelembagaan;
5. Fasilitasi peningkatan produksi;
6. Pengolahan, pengembangan jaringan dan promosi; dan
7. Pembinaan dan bimbingan teknis.

Dalam peraturan Gubernur tersebut, PKL diberikan bimbingan teknis (bimtek) berupa, bimtek dagang eceran, bimtek akses sumber bahan baku, bimtek sumber permodalan dan pemanfaatan permodalan, dan pendampingan pedagang eceran.

Dalam Peraturan Gubernur Nomor 10 tahun 2015, dalam penataan dan pemberdayaan PKL, dibangun kemitraan dengan dunia usaha melalui program tanggung jawab social perusahaan. Bentuk kemitrannya seperti:

1. Penataan peremajaan tempat usaha PKL;
2. Peningkatan kemampuan berwirausaha melalui bimbingan;
3. Pelatihan dan bantuan permodalan, promosi usaha dan event pada lokasi binaan; dan
4. Berperan aktif dalam penataan PKL di kawasan perkotaan agar menjadi lebih tertib, bersih, indah dan nyaman.

Seiring dinamika perekonomian nasional, perkembangan PKL (PKL) di daerah cukup cepat dan sebagian besar mendominasi penggunaan ruang publik kota seperti trotoar, taman, pinggir badan jalan, kawasan tepi sungai dan di atas saluran drainase. Hal ini disebabkan kegiatan PKL merupakan kegiatan yang belum terwadahi, sehingga ruang publik menjadi satu-satunya tempat untuk melakukan aktifitas. Aktifitas ini mengakibatkan rusaknya estetika kota serta terjadinya perubahan fungsi ruang publik sehingga tidak dapat dimanfaatkan penggunaannya oleh masyarakat luas sesuai dengan fungsinya.<sup>27</sup>

Berbagai upaya penataan dan pemberdayaan telah dilakukan pemerintah untuk mengatasi permasalahan PKL, namun hasilnya belum maksimal dan belum dapat mengakomodir kepentingan para PKL. Sering kali PKL ditertibkan dari ruang publik dengan melakukan pembongkaran bangunan atau kios liar, cara

---

<sup>27</sup>Makalah Kajian Penataan PKL Berdasarkan Preferensi dan Persepsi Masyarakat Di kawasan Pasar Sudirman Pontianak, Neva Setyahadevy dan Naomi Nesyana Debataraja, 2013

seperti itu bukan saja menimbulkan konflik, penertiban seperti itu tidak menimbulkan efek jera, terbukti dengan kembalinya PKL ketempat semula jika petugas Trantib tidak ada lagi ditempat. Belum maksimalnya hasil penertiban yang dilakukan oleh pemerintah disebabkan karena upaya-upaya tersebut belum mengakomodir kebutuhan PKL. Penataan yang dilakukan oleh pemerintah masih memarjinalkan kebutuhan PKL dengan belum disediakannya ruang yang khusus untuk mengakomodir kegiatan usaha mereka.

Penertiban PKL di Jakarta termasuk di Pasar Tanah Abang, dilakukan berdasarkan Perda Nomor 8 tahun 2007 tentang Ketertiban Umum (Tibun). Dengan tegas dalam Perda tersebut melarang berjualan pada tempat-tempat yang merupakan sarana publik, kecuali mendapat izin gubernur. Karena Perda tersebut tentang Tibun, maka pendekatan yang digunakan seringkali represif, akibatnya benturan-benturan dilapangan antara petugas dalam hal ini SatPol PP dan PKL sering terjadi.

Camat Tanah Abang, dalam masalah ini menyatakan "*kami seperti pemadam kebakaran dalam menangani PKL Tanah Abang*".<sup>28</sup> Lebih lanjut beliau menjelaskan bahwa pilihan yang ada saat ini hanya Perda tersebut, sebagai aparat harus tetap dijalankan sampai ada aturan atau Perda lainnya dalam hal penertiban. Penataan dan pemberdayaan PKL dengan model relokasi, oleh Camat Tanah Abang dianggap kurang tepat, menurutnya "*relokasi PKL hanya akan mengundang PKL lainnya menepati lokasi yang ditinggalkan, yang dibutuhkan adalah pendataan PKL yang ber KTP DKI lalu dibina*".<sup>29</sup> Beliau

---

<sup>28</sup> Bapak Hidayatullah (wawancara, 11-01-2016)

<sup>29</sup> Bapak Hidayatullah (wawancara, 11-01-2016)

mengkhawatirkan model relokasi hanya akan mengundang PKL lebih banyak datang ke Jakarta, karena Pemerintah DKI dianggap baik hati dengan menyiapkan tempat berusaha.

Menanggapi soal Perda Tibun, Ali Mahsum mengatakan “*Perda Tibun pendekatannya terlalu represif, akibatnya selalu menimbulkan perlawanan dari PKL, harusnya yang diutamakan pendekatan persuasive dalam mendekati PKL*”.<sup>30</sup> Dengan pendekatan yang represif tidak akan menyelesaikan masalah. Yang dibutuhkan adalah kerjasama dan percepatan pembangunan pada daerah-daerah sekitar Jakarta.

Walaupun dalam penertiban menggunakan Perda Tibun, aparat harus pintar lihat situasi. PKL juga manusia yang jika diajak diskusi secara terbuka akan menemukan jalan yang lebih baik. Hal ini disampaikan oleh Bapak Iyan Sophian Hadi<sup>31</sup>, “*saya selalu tekankan pada anak buah saya, lakukan pendekatan dialogis dalam penertiban PKL*”. Beliau menyadari bahwa orang berjualan karena ingin menyambung hidup, sehingga apapun akan PKL pertaruhkan untuk mempertahankan eksistensinya, sehingga mendekati PKL dengan pola dialog.

Pasar Tanah Abang atau dikenal juga sebagai Pasar tekstil sangat populer dikalangan masyarakat Indonesia. Pasar Tanah Abang sejak dulu menjadi tujuan utama mencari keperluan seperti pakaian dan kain. Produk Pasar Tanah Abang tersebar hampir keseluruhan Tanah Air. Itulah yang membuat pasar ini sangat ramai. Situasi semacam itulah yang mengundang PKL mendatangi dan berjualan di Pasar Tanah Abang, semakin ramai suatu tempat maka semakin tumbuh subur pula PKL.

---

<sup>30</sup> Ketua Umum DPP APKLI (wawancara, 03-02-2016)

<sup>31</sup> Kepala SatPol PP Jakarta Pusat (wawancara, 28-01-2016)

Berbagai jenis kebutuhan pakaian dan tekstil dijual di pasar tersebut, membuat lebih banyak pilihan bagi konsumen. Akibat pangsa pasar yang terus meningkat dan semakin banyak dikunjungi orang, menyebabkan banyak pedagang yang tidak memiliki tempat berjualan di kawasan tersebut, sehingga memanfaatkan ruang yang kosong bahkan sampai badan jalan sebagai tempat berjualan. Hal ini tentu saja menimbulkan ketidaknyamanan dan kesemrawutan.

Karena itulah upaya penataan dan pemberdayaanpun dilakukan pemerintah DKI Jakarta dengan cara merelokasi pedagang kesuatu tempat yang telah disediakan. Salah satu kelompok pedagang yang direlokasi adalah pedagang kurma ke Yayasan Said Naum di Jalan KH. Mas Mansyur, Tanah Abang. Yayasan ini meminjamkan 1,8 ha lahannya dipergunakan untuk menampung PKL. Keberadaan PKL kurma disekitar Pasar Tanah Abang dianggap mengganggu dan menjadi biang kemacetan, mereka menepati trotoar dan sebagian badan jalan. Setelah direlokasi, dampaknya positif terhadap lancarnya arus lalu lintas pada lokasi tersebut. Di lokasi Yayasan Said Naum, tidak hanya pedagang kurma, tapi ada juga pedagang pakaian yang sebelumnya berdagang di Pasar Tanah Abang. Pedagang pakaian itu sebagian besar menjajakan jualannya di mobil-mobil bak terbuka. Setelah penulis mencari informasi di lokasi tersebut, ditemukan bahwa sebagian besar pedagang pakaian berasal dari Jawa Barat (Soreang, Kutawaringan, dan Tasik). Oleh yayasan, para pedagang itu hanya boleh berjualan dua hari dalam seminggu yakni Senin dan Kamis dari pukul 05.00 pagi sampe pukul 13.00.

Upaya lain yang telah dilakukan oleh pemerintah DKI Jakarta adalah dengan merelokasi 968 PKL ke Blok G Pasar Tanah Abang. Awalnya program relokasi ini berjalan dengan baik, gubernur DKI saat itu, Bapak Joko Widodo

bekerjasama dengan beberapa perusahaan besar, seperti Blue Bird, Hiba Utama dan beberapa perusahaan besar lainnya, berbelanja dengan sistem *voucher*, namun hal itu tidak berjalan lagi akibatnya, pengunjung sepi bahkan bisa beberapa hari tidak ada transaksi.<sup>32</sup> Jembatan penghubung antara Stasiun kereta Tanah Abang dan Blok G yang dijanjikan Pemerintah Daerah saat itu belum direalisasikan, padahal jika jembatan itu dibuat akan menghidupkan Blok G, sebab setiap harinya ada sekitar 100 ribu penumpang kereta yang naik dan 100 ribu penumpang turun di Stasiun Tanah Abang. Jumlah penumpang kereta yang sekitar 200 ribu perhari (naik dan turun) merupakan potensi pasar yang sangat besar, jika dikanalisasi jalannya menuju Blok G akan menguntungkan buat pedagang di blok tersebut. Juga akan mengurangi macet disekitar Stasiun Tanah Abang.<sup>33</sup>

Konsekuensi tidak terealisasinya beberapa program sebagaimana yang telah disebutkan, membuat pedagang di Blok G, yang tadinya PKL kembali ke jalan dan trotoar disekitar atau depan Blok G, alasan kembalinya mereka ke jalan dan trotoar karena ingin menyambung hidup dan juga karena terus-menerus mengalami kerugian saat masih berjualan di Blok G.<sup>34</sup>

Untuk mengkaji lebih lanjut soal penataan dan pemberdayaan PKL Pasar Tanah Abang, maka, penulis menggunakan model implementasi kebijakan Merile S. Grindle untuk mengeksplorasi program yang telah dilakukan oleh pemerintah DKI Jakarta. Grindle menekankan dua hal penting agar implementasi kebijakan

---

<sup>32</sup> Ibu Fauziah pedagang Blok G yang masih bertahan (wawancara, 25-01-2016)

<sup>33</sup> Camat Tanah Abang Pak Hidayatullah dan Pak Iyan Sophian Hadi DanPol PP Jakarta Pusat (wawancara, 11-01-2016)

<sup>34</sup> Alex pedagang pakaian (wawancara, 29-12-2015)

dapat tercapai, yakni, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*).

Variabel isi kebijakan ini mencakup: 1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan; 2) jenis manfaat yang diterima oleh *target group*; 3) sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan; 4) apakah letak sebuah program sudah tepat.

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup: 1) seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; 2) karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa; dan 3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

#### **4.5.1. Isi Kebijakan (*Content of Policy*)**

Keberhasilan sebuah implementasi kebijakan dapat dilihat dari isi kebijakan itu sendiri. Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dari sebuah kebijakan. Jenis manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran dari kebijakan itu. Selanjutnya perubahan apa yang diinginkan dari kebijakan itu. Dan apakah letak atau posisi program itu sudah tepat. Jika sebuah kebijakan tidak memperhatikan ataupun memuat hal-hal tersebut, akan sulit mencapai derajat implementasi sebagaimana dimaksud oleh Grindle.

Terjadinya penolakan pada beberapa kasus penataan di Pasar Tanah Abang, karena PKL merasa kepentingannya tidak terakomodir. “*Bukannya kami menolak untuk ditata, tapi memindahkan kami ketempat baru belum tentu seramai*

*ditempat kami sekarang ini*".<sup>35</sup> Alex pedagang pakaian mengatakan *"lebih enak jualan di pinggir jalan ini karena banyak orang yang lewat, kalau ditempat baru belum tentu seramai di jalan"*.<sup>36</sup> Disinilah pentingnya memahami kepentingan kelompok sasaran, agar tidak terjadi benturan dan penolakan terhadap sebuah program.

Melihat apa yang disampaikan PKL tersebut, dapat dikatakan bahwa terjadi penolakan yang sebabkan kepentingan PKL tidak diperhitungkan sejak awal kebijakan dibuat. Untuk itu implementator (pemerintah) harus memperhitungkan berbagai variabel dalam implementasi kebijakan. Jika berbicara penataan dan pemberdayaan PKL, kepentingan PKL adalah soal lokasi jika program menyangkut relokasi, jika lokasinya bagus dalam arti ramai didatangi dengan sendirinya akan bermanfaat, dan tentunya akan membawa perubahan sebagaimana target yang diharapkan. Artinya sarana dan prasarana penunjang ditempat baru lebih baik dalam segala hal.

Blok G dapat dijadikan contoh untuk melihat bagaimana pentingnya mempertimbangkan semua variabel dalam isi kebijakan. Blok G letaknya terpisah dari blok lainnya sehingga pengunjung kurang tertarik mengunjunginya, selain itu dibangun tidak nyaman yang lainnya, termasuk sarana parkir yang tidak representatif.

Karakter alamiah PKL, akan mendatangi lokasi atau tempat yang ramai, jadi penataan dan pemberdayaan tidak boleh luput memperhitungkan hal itu. Sebagaimana dikatakan oleh Didi PKL yang jualan di trotoar *"saya akan tetap*

---

<sup>35</sup> Ramli pedagang rokok dan minuman dingin (wawancara, 15-12-2015)

<sup>36</sup> Wawancara 29-12-2015

*bertahan di tempat ini*".<sup>37</sup> Hal yang sama disampaikan Sodik *"pedagang seperti saya ini tidak mungkin jualan di kios, jualan di jalan aja dah, lagian harga kios mahal"*.<sup>38</sup> Untuk soal itu penulis konfirmasi soal tempat dan harga kios ke Bapak Amat Japar *"untuk makanan dan minuman kami siapkan di Blok F, soal harga kami bisa fasilitasi dengan pihak Bank jika mereka mau menempati kios-kios yang masih kosong"*.<sup>39</sup> Melihat hal di atas, penulis berpendapat bahwa faktor komunikasi yang masih perlu ditingkatkan antar berbagai pihak agar asumsi-asumsi negatif yang berkembang soal mahalnya tempat usaha di Pasar Tanah Abang dapat teratasi.

Sejalan dengan hal itu Ali Mahsum mengatakan *"pemikiran seperti itu muncul karena adanya close information and close acces, seputar penataan PKL, hal seperti itu harusnya tidak terjadi karena PKL harus dipandang sebagai asset yang dapat berkontribusi terhadap ketahanan ekonomi negara dan daerah"*.<sup>40</sup>

#### **4.5.2. Lingkungan Kebijakan (*Context of Implementation*)**

Satu dari dua syarat keberhasilan implementasi menurut Merile S. Grindle adalah lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel penting pada lingkungan implementasi yang perlu diperhatikan adalah:

1. Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan;
2. Karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa;
3. Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

---

<sup>37</sup> Pedagang minuman dingin, kopi, teh, dan kantong plastic (wawancara, 23-12-2015)

<sup>38</sup> Pedagang buah potong (wawancara, 22-12-2015)

<sup>39</sup> Asisten Usaha dan Pengembangan UPB Pasar Tanah Abang (wawancara, 25-01-2016)

<sup>40</sup> Ketua Umum DPP APKLI (wawancara, 03-02-2016)

Implementasi program penataan dan pemberdayaan terhadap PKL mestinya dilakukan dengan pendekatan dialog yang bernuansa pembinaan dan bukan pendekatan represif yang justru memicu perlawanan. Implementator tidak boleh lagi menunjukkan kekuasaannya atas kelompok sasaran dalam hal ini PKL. Pola pengusuran seperti selami ini dilakukan mestinya menjadi urusan paling akhir. PKL manusia biasa, jika diajak dialog akan berakhir dengan baik. Bapak Iyan Sophian Hadi mengatakan *“saya sudah berpengalaman menangani masalah PKL, jika dilakukan cara paksa akan terjadi kehebohan, karena itu pola penanganan saya rubah dengan terus-menerus membangun dialog dengan mereka, Alhamdulillah dengan cara itu sedikit-demi sedikit masalah dapat diatasi dengan damai”*.<sup>41</sup> Apa yang dilakukan di atas sejalan dengan variabel kekuasaan, kepentingan dan strategi implementator. Walaupun yang dipakai adalah Perda Tibun, tapi perlu adanya kelenturan dalam penerapannya.

Namun, belum semua implementator mampu sabar dalam menangani PKL. Kasus pengusuran PKL di Bongkaran menyebabkan beberapa PKL, paling tidak yang sempat penulis wawancarai mengalami penurunan pendapatan setelah digusur tanpa memberi solusi atau tempat jualan yang legal. Seperti yang dialami H. Oding, sebelum digusur dia memiliki dua kios sepatu dengan omset lebih dari 1 juta rupiah kotor perhari, saat ini omsetnya rata-rata hanya 400 ribu rupiah perhari. Akibatnya dia kesulitan membayar utang pada Bank. Penurunan omset juga dialami H. Burhan setelah digusur dari lokasi jualannya di daerah Bongkaran, yang dulunya bisa mendapat 1 juta sampai 1,5 juta perhari, pada saat penulis lakukan wawancara, penghasilannya paling tinggi 500 ribu rupiah perhari.

---

<sup>41</sup> KaSat Pol PP Kota Jakarta Pusat (wawancara, 28-01-2016)

Penataan dan Pemberdayaan PKL Pasar Tanah Abang terasa sulit di atasi karena institusi yang ada terkesan berjalan sendiri-sendiri. Seharusnya dibangun koordinasi agar setiap program dapat terintegrasi dan bekerja sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya. Dibutuhkannya koordinasi antar institusi karena kompleksitas masalah, misalnya, ada persoalan urbanisasi, macet, kriminalitas, kesan kotor, lokasi dagang, termasuk persoalan ekonomi. Jika, masalah yang ada tidak dikoordinasikan secara baik, maka, persoalan PKL termasuk di pasar Tanah Abang tidak akan pernah selesai.

Sekertaris Kota Jakarta Pusat, Bapak H. Zaenal mengatakan bahwa *“dibutuhkan tim terpadu dalam mengatasi PKL, karena dimensinya sangat banyak”*.<sup>42</sup> Lebih lanjut beliau menyampaikan bahwa dalam menata PKL dilakukan dengan 2 cara, yakni:

1. Mediator, tim berperan secara persuasive, melakukan kepada para PKL tidak resmi untuk melakukan pembongkaran sendiri, dan
2. Eksekutor, tim terpadu melakukan penertiban, diharapkan setelah penertiban lokasi langsung di dayagunakan untuk kepentingan public, misalnya dengan membangun pedestrian maupun taman.

Beliau melanjutkan dengan mengatakan bahwa persoalan muncul kemudian adalah ketersediaan dana yang tidak ada dalam program. Untuk mengatasi diminta pada semua Suku Dinas (Sudin) terkait segera menyelesaikan baik secara esidental maupun secara program.<sup>43</sup> Setelah dilakukan penertiban tentu memunculkan persoalan baru yakni PKL nya ditempatkan dimana, untuk hal

---

<sup>42</sup> Wawancara, 04-02-2016

<sup>43</sup> Wawancara, 04-02-2016

ini beliau mengatakan bahwa “*untuk memecahkan masalah kita masuk ke PD Pasar Jaya apakah ada tempat untuk relokasi, PKL liarpun diusahakan*”.<sup>44</sup>

Kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran salah satu variabel Lingkungan Kebijakan oleh Merile S. Grindle dinyatakan penting agar implementasi kebijakan dapat berhasil. Soal kepatuhan dan responsivitas, PKL Pasar Tanah Abang awalnya cukup baik, hal ini dapat dilihat saat relokasi ke Blok G dan ke Yayasan Said Naum, tidak terjadi penolakan bahkan para PKL mengikuti semua keinginan pemerintah DKI. Hanya saja, kondisi Blok G yang sepi sehingga membuat PKL kembali ke jalan. Soal ini Abdullah mengatakan “*awal kami dipindahkan kami senang, tapi makin lama jarang ada pembeli, kami rugi setiap hari jualan tidak ada pemasukan*”.<sup>45</sup> Karena sepi pembeli akhirnya Pak Abdullah kembali ke jalan menjajakan dagangannya.

Temuan menarik saat penelitian tesis ini adalah semua PKL yang penulis temui merasa bahwa jualan di jalan, trotoar dan di depan-depan toko yang bukan peruntukannya adalah salah dan melanggar hukum. Namun dengan berbagai alasan mereka tetap berjualan ditempat tersebut. Ibu Iis misalnya mengatakan “*saya dan suami sudah lama jualan ditempat ini, tidak ada masalah*”.<sup>46</sup> Pedagang lainnya Didi “*saya sudah jualan ditempat ini sejak 2006*”.<sup>47</sup> Setelah penulis tanya apakah mereka tahu kalau jualan ditempat tersebut melanggar aturan? Dijawab oleh mereka tahu kalau itu melanggar hukum. Dengan adanya kesadaran seperti itu, peluang bagi implementator untuk melaksanakan program-programnya, tentu

---

<sup>44</sup> Wawancara, 04-02-2016

<sup>45</sup> Pedagang baju kaos (wawancara, 29-12-2015)

<sup>46</sup> Pedagang bakso dan minuman dingin (wawancara, 23-12-2015)

<sup>47</sup> Pedagang minuman dingin, kopi, teh, dan kantong plastic (wawancara, 23-12-2015)

dengan cara membangun dialog secara terus menerus dan menyiapkan tempat yang tidak sulit didatangi pembeli.

PKL sebenarnya setuju dengan upaya penataan dan pemberdayaan terhadap para PKL. Hanya saja mereka menginginkan agar lokasi pemindahan itu merupakan suatu tempat yang strategi, jika lokasi baru itu tidak cocok untuk PKL, maka mereka memilih keluar dan kembali menempati area publik.

#### **4.6. Hambatan-hambatan Dalam Implementasi Program Penataan dan Pemberdayaan PKL Pasar Tanah Abang**

Pertumbuhan penduduk yang tinggi di Jakarta sebagaimana telah disinggung pada latar belakang, menimbulkan berbagai permasalahan tersendiri, Pemerintah DKI Jakarta lamban dalam mengantisipasi pertumbuhan penduduk yang cepat tersebut. Harusnya hal itu dapat diantisipasi sedini mungkin oleh pemerintah dengan membuat aturan yang ketat bagi orang-orang yang akan ke Jakarta. Walaupun tidak bisa melarang orang untuk ke Jakarta, paling tidak dapat memperlambat arus urbanisasi dengan membuat izin tertentu agar dapat tinggal sementara atau permanen.

Lonjakan penduduk membawa konsekuensi terhadap penyediaan pemukiman, kesempatan kerja, dan sarana-sarana lainnya. Salah satu permasalahan yang timbul selain dari kriminalitas, penggangguran, macet, sampah, banjir dan sebagainya adalah masalah keberadaan PKL. Kehadiran PKL di Jakarta sulit dihindari sebagai akibat dari derasnya arus urbanisasi. Pilihan menjadi PKL disebabkan oleh beberapa hal, seperti, pekerjaan sektor formal terbatas, dan ada juga yang dari awal menjadikan PKL sebagai pilihan pertama dalam berusaha dan

bagi PKL tempat jualan paling strategis adalah Pasar Tanah Abang. Hal itulah salah satu hambatan dalam upaya penataan dan pemberdayaan PKL khususnya di Pasar Tanah Abang. Sehubungan dengan hal itu Babe Uud mengatakan “*PKL datang silih berganti satu direlokasi akan datang PKL baru, ini karena urbanisasi yang tidak dapat dikendalikan oleh pemerintah Jakarta*”.<sup>48</sup> Ali Mahsum menyampaikan “*untuk mengendalikan PKL bukan dengan cara menggusur, tapi bagaimana urbanisasi dapat diperkecil, salah satu caranya adalah membangun daerah-daerah yang ada disekitar Jakarta*”.<sup>49</sup> Jika tidak dilakukan upaya pembatasan urban dapat dipastikan Jakarta kedepannya akan mengalami kesulitan dalam mengatasi berbagai problem perkotaan salah satu di antaranya soal PKL.

Suka atau tidak, Jakarta menjadi impian sebagian besar masyarakat di Indonesia untuk mengadu nasib. Tidak heran jika pertumbuhan penduduknya relative tinggi, disamping tertumbuhan alami juga karena adanya urbanisasi. Para urban tentunya butuh melanjutkan hidup, pilihan paling cepat adalah bekerja di sektor PKL karena sektor ini tidak memerlukan persyaratan dan tingkat keterampilan, modal kerja, pendidikan dan sarana yang dipergunakan semuanya serba sederhana dan mudah dijangkau. Kegagalan pemerintah termasuk pemerintah DKI Jakarta mengatasi urbanisasi salah satu faktor penghambat penataan dan pemberdayaan PKL.

Faktor penghambat lainnya adalah sulitnya menemukan tempat yang tepat untuk merelokasi PKL, walaupun cara ini tidak tepat menurut Camat Tanah Abang, Bapak Hidayatullah, bahwa relokasi hanya akan mengundang pendatang

---

<sup>48</sup> Tokoh masyarakat Tanah Abang (wawancara, 15-12-2015)

<sup>49</sup> Ketua Umum DPP APKLI (wawancara, 03-02-2016)

baru ke Jakarta, sebab Pemerintah DKI Jakarta dianggap baik hati menyiapkan tempat untuk orang berdagang.

Kesulitan mendapat lahan ini disampaikan juga oleh Bapak Julius *“berapapun harganya Bapak Gubernur akan bayar setelah dilakukan penafsiran harga oleh tim, namun memang tidak ada tanah yang luas dan cocok untuk digunakan merelokasi PKL”*.<sup>50</sup> Hal senada disampaikan Bapak Wiryawan *“tanah di Jakarta sudah tidak ada lagi, toh kalau ada harganya tidak masuk akal sangat mahal, karena dimanfaatkan pihak-pihak tertentu menaikkan harga tanah tersebut”*.<sup>51</sup> Ketersediaan lahan juga menjadi masalah tersendiri dalam upaya penataan dan pemberdayaan PKL.

Setelah penulis melakukan beberapa wawancara dengan narasumber yang berkaitan dengan masalah dalam tesis ini dan melakukan penelusuran Dokumen yang berhubungan dengan Peraturan Daerah (Perda) Pemerintah Daerah DKI Jakarta yang berkaitan dengan PKL, penulis hanya menemukan 1 aturan khusus tentang PKL, yaitu Perda Nomor 5 Tahun 1978 tentang Pengaturan Tempat dan Usaha serta Pembinaan Pedagang Kaki Lima, namun Perda itu sudah perlu dilakukan revisi karena sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan PKL di Jakarta. Selain Perda itu yang ada hanyalah peraturan gubernur yang daya dorong dan unguhnya tidak sekuat kalau itu berupa Perda.

Walaupun ada Perda Nomor 2 Tahun 2002 tentang Perpasaran Swasta, yang didalam salah satu babnya mewajibkan pengusaha untuk menyiapkan tempat bagi PKL, dan beberapa Peraturan Gubernur sebagaimana telah disinggung pada

---

<sup>50</sup> Kepala Seksi Koperasi dan UMKM Jakarta Pusat (wawancara, 28-01-2016)

<sup>51</sup> Kepala Seksi Pembangunan dan Lingkungan, Kantor Camat Tanah Abang (wawancara, 28-01-2016)

BAB 2, tapi tetap saja kurang kuat dan efektif. Pemerintah DKI Jakarta selama ini menggunakan Perda No 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum untuk melakukan penertiban PKL. Karena Perda itu menyangkut tentang ketertiban, maka, pendekatannyapun dengan pola penertiban artinya penggusuran, akibatnya sering terjadi ketegangan bahkan sampai keributan antara pihak pemerintah daerah dalam hal ini SatPol PP dan PKL.

Tidak adanya Perda khusus tentang penataan dan pemberdayaan PKL, menjadi hambatan sendiri dalam menata PKL di Jakarta termasuk di Pasar Tanah Abang. Setelah hal ini penulis konfirmasi ke Wakil Ketua DPRD DKI Jakarta Bapak M. Taufik beliau mengatakan bahwa *“saat initelah masuk dalam prolegda revisi tentang pasar dan perpasaran”*.<sup>52</sup> Penulis menyampaikan bahwa tidak cukup dengan revisi Perda perpasaran, tapi yang dibutuhkan adalah Perda khusus tentang penataan dan pemberdayaan PKL, lalu beliau jawab bahwa *“dalam revisi Perda pasar dan perpasaran saya janji akan memperkuat pasal yang mengatur soal PKL”*.<sup>53</sup>

Ali Mahsum mengatakan tidak adanya Perda tentang PKL menjadi hambatan utama dalam melukan penataan dan pemberdayaan, *“APKLI tidak henti-hentinya mengingatkan kawan-kawan di DPRD untuk segera membuat Perda khusus tentang PKL, sebab PKL harus dilihat sebagai asset bukan musuh yang harus diberantas, tidak adanya Perda karena tidak ada komitmen dari semua pihak”*.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Wawancara 26-01-2016

<sup>53</sup> M. Taufik, Wakil Ketua DPRD DKI Jakarta (wawancara 26-01-2016)

<sup>54</sup> Ketua umum DPP APKLI (wawancara, 03-02-2016)

Terbatasnya dukungan kebijakan, membuat sektor ini tidak aman dan berdampak buruk pada mata pencaharian penduduk miskin urban. Mereka terkenal karena memberikan sebagian penduduk urban kebutuhan barang atau jasa yang tidak dapat disediakan oleh *outlet ritel* besar. Fakta menunjukkan bahwa PKL merupakan sumber mata pencaharian penting bagi penduduk miskin urban.<sup>55</sup>

Keberadaan PKL menjadi tanggung jawab pemerintah termasuk pemerintah DKI Jakarta untuk segera dicarikan solusinya. Seringnya terjadi pengusuran terhadap PKL bukan jalan keluar terbaik, tapi penataan dan pemberdayaan merupakan jalan keluar terbaik. Juga pemerintah segera mencarikan lokasi berjualan bagi para PKL. Jika pemerintah tidak mampu melakukan penataan dan pemberdayaan terhadap PKL, artinya pemerintah mematikan usaha dari masyarakat untuk bagaimana mempertahankan hidupnya. Pemerintah harus segera menyelamatkan keberadaan PKL karena kehadirannya tidak hanya membawa pengaruh negatif tapi manfaatnya sangat besar bagi DKI Jakarta jika di tata dan diberdayakan.

Akibat yang ditimbulkan jika Pemerintah Daerah DKI Jakarta tidak melakukan penataan dan pemberdayaan PKL adalah, Jakarta termasuk Pasar Tanah Abang akan tetap semrawut, terkesan kotor, setiap hari terjadi ketegangan antara SatPol PP dan PKL, dan potensi ekonomi PKL akan hilang atau diambil para “penjaga” keamanan setempat. Oleh karena itu, Pemerintah DKI Jakarta segera melakukan penataan dan pemberdayaan.

---

<sup>55</sup> Artikel, Syamsu Hilal, *Upaya Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima di Indonesia*, 2013.

Akhirnya subjektifitas penulis, berkesimpulan bahwa belum berhasilnya penataan dan pemberdayaan PKL di Jakarta termasuk di Pasar Tanah Abang karena tidak adanya dukungan aturan dalam bentuk Perda khusus tentang PKL. Perda penting sebagai payung hukum dalam penataan dan pemberdayaan, juga karena mempunyai kekuatan berupa sanksi bagi yang melanggarnya, baik bagi implementator maupun kelompok sasaran yakni PKL.

#### **4.7. Model Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima Pasar Tanah Abang**

Dari berbagai temuan dan penjelasan di atas, penulis dapat menyampaikan beberapa hal yang berkaitan dengan penataan dan pemberdayaan PKL di Pasar Tanah Abang. Dimana, saat melakukan penelitian, penulis menggunakan model implementasi dari Merilee S. Grindle yang menekankan pada dua hal penting yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*).

Dalam implementasi program, sangat penting memahami isi (*content of policy*) dari sebuah kebijakan agar dalam pelaksanaannya tidak mengalami penolakan dari kelompok sasaran. Oleh karena itu, mengakomodir kebutuhan kelompok sasaran dalam hal ini PKL sangat penting. Gagalnya relokasi PKL ke Blok G dapat menjadi contoh untuk menjelaskan pentingnya memahami isi dari sebuah kebijakan.

Dalam isi kebijakan, termuat berbagai variabel yang harus diperhatikan secara cermat oleh implementator, misalnya, kepentingan kelompok sasaran, sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, dan apakah letak

sebuah program sudah tepat. Variabel-variabel tersebut tidak terjawab secara baik saat penataan PKL Pasar Tanah Abang dilaksanakan. Akhirnya, yang terjadi adalah penolakan, sehingga, perubahan yang diharapkan dari sebuah kebijakan tidak tercapai. Hal lain yang menyebabkan kurang mulusnya implementasi program penataan di Pasar Tanah Abang adalah letak sebuah program. Hal ini disebabkan karena, penataan PKL Pasar Tanah Abang masih menggunakan Perda Nomor 8 tahun 2007 tentang Ketertiban Umum, sehingga pendekatannya senantiasa dengan penggusuran dan pembongkaran. Dengan cara itu seringkali terjadi perlawanan dari PKL.

Pada konteks isi kebijakan, implementator dalam hal ini pemerintah DKI Jakarta harus benar-benar memperhitungkannya secara cermat. Sebab berhasil tidaknya sebuah implementasi kebijakan sangat tergantung salah satunya dari bagaimana kemampuan menjawab isi kebijakan itu.

Hal yang sama pentingnya, agar implementasi kebijakan dapat terlaksana dengan baik, adalah memperhitungkan secara akurat soal lingkungan implementasi (*context of implementation*) dan beberapa variabelnya, seperti, seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan, juga soal karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa, serta tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Implementator memiliki kekuasaan sangat besar dalam penataan dan pemberdayaan PKL di Pasar Tanah Abang, karena mereka dilindungi oleh aturan dan diberi kewenangan dalam menata wilayahnya agar lebih baik. Namun demikian, penggunaan kekuasaannya harus digunakan secara bijak agar tidak kontra

produktif dari tujuan yang ingin dicapai. Hampir setiap hari dapat disaksikan di sekitar Pasar Tanah Abang penggunaan kekuasaan dari implementator dengan terus mengawasi dan menertibkan PKL di daerah tersebut. Hal ini menjelaskan pada kita bahwa ada yang kurang pada kebijakan penataan PKL di tempat tersebut. Sebab PKL masih eksis berjualan walaupun dengan cara main “kucing-kucingan” dengan petugas SatPol PP.

Bagaimana karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa, tentu dalam hal ini adalah Pemerintah DKI Jakarta dan perangkatnya sampai ketingkat paling bawah. Pada konteks ini, terlihat setiap instansi berjalan sendiri-sendiri sesuai program institusinya. Padahal masalah PKL multi dimensi, jadi penyelesaiannya pun harus melibatkan berbagai institusi, karenanya perlu dibentuk satu tim tersendiri yang unsurnya terdiri dari berbagai institusi yang memiliki kepentingan yang sama dalam penataan PKL.

Variabel lain pada lingkungan kebijakan yang diuji di lokasi penelitian yaitu tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran. Soal ini cukup menarik, misalnya relokasi PKL ke Blok G, PKL awalnya sangat gembira dan mematuhi keinginan implementator karena diberi tempat jualan yang lebih baik jika dibandingkan berjualan di jalan dan trotoar, namun karena tidak cermat dalam menyiapkan segala sarana pendukung, akhirnya PKL kembali lagi ke jalan dan trotoar. Namun ada juga PKL yang tidak merespon program apapun yang ditawarkan, dengan alasan berjualan di jalan dan trotoar bagi mereka lebih baik, walaupun mereka sadar bahwa itu melanggar aturan karena berjualan ditempat yang dilarang.

Melihat beberapa hal yang disampaikan di atas, dapat ditarik benang merah untuk membuat model penataan dan pemberdayaan PKL oleh Pemerintah DKI Jakarta. Agar model yang akan dibuat dapat dipatuhi, maka, yang sangat *urgent* saat ini adalah membuat Perda tentang penataan dan pemberdayaan PKL. dengan Perda tersebut dapat memberikan jaminan pelaksanaan dan sanksi bagi yang melanggarnya.

Sudah saatnya dipikirkan oleh Pemerintah DKI Jakarta untuk menjadikan Pasar Tanah Abang sebagai Kawasan Khusus Tekstil, mengingat jumlah tempat usaha yang sangat banyak, omset harian yang sangat besar, dan didatangi orang yang begitu ramainya setiap hari dari berbagai daerah dan luar negeri. Jika melihat Pasar Tanah Abang hari ini yang masih semrawut dan mengingat statusnya sebagai Pasar Tekstil terbesar di Asia Tenggara, suka tidak suka tempat tersebut harus dibuat nyaman.

Untuk menghilangkan kesan semrawut, yang pertama-tama harus dilakukan adalah Kawasan Khusus Tekstil Pasar Tanah Abang bebas dari berbagai angkutan umum termasuk mobil-mobil pengunjung. Angkutan umum dibuatkan terminal khusus disekitar Pasar Tanah Abang, sementara mobil pengunjung dibuatkan lokasi parkir khusus pengunjung. Soal PKL buat kios-kios disekitar Pasar Tanah Abang dan ditempatkan sesuai dengan dagangannya. Bagi PKL yang tidak mau mengikuti program Pemerintah DKI Jakarta diberi sanksi tidak boleh berjualan di Kawasan Khusus Tekstil Pasar Tanah Abang.

Kurang berhasilnya penataan PKL yang dilakukan di Pasar Tanah Abang, salah satu persoalannya adalah soal data. Agar implementasi program dapat

mencapai sarannya maka, data jumlah PKL perlu diketahui secara tepat. Jika data yang dimiliki akurat, tentunya dalam membuat sebuah program dapat lebih baik dan program tersebut bisa mencapai sasaran yang diinginkan. Hal lain jika dilakukan pendataan secara tepat, akan diketahui mana PKL yang penduduk asli Jakarta dan PKL yang bukan penduduk Jakarta, dengan demikian akan dapat dilakukan *treatment* yang lebih baik dalam mengatasi persoalan PKL.

## BAB V

### SIMPULAN DAN SARAN

#### 5.1. Simpulan

Penelitian tentang program penataan dan pemberdayaan pedagang kaki Pasar Tanah Abang merupakan upaya untuk mengkaji dan mencermati bagaimana implementasi program pemerintah DKI Jakarta. Penataan dan pemberdayaan yang selama ini dilaksanakan baru berupa relokasi PKL, penulis dapat simpulkan bahwa belum terlaksana secara baik.

Dari dua variabel yang diteliti, yakni isi kebijakan dan lingkungan kebijakan, dapat dijelaskan bahwa isi kebijakan yang mencakup: sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang diterima oleh *target group*, sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, dan apakah letak sebuah program sudah tepat.

Munculnya beberapa penolakan dari PKL menjelaskan bahwa kepentingan PKL tidak terakomodir, yang dengan sendirinya PKL merasa kebijakan yang ada tidak bermanfaat bagi mereka. Akhirnya target perubahan yang diinginkan dalam implementasi kebijakan juga tidak tercapai, hal yang sama juga terjadi pada apakah letak program sudah tepat. Tentu semua hal tersebut tidak berjalan sesuai rencana karena dari awal terjadi penolakan.

Sedangkan lingkungan kebijakan mencakup: seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan, karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa, dan tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran. Pada konteks ini yang terlihat justru penggunaan kekuasaan dari para aktor yang terkesan berlebihan

karena bagi para actor tidak punya pilihan sebab yang digunakan sebagai payung hukum adalah Perda Nomor 8 tahun 2007, yang semangatnya adalah penertiban sehingga harus dilakukan sesuai perintah aturan tersebut. Walau secara personal sudah mulai ada modifikasi dalam menjalankan perintah Perda tersebut dengan mendahulukan dialog.

Pada responsivitas kelompok sasaran masih terdapat individu-individu yang kurang mengetahui dan patuh pada aturan yang ada. Dalam hal seperti itu dibutuhkan aktor yang dapat berdialog dengan baik agar sasaran program yakni PKL dapat menerimanya.

Hal yang membuat penataan PKL di DKI Jakarta khususnya di Pasar Tanah Abang belum berhasil, menurut penulis karena belum ada Perda khusus tentang PKL yang lebih sesuai dengan perkembangan situasi. Perda dibutuhkan agar para pihak mengetahui hak dan kewajibannya dan memiliki kekuatan hukum memaksa bagi siapa saja yang tidak mematuhi.

Hal lainnya adalah perlu meningkatkan kemampuan dan pengetahuan implementator terhadap kebijakan yang akan diterapkan. Hal ini penting agar tidak terjadi distorsi informasi dan tindakan dalam melaksanakan tugas. Implementator harus mengerti secara baik kebijakan yang akan diterapkan sehingga penyampainya dapat lebih baik. Seringkali ditemui implementator melaksanakan tugas dengan pengetahuan seadanya sehingga menimbulkan penolakan dari kelompok sasaran, sebab bagi implementator seperti yang digambarkan yang penting melaksanakan tugas, padahal itu tidak cukup dengan hanya melaksanakan tugas saja, tapi lebih penting dari semua itu adalah agar tugas dan kebijakan yang diterapkan dapat diterima secara baik oleh kelompok sasaran.

Persoalan lain yang ditemukan saat penelitian tesis ini sehingga penataan PKL di Pasar Tanah Abang belum berjalan sesuai harapan adalah adanya oknum implementator yang “bersahabat” dengan PKL sehingga operasi-operasi penertiban terkadang tidak menemukan adanya PKL yang melanggar ketertiban, sebab sebelumnya telah diberitahu oleh oknum tersebut akan adanya operasi penertiban. Selain itu, PKL mendapat jaminan keamanan dari pihak lain yang menguasai lokasi-lokasi tertentu di Pasar Tanah Abang, sehingga PKL bebas berdagang.

Terlepas masih terlihat banyak kekurangan dalam implementasi program penataan PKL di Pasar Tanah Abang, namun terlihat juga ada sisi keberhasilannya, paling tidak beberapa PKL berhasil di relokasi ke tempat-tempat yang telah disediakan, seperti di lokasi Yayasan Said Naum, dan Blok G Pasar Tanah Abang, walaupun pada akhirnya PKL kembali turun ke jalan karena sepinya pembeli di blok tersebut. Jika dibandingkan sebelum tahun 2011, disekitar Pasar Tanah Abang saat ini relatif lebih baik.

## **5.2. Saran**

1. Penataan dan Pemberdayaan PKL harus diatur dengan aturan tersendiri berupa Perda. Pentingnya Perda tentang Penataan dan pemberdayaan PKL agar penyelesaiannya dapat lebih focus dan memiliki kepastian hukum.
2. Perlu segera merealisasikan pembangunan jembatan penghubung antara stasiun kereta Tanah Abang dan Blok G Pasar Tanah Abang, agar para PKL kembali ke blok tersebut.
3. Sebelum kebijakan di implementasikan atau program dilaksanakan, perlu mengakomodir kepentingan kelompok sasaran dalam hal ini PKL, agar

program tersebut mudah diterima dan terhindar dari penolakan yang seringkali berakhir dengan keributan.

4. Implementator perlu diberikan pemahaman akan isi dan lingkungan di mana kebijakan atau program akan dilaksanakan, agar sasaran dapat tercapai.
5. Pemerintah perlu merubah *mind set* dalam melihat PKL. PKL harus dipandang sebagai asset yang perlu diperlakukan dengan baik, karena memiliki potensi ekonomi yang tinggi dan mampu menyerap tenaga kerja yang cukup banyak.
6. Dalam mengatasi PKL semua pihak harus terlibat, karena persoalan PKL multidimensi sehingga penyelesaiannya harus dilakukan secara bersama-sama.
7. Dalam Penataan dan Pemberdayaan PKL, perlu ditangani Tim Khusus yang akan mengkoordinir berbagai instansi yang berkaitan dengan keberadaan PKL.
8. Menjadikan Pasar Tanah Abang sebagai Kawasan Khusus, di mana kendaraan tidak boleh lagi lewat depan pasar tapi parkir ditempat yang telah dibuat. Soal PKL tinggal dibuatkan kios-kios disekitar pasar dan ditempatkan sesuai dengan dagangannya. Harapannya, Pasar Tanah Abang bebas kendaraan dan PKL sehingga pengunjung dapat lebih nyaman dan lebih merasa aman dalam berbelanja.

## Daftar Pustaka

- Dunn, William N. (cetakan ke 5: 2013) Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Edisi kedua. Yogyakarta, Gajah Mada University Press
- Gilbert, Alan dan Josep Gugler. (1996) Urbanisasi dan Kemiskinan di Dunia Ketiga. Diterjemahkan oleh Anshori. Yogyakarta, Tiara Wacana Yogya.
- Suyanto, Bagong. (Cetakan ke 2: 2014), Anatomi Kemiskinan dan Strategi Penanganannya. Malang, In-Trans Publising
- Manning, Chris and Tadjuddin Noer Effendi. (1991). Urbanisasi, Pengangguran, dan Sektor Informal di Kota. Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.
- Miles, B.B, dan A.M. Huberman (1992), Analisa Data Kualitatif. Jakarta, UI Press
- Todaro, Michael P dan Stephen C. Smith. (2003), Pembangunan Ekonomi Di Dunia Ketiga, edisi kedelapan. Jakarta, Erlangga.
- Newman, Lawrence W (2013), Metode Penelitian Sosial: Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif. Jakarta, Indeks.
- Creswell, John C (2010), Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed. Jogjakarta, Pustaka Pelajar.
- Sugiyono (2005), Penelitian Kuantitatif Kualitatif. Bandung, Alfabet.
- Moleong, Lexy J (2006), Metode Penelitian Kualitatif. Bandung, Remaja Rosdakarya.
- Basuki, Sulistyono (2010). Metode Penelitian. Jakarta, Penaku.
- Slamet S, Sakti, dan Darminto S. (Editor) (1982), Pasar Tanah Abang 250 Tahun. Jakarta, PD. Pasar Jaya
- Dalem, Raka, Dkk (2007). Kearifan Lokal Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup. Denpasar, UPT Penerbit Universitas Udayana
- Blackburn, Susan. (2011), Jakarta: Sejarah 400 tahun. Jakarta, Komunitas Bambu
- Nugroho, Riant. (2014) Kebijakan Publik: Di Negara-Negara Berkembang. Yogyakarta, Pustaka Belajar.
- Theresia, Aprillia dan Krisnha S. Andini, Prima G.P, Nugraha, Totok Mardikonto. (2014) Pembangunan Berbasis Masyarakat. Bandung: Alfabeta.
- Soetari, Endang. (2014) Kebijakan Publik. Bandung. CV Pustaka Setia.
- Achsan Mustafa, Ali. (2008) Model Transformasi Sosial Sektor Informal: Sejarah, Teori & Praksis Pedagang Kaki Lima /IP. Inspire Indonesia, In Trans

- Mc.Gee, T.G and Yeung, Y.M. (1977). *Hawkers in South East Asian Cities:Planning for the Bazaar Economy*. Ottawa, Canada: Penerbit InternationalDevelopment Research Centre.
- Ali, Faried dan Andi Syamsu Alam. (2012) *Studi Kebijakan Pemerintah*. Bandung. PT. Refika Aditama
- Agus Purwanto, Erwan dan Dyah Ratih Sulistyastuti. (2012), *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya Di Indonesia*. Yogyakarta. Gava Media.
- Firdausy, C.M. (1995). *Pengembangan Sektor Informal Pedagang Kaki Lima diPerkotaan*, Jakarta: Penerbit Dewan Riset Nasional dan BappenasPuslitbang Ekonomi dan Pembangunan LIPI.
- Mardikanto, Totok dan Poerwoko Soebiato (2015), *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Perspektif Kebijakan Publik*, Cet. Kelima. Bandung. Alfabeta
- Usman, Sunyoto. (2003),*Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*.Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suparlan, Parsudi (ed). (1993),*Kemiskinan Di Perkotaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Wrihatnolo, Randy R dan Riant N. Dwidjowijoto. (2007). *Manajemen Pemberdayaan Sebuah Pengantar dan Panduan untuk Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta. PT. ElexMedia Komputindo.
- Burke, M.Edmun. (2004). *Pendekatan Partisipatif Dalam Perencanaan Kota*. Terjemahan PujiLestari, Bandung: Yayasan Sugijanto Soegijoko Indonesia.
- Soekartawi. (1990). *Prinsip Dasar Perencanaan Pembangunan*. Jakarta: Rajawali.
- Sumodiningrat, Gunawan.(1999). *Pemberdayaan Masyarakat Dan JPS*. Jakarta: PT Gramedia
- Latief, M Syahbudin dan Suryatiningsih. (1994). *Beberapa Kendala Pemberdayaan Masyarakat Miskin*, dalam Mubyarto, dkk, 1994, *Keswadayaan Masyarakat Desa Tertinggal*.Yogyakarar: Aditya Media.
- Numandi, Achmad. (1999). *Manajemen Perkotaan*. Yogyakarta: Lingkaran Bangsa.
- Sudjarwodan Basrowi (2009). *Manajemen Penelitian Sosial*, Bandung, MandarMaju.
- Herdiansyah, Haris. (2010). *Metodologi Penelitian Kualitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Jakarta: Salemba Humanika.
- Purba, Jonny (ed). (2005). *Pengelolaan Lingkungan Sosial*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Bagong, *Suyanto dan Sutinah* (2006) *Metode Penelitian Sosial Berbagai Alternatif Pendekatan*. Jakarta, Prenada Media Group.

Sutoro, Eko (ed). (2005). Pemberdayaan Kaum Marginal. Yogyakarta, APMD Press.

### **Sumber-sumber lain**

E-Journal Ilmu Pemerintahan, 2 (4) 2014.

Adam Ramadhan / Unnes Law Journal 4 (1) (2015)

Prebisch, Raul (1978), *Socio Economic Structure and Crises of Pheriferal Capitalism*", Cepal Review, no. 6.

Makalah Kajian Penataan PKL Berdasarkan Preferensi dan Persepsi Masyarakat Dikawasan Pasar Sudirman Pontianak, Neva Setyahadevy dan Naomi Nessyana Debataraaja, 2013

Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2012 tentang Koordinasi Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 41 Tahun 2012 tentang Pedoman Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.

Perda No 2 Tahun 2002 tentang Perpasaran Swasta

Peraturan Gubernur No. 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum.

Peraturan Gubernur No. 33 Tahun 2010 tentang Pengaturan Tempat dan Pembinaan Usaha Mikro Pedagang Kaki Lima di Provinsi DKI Jakarta

Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta No. 10 Tahun 2015 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima

### **Tesis**

Lessy, Awaluddin, Implementasi Program Pemberdayaan Ekonomi Kelompok Usaha Bersama (KUBE) di Kabupaten Halmahera Timur Tahun 2013. Jakarta, 2015.

Rosianna, Implementasi Program Beras Miskin (RASKIN) DI Kelurahan Kelapa Dua Wetan Kecamatan Ciracas Kotamadya Jakarta Timur Tahun 2012. Jakarta, 2014

### **Intenet**

<http://www.dakwatuna.com/beri-solusi-penataan-pkl-di-dki-jakarta-apkli-gelar-dialog>, (*diakses 15 Oktober 2015*)

<http://www.thamrincity3a.com/p/sejarah-tanah-abang>,(*diakses 15 Oktober 2015*)

<http://www.tempoco.com/read/news/2010/08/20/057272>(*diakses 15 Oktober 2015*)

<http://nasional.kontan.co.id/news/tiga-jurus-pemerintah-menekan-urbanisasi>(*diakses  
15 Oktober 2015*)

<http://denden-imadudin.blogspot.co.id/2010/04/kedudukan-peraturan-kepala.html>  
(*diakses 5 Februari 2016*)

<http://hetifah.com/artikel/penyebab-gagalnya-pengelolaan-pkl-di-perkotaan.html>