

IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KABUPATEN KEBUMEN NOMOR 10 TAHUN 2008 TENTANG PENATAAN PEDAGANG KAKI LIMA DI KABUPATEN KEBUMEN

Azida Nurul Hayya, Denok Kurniasih dan Dyah Retna Puspita
Program Pascasarjana Ilmu Administrasi
Universitas Jenderal Soedirman
azidahayya@ymail.com

***Abstract** : Kebumen District Regulation Number 10 Year 2008 on Street Traders tries to organize and manage street hawkers that often disturb the order and beauty around the Kebumen square. The use of square by street hawkers has an adverse impact on the environment. The research was conducted by qualitative research approach, with informant selection using purposive sampling technique to those who are considered competent and representing every element of society related to Implementation of Local Regulation Number 10 Year 2008 on Structuring of Street Traders in Kebumen District. This research gives an overview of research results indicate that implementation can not run well. Implementing the policy can not do much to see from the discretion, initiative and creativity that had been taken. While the impact on the policy objectives has not been able to increase productivity, satisfaction, activity, and compliance of traders. The results of the research can be an input for local government to stop or terminate policy change on Local Regulation No. 10 Year 2008 on the arrangement of street hawkers to be relevant to the conditions in this field.*

***Keywords:** Implementation, Street Hawkers, Behavior Implementing*

Pendahuluan

Implementasi kebijakan masih menjadi sebuah permasalahan bagi para pelaksana kebijakan (implementor). Kendala dalam pelaksanaan suatu kebijakannya pun tidak segera dicari solusi terbaik, sehingga tujuan awal dari suatu penetapan kebijakan dapat tercapai dengan baik dalam implementasinya.

Implementasi kebijakan adalah bagian penting dari suatu proses kebijakan publik yang tidak dapat terpisahkan satu sama lainnya, dimana dalam proses kebijakan publik terdiri dari perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan evaluasi kebijakan (Nakamura dan Smallwood dalam Abdulwahab, 2001: 32).

Begitu pula dengan adanya Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 10 Tahun 2008 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima. Dalam Peraturan Daerah tersebut, diatur tentang bagaimana Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen berupaya untuk mengatur dan menata pedagang kaki lima yang kerap kali mengganggu ketertiban dan keindahan di sekitar Pendopo Rumah Bupati, khususnya di sekitar Alun-alun Kebumen. Penggunaan Alun-alun oleh Pedagang kaki lima, telah memberikan dampak yang kurang baik terhadap lingkungan Alun-alun sendiri.

Selain itu, sebagaimana diatur dalam Peraturan Bupati Kebumen Nomor 88 Tahun 2009 tentang Lokasi, Waktu, Ukuran dan Sarana Pedagang Kaki Lima, khususnya pada Pasal 1 ditegaskan bahwa Alun-alun Kebumen adalah salah satu lokasi yang tidak diperbolehkan untuk kegiatan pedagang kaki lima. Akan tetapi pada kenyataannya pedagang kaki lima di Alun-alun Kebumen dari tahun ke tahun semakin bertambah. Bahkan upaya Pemerintah Daerah Kabupaten

Kebumen dalam merelokasi pedagang kaki lima di Alun-alun Kebumen pun tidak membuahkan hasil, dan mereka kembali menempati alun-alun sebagai lokasi usaha mereka.

Metode

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif kualitatif, yakni suatu penelitian yang menghasilkan data secara deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati (Bogdan dan Taylor, dalam Moleong, 2005). Informan dipilih menggunakan teknik *purposive*. Dengan begitu informan dalam penelitian ini, antara lain: (1) Pedagang Kaki Lima di Alun-alun Kebumen, (2) Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Kebumen, (3) Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Pengelolaan Pasar Kabupaten Kebumen.

Perilaku Pelaksana (*Street Level Bureaucrats*)

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, maka dalam Penegakan Implementasi Peraturan

Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 10 Tahun 2008 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima, dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Kebumen, yang tergabung dalam satu kesatuan Polisi Pamong Praja, dengan tidak mengindahkan adanya suatu cara agar kebijakan yang telah ditetapkan dalam terimplementasi sesuai dengan tujuan awalnya. Selain itu, kerjasama antara Satuan Polisi Pamong Praja dengan Dinas Teknis yang mampu sangatlah penting dalam terwujudnya situasi dan kondisi yang diharapkan. Dalam hal ini beberapa hal yang telah dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja dan Dinas Perindagsar Kabupaten Kebumen dalam melaksanakan kebijakan tentang Penataan Pedagang Kaki Lima, yakni:

1) Diskresi

Diskresi merupakan kebebasan keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-

undangan yang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Namun penggunaanya harus oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan tujuannya. Pejabat pemerintah yang dimaksud adalah unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan baik di lingkungan pemerintahan maupun penyelenggara negara lainnya.

Diskresi diberikan karena adanya situasi khusus yang mengharuskan adanya kebebasan dan kewenangan pelaksana untuk mengatasi permasalahan yang ada di lapangan. Terkait diskresi yang dilakukan untuk mengatasi situasi diimplementasikannya Perda No. 10 Tahun 2008 tentang Pedagang Kaki Lima, AF menyatakan bahwa:

“Bupati Kebumen mengeluarkan kebijakan guna mengatasi penolakan terhadap perda dan perbup tersebut. Berdasarkan perda tersebut kawasan alun-alun bukanlah tempat berjualan PKL. Jadi kalo misal ada yang nekat berjualan di alun-alun berarti mereka melanggar perda tersebut. Suasana alun-alun bebas dari PKL hanya berlangsung sekitar 6 bulan. Setelah itu keluar

kebijaksanaan Bupati yang menyatakan kalo alun-alun boleh dipergunakan sebagai tempat jualan.”

Namun kemudian, kenyataan yang sangat bertolak belakang dengan kebijakan telah menarik perhatian publik. Penggunaan alun-alun Kebumen sebagai hasil dari kesepakatan dari pertemuan antara Bupati Kebumen periode 2010-2015 Buyar Winarso, SE dengan para pedagang kaki lima, yang menyatakan bahwa:

“Alun-alun Kebumen milik publik yang harus dijaga bersama mulai dari kebersihan, keindahan, namun juga dapat digunakan untuk usaha yang tentunya tidak merusak keindahannya” (www.sapa.or.id, diakses 13 Februari 2016)

Pernyataan dari Bupati Kebumen tersebut tentu saja mendapatkan reaksi yang berbeda dari berbagai kalangan. Beberapa kalangan ada yang menyambut baik pernyataan tersebut, namun beberapa kalangan juga menjadi kebingungan karena adanya pernyataan tersebut. Adanya politik balas budi antara Bupati dengan Paguyuban PKL,

meskipun hanya berjumlah 118 PKL. Sebagaimana wawancara dengan AF menyatakan bahwa :

“Kesepakatan Bupati dengan PKL merupakan tindak lanjut dari hasil pemilihan Bupati , dimana Tim Sukses menyampaikan kepada Paguyuban PKL, yang intinya minta dukungan dalam pemenangan Bupati, dan apabila menang, maka Alun-alun akan diperbolehkan sebagai lokasi berjualan bagi PKL”

Berdasarkan wawancara dengan berbagai informan diatas dapat disimpulkan bahwa adanya bargaining antara Paguyuban PKL dengan Bupati Terpilih yang akhirnya dikeluarkanlah kebijaksanaan Bupati untuk melegalkan Alun-alun sebagai lokasi PKL, meskipun bertentangan dengan isi dari Perda dan Perbup yang mengatur tentang PKL.

2) Inisiatif

Inisiatif berasal dari diri pelaksana kebijakan untuk menjalankan kebijakan yang ada. Inisiatif dilakukan untuk mengantisipasi adanya penolakan terkait kebijakan.

Wawancara yang dilakukan bersama dengan AF, mengatakan bahwa:

“Kami berusaha memberikan pengertian dengan para pedagang. Sosialisasi kami lakukan dengan mengumpulkan para PKL dan melakukan pembinaan dengan mengangkat materi Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2008 tentang Pedagang Kaki Lima. Melalui sosialisasi tersebut kami berusaha untuk memberikan informasi bahwa alun-alun Kebumen bukanlah tempat berjualan.”

Sosialisasi telah dilakukan kepada para pedagang agar mereka mengetahui isi dari kebijakan tersebut. Diharapkan setelah mereka mengetahui kebijakan tersebut adalah adanya respon positif dari kelompok sasaran. Respon yang diharapkan adalah mereka menyadari dan memahami isi perda tersebut sehingga mau menjaga kelestarian lingkungan dan ketertiban di alun-alun. Terkait dengan inisiatif yang dilakukan oleh Satpol PP untuk menjalankan perda, SEP mengungkapkan:

“Kami melakukan pembinaan preventif non yudisial. Apabila menunggu secara yudisial maka kami tidak bisa bertindak karena perda PKL sudah tidak jalan. Kita melakukan berbagai

upaya lain agar ada legalitas yang bisa mendukung untuk keberadaan pedagang kaki lima di alun-alun sudah berkali-kali dilakukan, tetapi sekali lagi itu adalah kebijakan pimpinan yang mana kita tidak bisa mendesak maupun mengupayakan agar segera dan segera, hal yang kita lakukan adalah hanya sebatas memberikan saran pertimbangan kepada atasan agar setiap kebijakan yang diambil dapat didukung dengan legalitas yang benar atau aturan yang benar, akan tetapi tetap saja seperti itu, dengan pertimbangan lain tentunya dalam pemikiran pimpinan”

Satpol PP dan Disperindag mendukung terciptanya legalistas yang mendukung keberadaan pedagang kaki lima di alun-alun namun hingga saat ini belum ada legalitas yang tercipta terkait hal tersebut. Hal ini menyebabkan aparat penegak hukum tidak bisa menegakkan hukum seperti yang seharusnya. Apabila ada legalitas yang jelas maka perizinan menjadi salah satu hal yang harus dimiliki oleh pedagang. Tanpa adanya izin maka seseorang tidak akan diperbolehkan berjualan di alun-alun. Hal ini juga dapat digunakan untuk

menekan laju pertumbuhan pedagang kaki lima yang semakin tinggi.

Berdasarkan wawancara diatas diketahui bahwa insiatif yang dilakukan oleh aparat pelaksana adalah dengan melakukan sosialisasi terhadap kelompok sasaran terkait perda. Hasil dokumentasi diketahui bahwa pembinaan terhadap PKL yang dilakukan pada tahun 2015 dihadiri oleh 118 PKL sebagai peserta dan diadakan di Ruang Jatijajar Kompleks Pendopo Kebumen. Sedangkan pembinaan yang dilakukan pada 18 November 2015 bertajuk tentang Pembinaan PKL dan Kemitraan dengan Perbankan Pengusaha dihadiri oleh 100 orang PKL di Balai Kelurahan Bumirejo.

Namun sejalan dengan adanya petunjuk pelaksanaan yang sejalan dengan isi dari perda maka inisiatif yang dilakukan oleh aparat pelaksana adalah mendorong terciptanya legalitas yang mewadahi PKL yang berjualan di alun-alun dan tetap terjaminnya ketertiban, keamanan dan keindahan di sekitar Alun-alun.

3) Kreatifitas

Kreativitas yang dimiliki oleh aparat pelaksana berkaitan dengan upaya untuk mengimplementasikan kebijakan. Kreativitas yang dimiliki oleh aparat pelaksana dimaksudkan untuk mengatasi penolakan yang mungkin dilakukan oleh sasaran kebijakan. Kreativitas menciptakan keluwesan dalam mengimplementasikan kebijakan. Karena tidak adanya legalitas yang menaungi PKL yang berjualan di alun-alun maka aparat pelaksana melakukan beberapa hal untuk menata alun-alun. Hal tersebut disampaikan oleh SEP yang menyatakan bahwa:

“Kami berusaha untuk menjamin bahwa masyarakat tidak terganggu dengan kegiatan PKL. Oleh karena itu, kami melakukan penataan PKL. Salah satunya adalah aturan berjualan pada hari minggu dimana ada acara CFD. Alun-alun merupakan pusat kegiatan CFD dan olahraga pagi. Kegiatan PKL kami harapkan tidak mengganggu masyarakat yang sedang berolahraga. Makanya kami mengeluarkan aturan bagi para PKL agar tidak memasang tenda pada minggu pagi. Kalo mereka melanggar maka akan dibongkar oleh satpol PP dan tenda mereka disita. Selain itu

juga pada hari-hari lain, agar PKL bisa melakukan kelestarian lingkungan dan ketertiban, terutama bagaimana PKL harus membawa tempat sampah pada masing-masing gerobaknya, sehingga meminimalisir terjadinya lingkungan yang kotor.”

Berdasarkan wawancara tersebut diketahui bahwa pemerintah mengeluarkan aturan baru untuk menjamin tidak terganggunya masyarakat terkait kegiatan PKL pada acara minggu pagi yakni CFD, maupun pada hari-hari lainnya. Hal ini dilakukan karena tidak ada legalitas yang dapat digunakan untuk mengatur secara khusus PKL alun-alun Kebumen. Pedagang kaki lima alun-alun Kebumen yang tidak mematuhi aturan mendapatkan sanksi dari satpol PP. Beberapa pedagang yang nekat memasang tenda di alun-alun pada hari minggu terpaksa harus diangkut tendanya oleh satpol PP dan dilakukan sidang di pengadilan.

Dampak Terhadap Sasaran Kebijakan

Dampak menurut Soebarsono (2005:121) adalah konsekuensi lebih lanjut dari

diterapkannya sebuah kebijakan. Dalam hal ini, dampak kebijakan setelah diterapkan/ diimplementasikan Perda No. 10 Tahun 2008 tentang PKL terhadap Pedagang Kaki Lima di Alun-alun Kebumen. Dampak yang diharapkan tentu saja adalah hal-hal positif, namun ibarat koin mata uang meskipun kita mengharapkan hal-hal positif namun disisi yang satu lagi adalah sisi negatif yang mungkin sekali lebih sering keluar daripada sisi positifnya. Salah satu dari tujuan Perda No. 10 Tahun 2008 adalah dalam rangka pembinaan, pengawasan, dan penertiban Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Kebumen. Perda ini dikeluarkan untuk mengatur aktivitas PKL seperti lokasi, waktu, ukuran dan bentuk usaha yang dinyatakan sebagai PKL. Selain itu, perda ini juga menegaskan hak-dan kewajiban yang dimiliki oleh PKL.

1) Produktifitas

Implementasi Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2008 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima, telah memberikan dampak yang secara langsung dirasakan oleh Pedagang kaki lima sendiri. Hal

tersebut sesuai dengan hasil wawancara dengan beberapa PKL, salah satunya dengan Pak ST sebagai berikut:

“kulo niki penjualane dados mboten nggenah, sing biasane angsal 250 ewu sedinten sakniki dados 100 ewu mawon sampun alhmdulillah, nek saged alun-alun tetep angsal damel dodolan,

ben mboten bingung kulo”

Berdasarkan wawancara diatas diketahui bahwa ketika perda No. 10 Tahun 2008 diberlakukan maka pendapatan masyarakat menurun. Hal tersebut dapat terlihat juga dari Tabel dibawah ini.

Tabel Penurunan dan Peningkatan Pendapatan PKL sebelum dan sesudah Alun-alun diperbolehkan untuk Lokasi PKL

Nomor	Inisial PKL	Sebelum (Rp.)	Sesudah (Rp.)
1.	ST	150.000	> 200.000
2.	AS	90.000	150.000
3.	FS	125.000	> 200.000
4.	SRT	< 100.000	200.000
5.	TH	250.000	> 500000

Berdasarkan wawancara dan observasi diketahui bahwa produktivitas dari pedagang ketika tidak diperbolehkan berjualan di alun-alun menurun. Ketika diperbolehkan berjualan di alun-alun tidak hanya jumlah pendapatan yang bertambah namun jumlah PKL yang berjualan juga bertambah.

2) Kepuasan Pedagang

Sebagian besar kebijakan yang sukses adalah kebijakan yang mendapatkan dukungan dari kelompok sasaran karena tujuan dari

kebijakan tersebut sesuai dengan kondisi kelompok sasaran. Kelompok sasaran yang merasa bahwa tujuan dari kebijakan tersebut sesuai dengan kondisi mereka akan dengan sukarela memberikan dukungan terhadap kebijakan tersebut. Namun sebaliknya, banyak kebijakan yang gagal diimplementasikan di lapangan akibat tidak sesuai dengan harapan dari kelompok sasaran. Tujuan dari kebijakan dianggap tidak berpihak dengan kelompok sasaran sehingga

terjadi resistensi terhadap kebijakan tersebut.

Sebagian besar PKL tidak puas ketika mereka tidak boleh berjualan lagi di alun-alun. Hal tersebut salah satunya disampaikan oleh BA dalam wawancaranya menyampaikan:

“Kalo berdasarkan perda No. 10 Tahun 2008 kami nggak boleh berjualan di alun-alun. Kalo kami ditanya puas apa nggak dengan perda tersebut yaa jelas kami nggak puas dengan isi perda tersebut. Makanya kami meminta supaya pemerintah meninjau isi dari perda tersebut. Dengan adanya perbup kami merasa puas karena kami diperbolehkan berjualan di alun-alun. Tapi kami tetap ingin adanya peraturan yang menyatakan kalo kita memang boleh berjualan di sini. Peraturan yang lebih jelas.”

Penolakan terhadap Perda tentang PKL tersebut juga disampaikan oleh SEP, yang menyatakan bahwa:

“Para pedagang menolak ketika mereka disuruh pindah jualan dari alun-alun. Mereka menganggap kalo kami tidak adil. Kami hanya melaksanakan peraturan. Ketika disuruh membersihkan alun-alun dari pedagang kaki lima yaa kami laksanakan. Tapi ketika bupati

mengeluarkan kebijaksanaan yang menyatakan kalo disini PKL sudah boleh berjualan yaa kami laksanakan juga. Kami hanya menindak pedagang yang tidak mau mematuhi aturan.”

Berdasarkan wawancara dengan berbagai narasumber diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa kepuasan pedagang terhadap perda No. 10 Tahun 2008 tentang pedagang kaki lima rendah. Namun setelah adanya kebijakan Bupati yang memperbolehkan mereka berjualan di alun-alun, para pedagang cukup puas dengan keputusan tersebut.

3) Kepatuhan Pedagang

Kebijakan Pemerintah Kabupaten Kebumen berupa Peraturan Daerah adalah kebijakan yang harus dipatuhi oleh seluruh elemen masyarakat di Kabupaten Kebumen, tak terkecuali bagi para PKL yang berada di Alun-alun Kebumen. Dengan melihat dan mengamati dalam aktifitas PKL berjualan, maka dapat diambil kesimpulan bahwa para PKL kurang patuh terhadap peraturan yang telah ditetapkan Pemerintah Daerah. Kepatuhan dari pedagang cukup

rendah, hal tersebut disampaikan oleh SEP. Banyak pelanggaran yang telah dilakukan oleh pedagang yang berjualan di alun-alun. Pernyataan SEP sebagai berikut:

“Beberapa pedagang nekat berjualan pada siang hari padahal siang hari kami tidak mengizinkan. Akibatnya kami harus memberikan sanksi kepada pedagang. Kami melakukan teguran sebanyak dua kali sebelum memberikan sanksi sesuai dengan perda No. 10 Tahun 2008. Terjadi pelanggaran hingga 364 kasus namun yang sampai mendapatkan teguran sebanyak 59 kasus, sedangkan yang harus sampai persidangan mencapai 8 kasus.”

Berdasarkan pernyataan dari SEP diketahui bahwa pelanggaran yang dilakukan oleh pedagang cukup tinggi, namun pedagang yang hingga mendapatkan teguran bisa berkurang lebih dari 70 persen dari keseluruhan yang melakukan pelanggaran. Ini berarti setelah mendapatkan teguran pertama para pedagang menjalankan apa yang diperintahkan oleh penegak hukum. Sedangkan pedagang yang bandel harus berhadapan secara hukum dipengadilan. Beberapa pedagang yang pernah mendapatkan

teguran mengaku karena waktu berdagang yang sempit membuat mereka melanggar. Salah satunya disampaikan oleh WA sebagai berikut:

“Waktu berdagang yang sempit menyebabkan kami melanggar peraturan yang ada. Kalo misal kami berjualan dari siang hari kan untungnya lebih banyak. Saya lebih enak kalo jualan siang hari pas cuaca panas. Soalnya saya jualan es yang memang ramainya siang hari apalagi kalo cuaca panas.”

Berdasarkan hasil wawancara dan observasi di lapangan dapat disimpulkan bahwa kepatuhan pedagang terhadap peraturan masih rendah. Hal tersebut dari beberapa pelanggaran yang dilakukan oleh para pedagang. Beberapa pedagang terpaksa mengikuti sidang di pengadilan untuk mempertanggungjawabkan perbuatannya melanggar peraturan meninggalkan gerobak dagangannya pada siang hari di alun-alun.

4) Aktifitas Perdagangan

Aktifitas perdagangan yang terjadi setelah diberlakukannya Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2008 tentang Penataan Pedagang

Kaki Lima, bagi sebagian PKL sangat mengganggu, karena kebijakan tersebut diberlakukan hanya untuk memindahkan para PKL yang sebelumnya berada di sekitar atau lokasi alun-alun, berpindah ke Jalan Sutoyo yang sekarang sebagai pusat kuliner Kabupaten Kebumen. Namun demikian, karena kebijakan dan perguliran masa pemerintahan yang berbeda, sehingga PKL diperbolehkan kembali berdagang di area Alun-alun Kebumen hanya untuk sementara waktu saja. Hal tersebut juga disampaikan AF, bahwa;

“Alun-alun adalah wahana publik bagi seluruh masyarakat baik masyarakat Kebumen maupun masyarakat luar yang berkeinginan singgah di Kebumen dan menikmati keindahan Kota Kebumen, sehingga sebagai wahana publik maka kenyamanan dan keindahannyapun harus terjaga dan selalu tertib. Oleh karenanya tempat untuk para PKL dialihkan ke Jalan Sutoyo sebagai Pusat Kuliner Kebumen”

Dari penjelasan tersebut, sebagai seorang Kepala Dinas pada dinas teknis yang mengampu permasalahan PKL, maka penataan PKL yang telah dimaktub dalam

Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen melalui Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2008 tersebut akan dapat terlaksana dengan baik sesuai dengan tujuan awalnya. Hal tersebut dapat berjalan implementasi Peraturan Daerahnya hanya dalam kurun waktu sekitar setengah tahunan, dan setelah itu berubah kebijakannya dengan diperbolehkannya Alun-alun Kebumen.

Setelah diperbolehkan berjualan maka kondisi alun-alun Kebumen seperti yang disampaikan WA, sebagai berikut:

“Aktivitas jual beli disini sudah dimulai sejak pagi hari. Pada pukul 06.00 – 09.00 WIB di alun-alun akan banyak penjual sarapan. Setelah pukul 09.00 WIB alun-alun akan sepi karena tidak ada yang boleh jualan disitu. Para PKL akan datang lagi pada sore hari pukul 15.00 dan berjualan hingga pukul 24.00.”

Berdasarkan wawancara dan observasi di lapangan dapat disimpulkan bahwa aktivitas perdagangan di alun-alun kembali ramai setelah adanya kebijaksanaan Bupati yang menyatakan bahwa alun-alun sebagai tempat PKL.

Selain itu, penambahan jumlah pedagang juga semakin menambah ramai aktivitas yang berada di alun-alun. Sedangkan pihak dinas dan satpol pp melakukan pembinaan kepada pedagang untuk membuat aktivitas yang tetap sehat yakni melalui edukasi kepada para pedagang PKL dan asongan di alun-alun. Satpol PP juga rutin melakukan pengecekan dan pemantauan seminggu sekali kepada para pedagang.

Pembahasan

Berdasarkan hasil penelitian implementasi Perda Nomor 10 Tahun 2008 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Kebumen di Alun-Alun Kebumen dapat dilihat pada aspek berikut ini.

Perilaku Pelaksana

Para ahli yang mendukung implementasi model *bottom up* menganggap bahwa birokrasi tingkat bawah/ *street level beauracrat* menduduki posisi kunci dalam keberhasilan implementasi. Perilaku pelaksana dalam penelitian ini dilihat dengan indikator:

- 1) Diskresi

Menurut Atmosudirjo (1994:82) diskresi diperlukan sebagai pelengkap dari asas legalitas, yakni asas hukum yang menyatakan bahwa setiap tindakan atau perbuatan implementor harus berdasarkan ketentuan undang-undang. Diskresi dibutuhkan untuk menyelesaikan masalah yang membutuhkan penanganan secara cepat. Lipsky (2010:13) menyatakan bahwa:

“Street-level bureaucrats work in situations that often require responses to the human dimensions of situations. They have discretion because the accepted definitions of their tasks call for sensitive observation and judgment, which are not reducible to programmed formats.”

Menurut Lipsky (2010:13) implementasi kebijakan menuntut adanya diskresi, yakni ruang gerak bagi individu pelaksana (implementor) di lapangan untuk memilih tindakannya sendiri yang otonom dalam batas wewenangnya apabila menghadapi situasi khusus.

Bupati mengeluarkan kebijakan dari kesepakatan dengan PKL yang isinya bertentangan dengan isi perda dan perbup. Dengan adanya kebijakan tersebut

menyebabkan aparat pelaksana ditingkat bawah tidak dapat menjalankan isi dari perda tersebut. Isi perda dan perbup menyatakan bahwa alun-alun Kebumen bukanlah tempat berjualan PKL dan setiap PKL wajib memiliki izin penggunaan lokasi yang ditandatangani oleh Bupati. Namun, setelah turunnya kebijaksanaan bupati secara tidak tertulis, yang menyatakan bahwa alun-alun Kebumen sebagai tempat berjualan maka para pedagang kaki lima yang selama enam bulan sudah tidak menempati alun-alun kembali berjualan di alun-alun.

Hal lain yang bertentangan dengan perda adalah tidak ada pedagang yang memiliki izin penggunaan lokasi. Konsekuensi dari pedagang yang tidak memiliki izin penggunaan lokasi adalah mendapatkan sanksi, namun hal tersebut tidak juga berjalan.

Dalam mensikapi kebijaksanaan Bupati terhadap Pedagang Kaki Lima Alun-alun Kebumen, maka Satuan Polisi Pamong Praja selaku aparat penegak Perda, maka melakukan diskresi

dengan tetap membiarkan mereka berjualan di Alun-alun Kebumen.

2) Inisiatif

Inisiatif pemerintah dalam rangka implementasi perda adalah dengan melakukan pembinaan kepada semua pedagang kaki lima yang berjualan di alun-alun. Pembinaan para PKL tersebut bertujuan untuk mensosialisasikan perda No. 10 Tahun 2008 tentang PKL. Para PKL Alun-alun harus mengetahui dan menyadari bahwa penggunaan Alun-alun Kebumen bertentangan dengan kebijakan Bupati yakni berupa Perda dan Perbup.

Selanjutnya, insiatif yang dimiliki oleh aparat pelaksana adalah berusaha mendorong terciptanya peraturan yang mewadahi pedagang kaki lima di alun-alun setelah dikeluarkannya perbup yang memperbolehkan alun-alun sebagai tempat berjualan PKL. Disperindagsar Kabupaten Kebumen berusaha meminta pemerintah untuk melegalkan alun-alun sebagai tempat berjualan PKL agar para PKL memiliki dasar hukum yang jelas. Tanpa adanya dasar hukum yang

jelas, maka pemerintah tidak dapat memberikan sanksi terhadap pelanggaran yang seharusnya dapat dikenai sanksi.

Akan tetapi telaahan staf yang diberikan kepada Bupati berupa pelegalan penggunaan Alun-alun Kebumen tetap tidak mendapatkan respon dari pengambil kebijakan tersebut, sehingga Disperindagsar selaku SKPD pengampu pembinaan kepada PKL berupaya tetap melaksanakan perintah Bupati, akan tetapi tetap melakukan penyadaran kepada PKL bahwa penempatan mereka menyalahi Perda.

3) Kreativitas

Kreativitas pelaksana berkaitan dengan upaya untuk menciptakan alun-alun yang tertata rapi dan bersih. Upaya-upaya dilakukan dengan mengeluarkan kebijakan seperti tidak boleh mendirikan tenda pada hari minggu karena ada acara CFD. Hal ini dilakukan untuk membuat semua pengunjung nyaman karena alun-alun bukanlah hanya milik dari PKL namun masyarakat juga berhak untuk memanfaatkan fasilitas yang ada.

Sedangkan penolakan yang diberikan oleh pedagang kaki lima alun-alun Kebumen diatasi dengan melakukan komunikasi dan dialog bersama antara Bupati, Perwakilan dari DPRD, Kepala Disperindagsar, dan perwakilan pedagang kaki lima, yang hasilnya adalah adanya kesepakatan antara Bupati dengan PKL, sehingga Bupati mengeluarkan kebijaksanaan untuk tetap memperbolehkan Alun-alun sebagai tempat bagi PKL berjualan.

Penelitian yang dilakukan oleh Syafardi (2012) juga menemukan bahwa faktor internal berupa komunikasi, sumber daya, perilaku, dan kebijakan cenderung mengalami masalah dominan dalam penataan pedagang kaki lima di Kota Padang. Hasil penelitian ini juga sejalan dengan yang dilakukan oleh Ghani, dkk (2014) yang menemukan kebijakan yang dijadikan sebagai acuan dalam penertiban pedagang kaki lima di Kota Makassar tidak relevan. Perlu adanya kebijakan baru untuk mengatasi persoalan pedagang kaki lima di Kota Makassar, begitupula di Kabupaten Kebumen. Perda Nomor 10 tahun 2008 tentang

Pedagang Kaki Lima tidak relevan dengan penataan pedagang kaki lima di alun-alun Kebumen.

Dampak Implementasi Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2008 tentang Pedagang Kaki Lima di alun-alun Kebumen diharapkan sesuai dengan tujuan awal dibuatnya peraturan daerah tersebut. Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu aktivitas dalam proses kebijakan publik yang menentukan apakah sebuah kebijakan tersebut bersentuhan dengan kepentingan publik dan dapat diterima oleh publik. Kebijakan yang telah disusun dengan cermat bisa saja ketika diimplementasikan tidak bisa diterima oleh publik karena ketidaksesuaian keinginan publik dengan kebijakan yang dihasilkan. Seringkali kebijakan yang telah disusun sedemikian rupa, membutuhkan penyesuaian yang cukup ekstrim ketika diimplementasikan.

Peraturan Daerah No. 10 Tahun 2008 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima tidak bisa diimplementasikan di alun-alun Kebumen. Hal ini karena pedagang

tidak menyetujui apabila alun-alun menjadi kawasan yang bebas PKL. Dampak dari implementasi Perda No. 10 Tahun 2008 diharapkan berdampak kepada kelompok sasaran. Beberapa hal berkaitan dengan implementasi perda tersebut adalah:

- 1) Produktivitas dari kelompok sasaran semakin menurun. Berdasarkan wawancara ditemukan bahwa ketika alun-alun tidak boleh digunakan sebagai tempat berjualan maka pendapatan dari para penjual yang biasa berjualan di alun-alun menurun. Oleh karena itu, mereka mengharapkan alun-alun tetap diperbolehkan sebagai tempat berjualan. Hal inilah yang menyebabkan resistensi kebijakan karena kebijakan yang ada tidak menguntungkan kelompok sasaran. Hasil penelitian ini sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Sutomo (2015) yang menemukan bahwa penataan pedagang kaki lima belum terlaksana dengan baik. Perda di Kota Yogyakarta

belum mampu mengakomodir jumlah pedagang kaki lima yang semakin bertambah tiap tahun.

- 2) Kepuasan pedagang terhadap Perda No. 10 Tahun 2008 rendah karena isi perda tersebut tidak sesuai dengan keinginan PKL. Mereka mengharapkan tetap diperbolehkan berjualan di alun-alun namun isi perda melarangnya. Pedagang lebih puas dengan munculnya kebijaksanaan Bupati yang memperbolehkan mereka berjualan di alun-alun. Hasil penelitian ini sejalan dengan yang dilakukan oleh Nur, dkk (2014) bahwa kenyataan dan kebutuhan oleh pedagang kaki lima karena eksistensi mereka yang memang ada. Kota Makassar membutuhkan kebijakan yang relevan untuk mengatasi persoalan yang dihadapi
- 3) Kepatuhan pedagang terhadap Perda No. 10 Tahun 2008 kurang baik. Ketika para pedagang tidak diperbolehkan

berjualan di alun-alun mereka tetap berjualan di alun-alun dan mereka menyampaikan protes serta menagih janji bupati dengan menemuinya sehingga muncul kesepakatan antara bupati dan pedagang agar diperbolehkan berjualan di alun-alun. Terkait perizinan yang tidak dimiliki oleh para pedagang karena tidak alun-alun belum secara yuridis ditetapkan sebagai areal PKL sehingga pemerintah juga tidak bisa memberikan izin penggunaan lokasi alun-alun sebagai tempat berjualan. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Indirani (2014) menemukan bahwa Kabupaten Berau memiliki jumlah PKL yang dapat dikontrol. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Syafardi (2012) menemukan bahwa faktor premanisme, kondisi ekonomi dan lingkungan mempengaruhi kepatuhan pedagang kaki lima di Kota Padang.

- 4) Aktivitas perdagangan setelah dikeluarkan kebijaksanaan

bupati semakin ramai. Pertumbuhan PKL setiap tahun juga semakin meningkat. Aktivitas perdagangan di alun-alun semakin ramai begitu pula dengan jumlah pengunjung yang semakin ramai. Aktivitas-aktivitas seperti CFD dan konser musik semakin menambah ramai pengunjung alun-alun. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Indriani (2014) yang menemukan bahwa Pemerintah Jakarta memiliki produk kebijakan yang isinya cukup ketat untuk mengatur jumlah pedagang kaki lima yang semakin menjamur, sedangkan Kabupaten Berau memiliki jumlah PKL yang sudah dapat dikontrol. Penelitian ini juga sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Sambalao (2010) menemukan bahwa banyak PKL yang enggan berpindah tempat meskipun tempat berjualan yang digunakan dilarang dalam peraturan.

Perda No. 10 Tahun 2008 tentang Pedagang Kaki Lima tidak diterima dengan baik oleh PKL yang ada di alun-alun Kebumen. Hal ini karena isi dari perda tidak mengizinkan para pedagang berjualan di alun-alun. Secara umum, perda tersebut tidak dapat diimplementasikan kepada pedagang kaki lima di alun-alun Kebumen. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Suneth dan Ismanto (2014:92) menemukan bahwa keberadaan PKL di ruang-ruang publik telah menimbulkan pengaruh negatif.

Sebagian besar berdampak pada kenyamanan masyarakat dalam menikmati fasilitas umum khususnya disekitar jalan protokol di Kecamatan Sidoarjo. Hak para pejalan kaki yang semestinya menikmati trotoar di bahu jalan sebagian besar dialihfungsikan oleh PKL sebagai tempat melakukan aktivitas dagangannya. Perilaku aktivitas PKL dan aturan dalam pengelolaan PKL belum terlaksana secara optimal.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Saputra (2014) sejalan dengan hasil penelitian ini bahwa semakin tahun jumlah

pedagang kaki lima semakin bertambah. Hasil penelitian Sutomo (2015) juga sejalan dengan dengan penelitian ini bahwa kebijakan yang ada belum mampu mengakomodir jumlah pedagang kaki lima yang jumlah semakin meningkat setiap tahun. Belum adanya kesesuaian antara hasil yang diharapkan dengan kondisi di lapangan dipengaruhi oleh berbagai macam faktor.

Namun demikian yang berbeda dari penelitian-penelitian yang sebelumnya adalah, bahwa penggunaan diskresi diikuti dengan kebijakan tertulis seperti Peraturan Daerah, Peraturan Bupati maupun Keputusan Bupati. Akan tetapi dalam penelitian ini kebijakan yang diimplementasikan merupakan kebijakan tidak tertulis yang merupakan hasil dari penagihan janji Bupati pada saat melakukan kampanye. Oleh karenanya, dari hasil penelitian dan pembahasan, maka peneliti dapat menyimpulkan bahwa untuk melaksanakan suatu kebijakan, dukungan dari pengambil kebijakan (Top Leader) adalah hal yang mutlak, karena akan berimbas pada dapat atau tidak dapatnya suatu

kebijakan diimplementasikan/direalisasikan. Pengaruh politik sangat mendominasi kebijaksanaan Bupati yang mencederai kebijakan yang sudah ada, yakni Perda nomor 10 Tahun 2008.

Kesimpulan dan Saran

1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, disimpulkan bahwa secara umum Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 10 Tahun 2008 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima tidak dapat berjalan dengan baik. Hal tersebut dikarenakan :

- a. Perilaku Pelaksana, yang meliputi :
 - Diskresi yang diberikan kepada kelompok sasaran tidak diikuti dengan kebijakan tertulis, sehingga kebijaksanaan Bupati mengalahkan kebijakan yang telah ada.
 - Inisiatif yang dilakukan oleh dinas teknis belum mampu memberikan solusi kemana PKL akan dipindahkan.

- Kreatifitas yang dilakukan oleh Dinas teknis tidak mendapatkan respon positif dari Bupati, sehingga masih belum jelas legalitas bagi PKL di Alun-alun Kebumen.
 - b. Kelompok Sasaran, sebagai dampak terhadap implementasi Perda Nomor 10 Tahun 2008, yaitu mengalami :
 - Produktifitas PKL menurun, yang ditunjukkan dengan menurunnya pendapatan PKL setelah impnenetasi Perda tersebut
 - Kepuasan PKL terhadap substansi Perda Nomor 10 Tahun 2008 tidak terpenuhi, hal tersebut ditunjukkan dengan pertemuan PKL dengan Bupati sebagai imbas dari janji Bupati pada masa kampanye.
 - Kepatuhan Pedagang untuk meninggalkan Alun-alun sebagai lokasi usaha PKL rendah, yang ditunjukkan dengan nekadnya PKL tetap berjualan di Alun-alun Kebumen.
 - Aktifitas Perdagangan setelah implementasi Perda Nomor 10 Tahun 2008 menurun.
2. Saran
- a. Bagi SKPD yang memiliki tugas pokok dan fungsi mengampu Pedagang Kaki Lima, agar dalam merencanakan suatu kebijakan harus sudah ditemukan solusinya terlebih dahulu, sehingga kewibawaan pemerintah daerah di depan masyarakat tidak turun.
 - b. Pemberian diskresi untuk memberikan solusi terhadap permasalahan yang terjadi di lapangan, seyogyanya diikuti dengan kebijakan tertulis, baik berupa peraturan Bupati, keputusan Bupati maupun Peraturan Daerah.
 - c. Perlu adanya penghentian/terminasi atau perubahan/policy change terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Kebumen Nomor 10 Tahun 2008 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima karena tujuan dari perda tersebut tidak terlaksana dengan baik.

- d. Pemerintah Daerah Kabupaten Kebumen perlu segera mengagendakan perubahan perda tersebut, baik pada substansi Perda atau substansi Perbupnya.

Daftar Pustaka

- Atmosudirjo, S. Prajudi. (1994). *Hukum Adminsitrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Ghani, Muhammad Nur Abdul Yuli Andi. (2014). “*Kebijakan Pemerintah Kota dalam Penertiban Pedagang Kaki Lima (Studi pada Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Makassar)*”, Jurnal Ilmu Administrasi Publik, Vol. 4, No.2
- Indrianti, Weny. (2014). “*Perbandingan Kebijakan Dan Upaya Pemerintah Dalam Penertiban Pedagang Kaki Lima Antara Kabupaten Berau Dengan Pasar Tanah Abang Jakarta*”. Ejournal Ilmu Pemerintahan 2. Hal: 3288-3301.
- Lipsky, Michael. (2010). *Streel-level democracy: dilemmas of the individual in public services*. New York : RUSSELL SAGE FOUNDATION
- Sambalao, Abram Jacob. (2010). “*Implementasi Kebijakan Perda Nomor 3 Tahun 2006 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima di Jalan Mataram dan Jalan Soedirman Pasca Kebakaran Pasar Rejowinangun Kota Magelang*”, Tesis, UGM.
- Saputra, Rholen Bayu dan Indrawati. (2014). “*Profil Pedagang Kaki Lima yang Berjualan di Badan Jalan (Studi di Jalan Teratai dan Jalan Seroja Kecamatan Seba pelan)*”, Jurnal Online Mahasiswa Bidang Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Vol. 1, No.2
- Solichin, Abdul Wahab. (2001). *Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Subarsono, A.G. (2005). *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suneth, Ibnu S. dan Hadi Ismanto. (2014). “*Implementasi Kebijakan Publik Tentang Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (Pkl) Di Kecamatan Sidoarjo Kabupaten Sidoarjo*”. *J K M P*. Vol. 2. No.1. Hal: 84 - 93

- Suutomo, Raden Prasetyo. (2015). *“Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Yogyakarta dalam Penataan Pedagang Kaki Lima”*, Skripsi tidak diterbitkan, UNS.
- Syafardi, Astri Ayeti. (2012). *“Pengelolaan Pedagang Kaki Lima Buah Kota Padang”*, Tesis, Unnes.
- Mustofa, Teuku. (2015). *“Penggunaan Diskresi Oleh Pejabat Pemerintah untuk Kelancaran Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”*, Tesis, Unsyiah.