



## Kepatuhan kelompok sasaran sebagai penentu keberhasilan implementasi kebijakan: Studi kasus implementasi PERDA Kota Bandung Nomor 4 Tahun 2011 tentang penataan dan pembinaan pedagang kaki lima

Tutik Rachmawati a \*

*<sup>a</sup> Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, Jawa Barat, Indonesia*

---

### INFORMASI ARTIKEL

*Article history:*

Dikirim tanggal: 17 Oktober 2015

Revisi pertama tanggal: 26 Oktober 2015

Diterima tanggal: 28 Oktober 2015

Tersedia *online* tanggal 10 November 2015

---

*Keywords: implementasi kebijakan, kepatuhan kelompok sasaran, pedagang kaki lima*

### ABSTRACT

The management and organisation of street vendors in Bandung City Government is regulated through the Local Government Act of Bandung City Number 4 Year 2011. The implementation of this local government act, however, is unsuccessful due to internal factor from the street vendors themselves as well as external factors such as the buyers. Both street vendors and the buyers showed non-compliance behaviors toward the regulation implementation. Using qualitative research design, this research showed evidence that factors such as (1) lack of incentives and heavy sanctions; (2) problem of monitoring; (3) lack of resources; (4) lack of autonomy; (5) lack of information and (6) belief and values. The results suggest a design for reshape and redesign the public policy in the management and organisation of street vendors. It highlights six aspects need to be done; (1) the involvement of 'street level bureaucrats'; (2) consistent law enforcement; (3) incentive for compliance behaviour; (4) regards the cost and risk bear by the street vendors in the evaluation and re-designing of the policy; (5) the capacity development of the street vendors association and (6) developing a model for an effective information dissemination

### INTISARI

Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima (PKL) di wilayah kota Bandung diatur dengan Peraturan Daerah (PERDA) Kota Bandung No. 4 Tahun 2011. Namun, implementasi PERDA ini mengalami banyak hambatan baik yang berasal dari PKL maupun dari pihak pembeli yang seringkali melakukan pelanggaran. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif yang menjelaskan enam faktor penyebab rendahnya tingkat kepatuhan tersebut, yaitu (1) pemberlakuan insentif dan sanksi yang lemah, (2) permasalahan pengawasan, (3) keterbatasan sumber daya, (4) kurangnya kemandirian target group dalam pengambilan keputusan (5) keterbatasan informasi dan (6) perilaku dan nilai. Rekomendasi kebijakan meliputi enam hal yaitu (1) pelibatan 'street level bureaucrats' dalam evaluasi dan re-design kebijakan, (2) penegakan hukum yang jelas dan konsisten, di barengi dengan evaluasi yang berkelanjutan, (3) penetapan insentif bagi PKL yang patuh pada PERDA ini, (4) mempertimbangkan beban atau biaya dan resiko yang ditanggung PKL dalam evaluasi dan re-design kebijakan, (5) pengembangan kapasitas Aliansi Pedagang Kaki Lima dan (6) membentuk model sosialisasi dan penyampaian informasi yang masif dan efektif.

2015 FIA UB. All rights reserved.

## 1. Pendahuluan

Kota Bandung adalah pusat pertumbuhan dan pusat kegiatan pembangunan serta perekonomian di wilayah Provinsi Jawa Barat dimana sektor informal memberikan kontribusi yang cukup signifikan. Data paling lama terkait sektor informal berasal dari hasil penelitian Pusat Litbang Tenaga Kerja Depnaker RI (1999) yang menunjukkan bahwa sektor informal kota Bandung adalah sebesar 63,8% dan jumlah ini menempatkan Bandung sebagai pemilik sektor informal terbanyak bahkan di atas Jakarta (50%), Surabaya (52,4%), Semarang (40,9%) dan Yogyakarta (52,9%) (Alisjahbana, 2003). Data terbaru tentang jumlah pelaku sektor informal di Kota Bandung tidak tersedia namun BPS menerbitkan Indikator Pasar Tenaga Kerja Indonesia menunjukkan Persentase Penduduk Usia 15 Tahun ke atas yang Bekerja di sektor informal di wilayah Provinsi Jawa barat sebesar 54,51 % (Februari 2011), 47,97 % (Agustus 2011) dan 48,64 % (Februari 2012). Angka ini tentu nya dapat dijadikan gambaran secara umum mengenai kontribusi sektor informal dalam penyerapan tenaga kerja di wilayah Kota Bandung, yang tidak jauh berbeda dengan kontribusi sektor formal dalam penyerapan tenaga kerja. Seperti halnya pemerintah daerah (kota maupun kabupaten) lainnya di wilayah Provinsi Jawa Barat, Pemerintah Kota Bandung menerapkan Undang-Undang PKL yang mendasarkan pada pertimbangan bahwa PKL sebagai bagian dari sektor informal memberikan kontribusi ekonomis, sosiologi dan nilai-nilai luhur berupa kerja keras, kemandirian, keharmonisan dan kreatifitas kepada masyarakat kota Bandung (Ayat penimbang (a) PERDA Nomer 4 Tahun 2011) Dengan pertimbangan kontribusi tersebut maka pemerintah kota Bandung menimbang perlunya untuk menempatkan PKL sebagai bagian integral dari perencanaan, pelaksanaan program pemerintah dan kebijakan yang berkenaan dengan penataan kota, khususnya yang berkaitan dengan ketertiban, keamanan, keindahan dan kebersihan kota (Ayat penimbang (b) PERDA Nomer 4 Tahun 2011).

PERDA Kota Bandung Nomer 4 Tahun 2011 mengatur tentang lokasi dan tempat usaha bagi PKL yang dibagi menjadi tiga zona yaitu zona merah, zona kuning, dan zona hijau. Lokasi yang dikategorikan sebagai zona merah merupakan lokasi dimana PKL sama sekali tidak diijinkan untuk berdagang. Yang termasuk dalam zona merah ini adalah wilayah yang dekat atau merupakan tempat ibadah, rumah sakit, kompleks militer, jalan nasional, jalan provinsi dan 7 wilayah yang sudah ditentukan dalam perundang-

undangan Selanjutnya, lokasi yang dikategorikan sebagai zona kuning adalah lokasi dimana PKL diperbolehkan berjualan hanya pada waktu tertentu yaitu 22.00 - 06.00 WIB untuk pasar tumpah, pada jam 17.00 - 04.00 WIB untuk pedagang kuliner,. Terakhir, lokasi yang dikategorikan sebagai zona hijau adalah lokasi dimana PKL diperbolehkan untuk berdagang. Zona hijau ini terdiri dari wilayah hasil relokasi, revitalisasi pasar, konsep belanja tematik, konsep festival dan konsep pujasera. PERDA tersebut kemudian dilengkapi dengan dua Peraturan Walikota (PERWAL) Bandung yaitu Nomor 888 Tahun 2012 dan No. 571 Tahun 2014 sebagai petunjuk pelaksanaan (juklak).

Dalam PERWAL No. 888 Tahun 2012, terdapat rincian secara sangat detail tentang pembagian wilayah-wilayah zona merah, kuning maupun hijau, sebagai berikut:

- a) Yang termasuk dalam zona merah adalah jalan nasional, jalan provinsi, tujuh titik lokasi (yaitu Alun-Alun dan Mesjid Raya Bandung, Jalan Dalem Kaum, Jalan Kepatihan, Jalan Asia Afrika, Jalan Dewi Sartika, Jalan Otto Iskandar Dinata, dan Jalan Merdeka), lokasi sekitar rumah dinas pejabat Pemerintah Provinsi dan pejabat Pemerintah Daerah, lokasi sekolah, lokasi dan jalan tertentu (terdiri dari 137 titik) dan kawasan lindung. ,
- b) Yang termasuk zona kuning adalah seluruh pasar tumpah di daerah, lokasi khusus hari minggu, lokasi khusus aneka komoditi (terdiri dari 264 titik) dan
- c) Yang termasuk zona hijau (terdiri dari 61 titik)

PERWAL No. 571 Tahun 2014 memperbaharui PERWAL No.888 Tahun 2012 dalam hal penetapan lokasi zona merah, kuning dan hijau, serta mengatur tentang pengenaan sanksi administratif terhadap Pedagang Kaki Lima maupun terhadap pembeli.

Mengamati detail dan banyaknya titik-titik wilayah yang masuk dalam kategori tiap zona dalam PERWAL tersebut, maka dapat dimaklumi bilamana PKL tampak seperti membandel melakukan aktivitas perdagangan di zona merah ataupun kuning di waktu-waktu yang telah ditentukan. Apabila juklak tersebut harus dipahami oleh seluruh kelompok sasaran (para PKL, pembeli maupun pengawas yaitu SATPOL PP), maka kelompok sasaran harus mengetahui detail-detail yang diatur PERDA dan PERWAL tersebut. Sehingga apabila kondisi tersebut yang ingin dicapai, maka perlu dilakukan sosialisasi yang baik, menyeluruh dan terus menerus.

Menurut Kabid Penegakan Produk Hukum Daerah, Teddy Wirakusumah, jumlah pelanggar mencapai 25 – 30 PKL. Beberapa temuan membuktikan bahwa terdapat pelanggaran terhadap pengaturan zoning berdasarkan pada PERDA No. 4 Tahun 2011 ini. Salah satunya adalah di Jalan Jamika. Sesuai dengan PERWAL Nomor 888 Tahun 2012, Jalan Jamika yang termasuk dalam zona kuning lokasi khusus yang hanya diperbolehkan untuk menjadi tempat berdagang bagi PKL di hari minggu jam 04.00 – 10.00. Namun berdasarkan observasi, para PKL di kawasan jalan Jamika, mulai berjualan pada jam 17.00 WIB setiap hari. Mereka memenuhi pinggir jalan, trotoar yang menjadi hak pejalan kaki serta hampir menutupi jalanan yang dilalui oleh kendaraan roda dua maupun roda empat dan menyebabkan kemacetan. Hal-hal tersebut merupakan indikasi pelanggaran terhadap pembagian zona tersebut.

Temuan yang lain adalah di kawasan Astana Anyar. Pedagang Kaki Lima di Kawasan Pasar Astana Anyar ini, meskipun sudah tertata dengan rapi tetapi masih mengganggu lalu lintas jalan raya tersebut. Permasalahan yang sama adalah bahwa PKL menggunakan pinggir jalan untuk menggelar dagangannya, padahal itu adalah untuk pejalan kaki. Di lokasi ini, pejalan kaki yang tidak dapat menggunakan trotoar dan terpaksa menggunakan sebagian badan jalan sehingga membuat kemacetan. PKL yang akan melakukan aktivitas perdagangannya di lokasi Astana Anyar ini hanya diperbolehkan berdagang di hari senin – kamis diatas pukul 13.00, namun untuk hari sabtu dan minggu tidak ditentukan batasan waktu untuk berjualan, dan mereka di larang berjualan di hari Jumat. Namun sebenarnya sesuai dengan PERWAL No. 888 Tahun 2012, PKL yang diperbolehkan berdagang di Jalan Astana Anyar hanyalah PKL yang menjual aneka komoditi sehingga waktu berdagang dibatasi mulai jam 10.00 – 18.00. Namun bila melihat pemberitaan di media, disebutkan bahwa Camat Astana Anyar memberikan dispensasi bagi para PKL dengan memperbolehkan mereka berjualan sampai dengan jam 12.00 namun hari jumat tidak boleh berjualan dan diperbolehkan berjualan kembali di hari sabtu dan minggu. Membandingkan antara apa yang diatur dalam PERWAL dengan pemberitaan di media cetak terkait boleh tidaknya para PKL di Jalan Astana Anyar tersebut berdagang, maka menimbulkan kebingungan. Kebingungan soal kepastian apakah boleh atau tidak berdagang dan periode waktu boleh berdagang tersebut

merupakan potensi penghambat kepatuhan dalam hal ketidaktuntutan informasi yang diperoleh oleh PKL.

Temuan yang sama juga didapatkan di Jalan Merdeka yang merupakan zona merah. Di zona merah di mana PKL sama sekali tidak diijinkan untuk berdagang, dan untuk PKL di Jalan Merdeka telah ada alternatif yaitu mereka di pindahkan ke basement Bandung Indah Plaza. Namun masih saja bisa ditemukan di ujung jalan belokan dari jalan merdeka ke jalan aceh, PKL penjual gorengan dan souvenir bandung yang berjualan disitu. Walaupun memang ada sanggahan dari Asosiasi PKL Bandung bahwa tempat yang disediakan yaitu basement Bandung Indah Plaza tersebut tidak mencukupi untuk menampung semua PKL di Jalan Merdeka tersebut.

Penerapan PERDA Nomor 4 tahun 2011 diharapkan menjadi solusi atas permasalahan kemacetan yang ditimbulkan karena ketidaktertiban PKL beraktivitas di bahu-bahu jalan, juga permasalahan sampah dan polusi yang ditimbulkan sebagai akibat dari aktivitas PKL yang merugikan publik atau masyarakat secara umum serta terebutnya hak publik terhadap fasilitas umum seperti jalan dan trotoar. Selain itu PERDA ini juga dimaksudkan sebagai alat penertiban atas pungutan-pungutan liar yang dibebankan kepada PKL dan juga instrumen perubahan perilaku dan budaya masyarakat. Dengan pertimbangan hal tersebut maka kepatuhan terhadap pelaksanaan PERDA ini merupakan hal yang penting untuk keberhasilan implementasi kebijakan ini mencapai tujuannya.

## 2. Teori

### 2.1 Kebijakan Publik dan Implementasi Kebijakan Publik

Ripley & Franklin (1986) membagi kebijakan kedalam 4 (empat) kategori kebijakan yaitu, (1) kebijakan distributif, (2) kebijakan pengaturan kompetitif, (3) kebijakan pengaturan protektif, (4) kebijakan redistributif. Berdasarkan pada kategori ini maka PERDA Nomer 4 tahun 2011 termasuk dalam kebijakan yang bersifat pengaturan protektif (protective regulatory). Kebijakan pengaturan protektif dimaksudkan untuk melindungi publik atau masyarakat secara umum. Dalam hal ini PERDA Nomer 4 Tahun 2011 dimaksudkan untuk melindungi kepentingan publik atau masyarakat yaitu menghilangkan kemacetan yang mengganggu kehidupan publik dan merugikan kepentingan publik, serta mengembalikan hak publik terhadap akses fasilitas umum. Dalam kebijakan protektif ini, tugas dari pelaksana kebijakan yaitu

pemerintah kota Bandung dibantu oleh SATPOL PP dan Dinas KUKM adalah melaksanakan dengan tegas aturan-aturan dalam kebijakan tersebut dan prasyarat utama untuk kesuksesan pelaksanaan kebijakan yang protektif ini adalah terletak pada dua hal yaitu (1) adanya tindakan-tindakan agresif (tegas) terhadap yang diatur dalam hal ini adalah PKL dan pembeli atau disebut sebagai hostility dan (2) tidak adanya imbalan (rewards) atau melainkan sanksi (punishment).

Sebuah kebijakan yang baik, tidak akan berarti apa-apa bagi kebaikan atau perkembangan masyarakat apabila tidak dapat diimplementasikan. Namun mengimplementasikan sebuah kebijakan tidaklah semudah membalikkan tangan. Kegagalan pemerintah dalam menerapkan sebuah kebijakan akan menjadi batu sandungan bagi kesuksesan pemerintah. Media, lawan-lawan politik serta DPRD sebagai pemegang kekuasaan legislatif akan menjadikan kegagalan kebijakan sebagai penanda dan senjata mereka untuk evaluasi pemerintah daerah atau stumbling block (Bridgman and Davis, 2000). Sejak beberapa dekade, beberapa ahli melakukan penelitian tentang sebab-sebab kegagalan implementasi, seperti Pressman dan Wildavsky (1973) yang meneliti tentang faktor-faktor penyebab kegagalan implementasi kebijakan. Bahkan Colebatch (1998) mengatakan bahwa studi implementasi kebijakan membuat depresi karena yang dipelajari selalu berfokus pada kegagalan sehingga seolah-olah studi implementasi selalu tentang kegagalan bukan keberhasilan. Menurut Ripley (1985) terdapat dua pendekatan untuk menilai kesuksesan implementasi kebijakan, yaitu (1) pendekatan yang berfokus kepada kepatuhan kelompok target (compliance approach) dan (2) pendekatan yang berfokus kepada tercapainya tujuan kebijakan (inductive approach atau empirical approach). Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yang pertama yaitu compliance approach.

Dalam compliance approach ini akan digunakan 6 dimensi penentu kepatuhan kelompok sasaran kebijakan (target group compliance) oleh Weaver (2009) untuk menilai tingkat keberhasilan implementasi kebijakan. Ke-enam dimensi tersebut adalah (1) pemberlakuan insentif dan sanksi, (2) permasalahan pengawasan, (3) keterbatasan sumber daya, (4) kurangnya otonomi atau kemandirian individu atau kelompok sasaran dalam pengambilan keputusan, (5) keterbatasan informasi dan (6) perilaku dan nilai. Patton & Sawicki (1993: 365) juga menjelaskan tentang aspek penyebab kegagalan kebijakan yaitu (1) lembaga pelaksana implementasi

kebijakan tidak memiliki keahlian atau komitmen yang diperlukan; (2) mekanisme pelaksanaan yang terlalu kaku dan berat; (3) kelompok sasaran tidak memberikan respon/tanggapan seperti yang diharapkan dari kebijakan tersebut; (4) kecilnya insentif yang diberikan; (5) kurangnya pemahaman kelompok sasaran terhadap pelaksanaan program. Sedangkan menurut OECD (2000) terdapat 3 syarat penting yang diperlukan agar kelompok sasaran patuh terhadap sebuah kebijakan. Syarat tersebut adalah (1) kelompok sasaran harus sadar akan adanya pelaksanaan suatu kebijakan (aware of the rule) dan memahami kebijakan tersebut (understand it), (2) kemauan kelompok sasaran untuk mematuhi kebijakan (willing to comply) dan (3) kemampuan kelompok sasaran untuk mematuhi kebijakan (*able to comply*).

### 3. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif dengan desain studi kasus yaitu kelompok sasaran penerapan PERDA Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 di zona merah yaitu (1) lingkungan sekolah, (2) Jalan Nasional, (3) Jalan Provinsi, (4) Lokasi tujuh titik zona merah, (5) Jalan tertentu dan (6) Rumah dinas pejabat. Penelitian ini mengutamakan analisa data sekunder yang didapatkan dari publikasi di media massa cetak maupun elektronis. Untuk menyempurnakan analisa maka dilakukan juga analisa data primer. Data primer dikumpulkan dari hasil wawancara dan observasi yang dilakukan dengan seluruh PKL yang ada di lokasi yang telah disebutkan diatas, pembeli dan satpol PP yang secara keseluruhan berjumlah 20 orang. Data sekunder dan data primer tersebut kemudian dianalisa dengan menggunakan dimensi kepatuhan menurut Weaver (2009), Patton & Sawicki (1993) serta OECD (2000).

### 4. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Menurut Weaver (2009) kepatuhan seseorang atau sekelompok masyarakat yang menjadi target dari sebuah kebijakan untuk berperilaku sesuai dengan yang diatur oleh kebijakan tersebut akan ditentukan oleh enam (6) hal utama. Berikut ini adalah penjelasan dari enam (6) dimensi tersebut.

Pertama, adalah pemberlakuan Insentif dan Sanksi. Seringkali insentif atau sanksi yang diberlakukan oleh sebuah kebijakan atau program tidak cukup menjadi alasan bagi individu atau kelompok masyarakat yang menjadi target kebijakan untuk mematuhi kebijakan/program tersebut. Hal ini sepenuhnya benar

sebab menurut perspektif 'rational actor' manusia adalah makhluk rasional. Artinya individu akan mengubah perilakunya sesuai dengan tuntutan kebijakan apabila insentif yang disediakan cukup bernilai untuk dirinya, dan sebaliknya individu akan menghindari untuk mengubah perilakunya sesuai dengan tuntutan kebijakan apabila denda yang diterapkan terlalu berat.

Perda Kota Bandung No 4 Tahun 2011 Tentang Penataan dan Pembinaan PKL Pasal 24 ayat 1 dan 2 mengatur tentang sanksi berupa denda bagi PKL yang melanggar zoning tersebut. Pasal 24 Ayat (1) menyebutkan bahwa masyarakat dilarang membeli dari PKL yang berada di zona merah dan zona kuning yang tidak sesuai dengan peruntukan waktu dan tempatnya, (2) Pelanggaran sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) dikenakan biaya paksa penegakkan hukum sebesar Rp 1.000.000.

Dengan menggunakan perspektif rational behaviour seharusnya pembeli dari PKL di zona merah akan di kenai biaya paksa sebesar Rp. 1.000.000,00 karena melanggar PERWAL No. 571 Tahun 2014. Dengan mempertimbangkan denda tersebut, sang pembeli tentu tidak akan membeli gorengan sebesar Rp. 5000, 00 dari PKL karena secara rasional resiko menanggung denda sebesar Rp. 1.000.000, 00 tidak sepadan dengan mengeluarkan uang Rp. 5.000,00. Seperti yang disampaikan oleh salah seorang warga di Antapani – Bandung, "Daripada didenda satu juta, tak akan membeli, tapi apakah aturan ini akan terus ditegakkan atau hanya hangat-hangat kotoran ayam,"

Selanjutnya, sifat dari PERDA no. 4 tahun 2011 ini adalah PERDA yang bertujuan akhir untuk untuk merubah perilaku manusia atau transformasi budaya, yaitu mengatur disiplin masyarakat. Secara lebih detail walikota mengatakan bahwa, "Pelaksanaan disiplin ini berlaku secara internal di kalangan aparat Pemkot sendiri termasuk secara eksternal, artinya terhadap anggota masyarakat, seperti pedagang dan pembeli di area zona merah". Hal tersebut berarti, tantangan dari PERDA ini akan lebih berat. Hal ini sesuai dengan yang dikemukakan oleh Howlett and Ramesh (1995) bahwa keberhasilan implementasi sebuah kebijakan akan ditentukan juga oleh derajat perubahan perilaku yang diharapkan dari penerapan kebijakan tersebut. Semakin tinggi derajat perubahan perilaku yang diharapkan dari sebuah kebijakan, maka akan semakin sulit pencapaian implementasi kebijakan tersebut.

Menurut Bridgman & Davis (2000) instrumen implementasi kebijakan terdiri dua cara yaitu (1) yang bersifat memaksa (coercive) dan (2) yang bersifat tidak memaksa (non-coercive). Berdasarkan kategori tersebut maka sistem denda yang diberlakukan dalam PERDA no.4 tahun 2011 ini merupakan bentuk instrument implementasi kebijakan yang bersifat memaksa (coercive).

Menurut Lindblom (1980), Weaver (1990) dan Patton & Sawicki (1993) sebuah kebijakan yang bertujuan merubah perilaku harus dilengkapi dengan sistem insentif dan denda yang baik, serta dipersenjatai dengan penegakan hukum yang jelas. Penegakan hukum adalah sebuah hal yang luar biasa sulit di Indonesia. Segala macam hukum dan aturan lengkap di negara ini, namun tidak juga memperbaiki kondisi negara karena ketidakjelasan penegakan hukum dari aturan tersebut.

Menggabungkan dua pendapat tersebut maka dapat dipahami alasan pemerintah kota Bandung untuk menerapkan sanksi yang tegas terhadap tindakan melawan PERDA tersebut. Menurut Linder and Peters (1989), pemilihan instrumen implementasi kebijakan akan mempertimbangkan antara lain sumber daya yang tersedia, kelompok target dan yang paling penting adalah resiko kegagalan. Memahami bahwa PERDA ini telah ada dari tahun 2011 namun sampai 2013, PKL masih belum mematuhi aturan-aturan zoning dalam PERDA tersebut. Sehingga dengan tingkat kegagalan yang tinggi dan berulang maka tepat bila pemerintah kota mengenakan tindakan memaksa berbentuk pengenaan sanksi.

Kedua, Permasalahan Pengawasan. Seringkali sebuah kebijakan atau program memerlukan biaya pengawasan tinggi dan pelaksanaan pengawasan yang sulit. Hal ini karena pemerintah harus memastikan bahwa kebijakan atau perda ditaati oleh individu atau kelompok masyarakat yang menjadi target dari kebijakan atau program tersebut.

Model-model pengawasan yang dilakukan dalam penerapan PERDA Nomer 4 Tahun 2011 ini mencakup misalnya penempatan CCTV di titik titik zona merah, pemasangan spanduk di lokasi zona merah dan juga pemasangan speaker untuk peringatan. Beberapa kelompok masyarakat juga membantu sosialisasi penerapan PERDA tersebut dengan membagikan bunga bertuliskan zona merah PKL di Bandung.

Pengawasan berikutnya adalah pengawasan langsung yang dilakukan oleh anggota-anggota SATPOL PP sebagai pemegang kewenangan 'law

enforcement' atau penegakan hukum. Secara lebih rinci, SATPOL PP adalah aktor yang memiliki kewenangan untuk memungut denda apabila terjadi pelanggaran. Namun sekali lagi perlu diperhatikan dengan menggunakan perspektif rational behaviour maka pelanggar akan berusaha untuk melakukan negosiasi-negosiasi dengan petugas SATPOL PP apabila terkena denda. Karena denda sebesar maksimal Rp.1.000.000 akan dengan mudah dihindari oleh pelanggar apabila petugas SATPOL PP nya bersedia diajak berunding dan bernegosiasi sehingga daripada membayar Rp. 1.000.000 kepada pemerintah kota lebih baik membayar minimal Rp. 100.000,00 kepada petugas SATPOL PP pribadi. Negosiasi-negosiasi ini justru amat dimungkinkan dengan disediakannya meja-meja untuk menyidang di tempat mereka yang melanggar aturan. Berdasarkan hasil wawancara terhadap para PKL di lokasi penelitian, para PKL menyatakan bahwa satpol PP tidak pernah berpatroli dan atau menerapkan sanksi yang diatur dalam PERWAL No. 571 Tahun 2014.

Dengan demikian untuk praktek di Indonesia, dengan mempertimbangkan bahwa permasalahan utama dalam hal kepatuhan target group terhadap kebijakan adalah lemahnya penegakan hukum, maka yang sistem pengawasan seharusnya pengawasan terhadap target group di lengkapi dengan pengawasan terhadap penegakan hukum dan penegak hukum PERDA ini. Tentunya masih terdapat harapan bahwa penegakan hukum PERDA ini akan berlaku dengan baik dengan adanya kerjasama yang dilaksanakan oleh SATPOL PP dengan Dinas Perhubungan dan Kepolisian, serta kompetensi dan kapasitas dari SATPOL PP. Artinya Dinas Perhubungan dan Kepolisian ini menjadi alat kontrol bagi SATPOL PP.

Ketiga, Keterbatasan sumber daya. Hambatan yang seringkali muncul bagi individu atau kelompok masyarakat yang menjadi target dari sebuah kebijakan atau program adalah ketiadaan atau terbatasnya kepemilikan akan sumber daya yang dibutuhkan oleh mereka untuk mentaati kebijakan tersebut. Sumber daya tersebut tentunya bentuknya bermacam-macam dan bervariasi dari uang, modal manusia, jaringan sosial yang kuat, dan kemampuan mereka untuk mendapatkan akses terhadap infrastruktur lain yang disediakan oleh pemerintah

Bagi PKL, sumber daya yang dibutuhkan oleh mereka untuk mentaati PERDA tersebut adalah berupa pilihan-pilihan mereka untuk menempati alternatif tempat-tempat relokasi yaitu Gede Bage atau Gedung bekas Matahari department Store di Kiaracandong. Dari

berbagai informasi yang tersedia, kawasan yang akan tempat relokasi ini adalah tempat yang tidak strategis sehingga akan mengancam keberlangsungan usaha mereka yang menjadi satu-satunya mata pencaharian mereka. PKL selalu memiliki pilihan sendiri dimana pertimbangan pilihan ini adalah bahwa sumber daya yang akan mereka keluarkan, misalnya ongkos transportasi dari rumah ke tempat usaha yaitu tempat relokasi harus murah. Hal tersebut misalnya ditunjukkan oleh salah seorang PKL yang tidak mendapatkan tempat di basement Bandung Indah Plaza, PKL ini menginginkan lokasi baru relokasi adalah di Panti Karya yang lebih dekat dari tempat usaha awal mereka yaitu Bandung Indah Plaza.

Hasil wawancara dengan para PKL di lokasi penelitian menunjukkan bahwa PKL enggan direlokasi atau dipindahkan ke tempat yang baru dengan alasan sebagai berikut: (1) usaha dari PKL tersebut merupakan usaha turun temurun bahkan sampai tiga generasi, (2) para pelanggan dari PKL tersebut sudah sangat kenal dengan PKL tersebut, sehingga apabila PKL tersebut berpindah tempat maka mereka akan kehilangan pelanggan, (3) pihak pelanggan juga merasa enggan atau menyangkan apabila PKL harus pindah karena hal tersebut berarti kenyamanan dan kemudahan mereka sebagai pelanggan PKL akan berkurang atau hilang sama sekali, (4) PKL mendapatkan perlindungan dari pihak yang memberikan ijin (bukan pemerintah kota) kepada mereka untuk berdagang di tempat tertentu.

Walaupun dalam penelitian ini ditemukan bahwa ternyata tidak semua PKL merupakan PKL murni yang berusaha berdagang karena ketiadaan pilihan pekerjaan di sektor formal. Data dilapangan menunjukkan adanya pengusaha besar yang cukup sukses dan berhasil sebenarnya yang memiliki usaha dagang kaki lima. Tentunya pengusaha besar ini seharusnya dengan mudah mematuhi PERDA ini karena dengan mudah mereka akan mendapatkan tempat usaha baru. PERDA ini juga harus bersifat melindungi, artinya melindungi PKL yang memang berdagang untuk keberlangsungan hidup mereka bukan untuk melebarkan usaha. Sehingga perlu dilakukan pendataan yang akurat mengenai PKL, baik PKL murni yang berarti usaha kecil dan PKL yang merupakan penduduk asli Kota Bandung. Aturan teknis tambahan yang diberlakukan oleh Pemerintah Kota adalah PKL harus memiliki Tanda Pengenal Berjualan yang diterbitkan oleh Walikota. Tanda Pengenal Berjualan (TPB) ini hanya akan diberikan kepada mereka yang memiliki Kartu Tanda Penduduk Kota Bandung serta surat pernyataan bahwa yang

bersangkutan siap dengan sukarela dan tanpa ganti rugi apapun untuk dipindahkan setiap saat apabila ada kebijakan baru yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota. PKL juga memiliki kewajiban untuk memelihara kebersihan, ketertiban, keamanan dan kesehatan lingkungan. Ketidakmampuan PKL untuk memenuhi kewajiban tersebut akan berakibat pada diberlakukannya sanksi administratif.

Penyediaan alternatif lokasi baru untuk berdagang serta Tanda Pengenal Berjualan merupakan salah satu bentuk sumberdaya yang dapat diakses oleh PKL untuk mematuhi PERDA ini.

Keempat, Kurangnya otonomi atau kemandirian individu atau kelompok masyarakat target atas keputusan-keputusan yang mereka ambil. Hal tersebut menyebabkan individu atau kelompok masyarakat yang menjadi target suatu kebijakan atau program mengalami kesulitan untuk mematuhi kebijakan meskipun mereka sebenarnya memiliki kemauan untuk mematuhi. Cara untuk mengurangi permasalahan ini adalah dengan melalui (1) mempengaruhi kelompok kepentingan lain yang memiliki kekuatan mandiri untuk mengambil keputusan dan (2) memberdayakan individu atau kelompok yang menjadi target kebijakan atau program sehingga mereka mampu mandiri dalam tindakan-tindakan mereka.

Apabila PKL sebagai kelompok target dari PERDA Nomer 4 Tahun 2011 ini tidak memiliki otonomi untuk mengambil keputusan-keputusan terkait apa yang harus dilakukan dalam mematuhi PERDA tersebut, maka Pemerintah Kota harus melakukan pendekatan terhadap Asosiasi Pedagang Kaki Lima di Bandung, sehingga Asosiasi tersebut dapat memberdayakan anggota-anggota PKL nya untuk menjadi lebih tertib namun kepentingan mereka dan hak mereka untuk berdagang dapat di lindungi. Hal ini penting mengingat bahwa bagi sebagian besar, berdagang merupakan satu-satunya sumber mata pencaharian hidup mereka. Menjadi bagian dari masyarakat kota yang Bandung yang taat aturan namun tetap sejahtera merupakan inti dari pemberdayaan yang harus dilakukan oleh Asosiasi Pedagang Kaki Lima di Bandung. Namun hasil wawancara menunjukkan bahwa ternyata para PKL belum merasa perlu untuk bergabung dengan Asosiasi PKL dan merasa tidak yakin akan mendapatkan manfaat yang akan didapatkan apabila bergabung menjadi anggota asosiasi PKL.

Pemberdayaan kepada para PKL sendiri perlu untuk dilakukan. Rachmawati (2011, 2014) telah

merumuskan tiga pendekatan yang dapat dilakukan untuk memberdayakan PKL, sebagai salah satu pelaku sektor informal yang merupakan survival entrepreneurs (Berner, Gomez & Knorringa (2012) yaitu: (1) asset based approach atau pendekatan berbasis pada kepemilikan aset yang berdasar pada ide Amartya Sen (1981), (2) pendekatan berbasis gender dan (3) pendekatan berbasis infrastruktur.

Kelima, Keterbatasan informasi. Individu atau kelompok masyarakat target akan sulit untuk mentaati kebijakan/program apabila mereka tidak mendapatkan informasi yang lengkap terkait kebijakan/program tersebut. Informasi-informasi tersebut tentunya informasi yang penting yang sebenarnya dapat secara potensial menjadi informasi penentu ketaatan mereka terhadap kebijakan atau program yang dilaksanakan. Salah satu cara yang dipakai untuk mengatasi keterbatasan informasi ini adalah dengan menerapkan kampanye program atau sosialisasi program. Kampanye atau sosialisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota dilakukan dengan cara membuat banner merah di beberapa titik utama jalan utama kota.

Pemerintah kota Bandung telah melakukan upaya untuk 'menyaring' PKL ini yakni melalui program Kartu PKL yang mulai disosialisasikan beberapa waktu lalu. Kartu yang diberikan kepada PKL khusus warga Bandung ini akan mendata sejumlah pedagang yang benar-benar masih berada di taraf PKL. Selain langkah tersebut, sosialisasi juga dilakukan dengan cara tidak serta merta menerapkan denda, namun dalam seminggu pertama penerapan PERDA tersebut, apabila kedapatan masyarakat membeli dari PKL maka akan diberikan peringatan terlebih dahulu.

Dari analisa data sekunder dari berbagai media cetak dapat ditemukan bahwa ada beberapa PKL yang tidak mengetahui bahwa terdapat PERDA Nomer 4 tahun 2011 yang telah di berlakukan dan adanya penerapan sanksi bagi yang melanggar. Pedagang di Lokasi Zona Merah Gang Cikapundung misalnya mengaku bahwa dia tidak tahu karena jarang membaca koran dan menonton televisi, padahal pemerintah kota mengaku telah melakukan sosialisasi PERDA tersebut melalui reklame dan media elektronik. Tanpa sosialisasi yang masif, berkelanjutan, maka PERWAL Kota Bandung No. 888 Tahun 2012 dan PERWAL Kota Bandung No. 571 Tahun 2014 yang secara detail menjadi petunjuk pelaksanaan PERDA Kota Bandung No. 04 Tahun 2011 tersebut tidak akan mencapai tujuannya. Terlebih lagi kebijakan tersebut ditujukan untuk merubah perilaku.

Sosialisasi perlu dilakukan ulang secara terus menerus dan berulang-ulang terutama terkait dengan pelaksanaan petunjuk pelaksanaan PERWAL Nomer 571 Tahun 2014. Kepala Bidang Penegakan Produk Hukum Daerah SATPOL PP Bandung berpendapat bahwa "Setelah ada perubahan, perwal perlu disosialisasikan terlebih dahulu. Secara normatif dibutuhkan waktu sekitar satu tahun untuk menyosialisasikannya kepada penegak aturan, warga, dan seluruh stakeholder lainnya. Tetapi untuk anggota Satpol PP Kota Bandung, mungkin bisa dilakukan dalam waktu 1-3 bulan," Perubahan peraturan ini tentunya akan membutuhkan kerjasama dengan pihak lain dalam hal ini adalah Satuan Tugas Khusus (Satgasus) Penataan PKL Kota Bandung.

Keenam, Perilaku dan Nilai. Perilaku dari target group dan nilai-nilai yang dianut oleh target group akan sangat mempengaruhi legitimasi kebijakan/program yang diberlakukan. Tentunya perilaku dan nilai tersebut juga akan mempengaruhi ketaatan target group atau individu terhadap penerapan kebijakan dan programnya. Untuk memastikan bahwa PKL akan mentaati PERDA No. 4 tahun 2011 ini maka perlu dipahami perilaku-perilaku mereka. Penulis telah mengulas karakter PKL sebagai pelaku sektor informal dalam artikel yang lain mengenai PKL yang dapat dikategorikan sebagai survival entrepreneurs/barefoot entrepreneurs (Imas, Wilson & Weston, 2012). PKL memiliki prinsip dan nilai hidup yang berbeda dengan pedagang pada umumnya atau aktor sektor informal yang lain meskipun sama seperti pelaku bisnis yang lain, bagi PKL ada 3 hal yang penting untuk keberlangsungan usaha/bisnis mereka yaitu Lokasi, Lokasi dan Lokasi. Kalimat tersebut bukan kalimat olok-olok namun memang kenyataan yang ingin menekankan betapa bagi PKL, lokasi adalah segalanya. Sebuah faktor penentu utama. Karena salah satu karakteristik PKL adalah kemudahan yang ditawarkan oleh PKL ini terhadap pelanggannya. Pelanggan tidak perlu untuk berjalan terlalu jauh, atau berhenti dan turun dari kendaraan yang ditumpanginya untuk mendapatkan salah satu barang dagangannya. Sehingga memang apabila ada aturan yang mengatur tentang zoning atau pengaturan wilayah yang diijinkan untuk menjadi tempat jualan, maka pada hakekatnya kebijakan ini adalah kebijakan yang dianggap PKL sebagai penghilangan mata pencaharian utama mereka.

## 5. Kesimpulan

Analisa terhadap enam (6) faktor yang menyebabkan tingkat kepatuhan yang rendah dari target group PERDA Nomor 4 Tahun 2011 ini dapat dimanfaatkan untuk memberikan rekomendasi bagi Pemerintah kota Bandung mengenai hal-hal yang harus diperbaiki untuk keberhasilan implementasi PERDA tersebut. Secara umum dengan pemahaman akan faktor-faktor penghambat tersebut juga dapat dimanfaatkan oleh pemerintah daerah di seluruh Indonesia yang hendak menerapkan PERDA untuk mengelola dan mengatur PKL sebagai bagian dari sektor informal.

Selain enam (6) faktor tersebut, Penulis menggarisbawahi pentingnya eksekutif daerah untuk memiliki kemampuan berkomunikasi dengan legislatif daerah (DPRD) sehingga didapatkan dukungan politik untuk setiap upaya terobosan bagi perkembangan daerah masing-masing. Selanjutnya, konflik-konflik dengan DPRD seperti yang terungkap dalam laporan media mengenai sikap DPRD terhadap PERDA Nomor 4 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa kebijakan denda merupakan bentuk ketidakmampuan Pemkot Bandung dalam mengatasi masalah, seharusnya dapat dihindari. Kondisi yang ideal adalah apabila legislatif daerah mampu mengharmoniskan pikiran maupun sikap soal PERDA ini seperti yang dikemukakan oleh Ketua Komisi A DPRD Kota Bandung, Haru Suandharu mengatakan untuk mengubah budaya dan kebiasaan warga agar tak membeli barang dari pedagang kaki lima (PKL) di zona merah, memerlukan waktu. Pernyataan ini menunjukkan dukungan politik yang kondusif bagi penerapan PERDA tersebut.

Dalam studi implementasi kebijakan masih mendominasi perspektif pessimistic view yang seringkali menganggap bahwa kapasitas pemerintah rendah dalam implementasi kebijakan sehingga menyebabkan kegagalan implementasi kebijakan. Namun justru dengan penemuan akan kegagalan praktek-praktek implementasi tersebut, dapat menginspirasi untuk menghasilkan sebuah evaluasi dan evolusi kebijakan yang baik (Bridgman & Davis, 1990). Hal ini juga ditekankan oleh Majone & Wildavsky (1984: 170) yang menyatakan bahwa kebijakan merupakan 'policy learning' dimana sebuah kebijakan belajar dari implementasi nya untuk membentuk kembali (reshape) dan memperbaiki (refine) program-program, karena dari implementasi inilah akan ada perubahan meskipun derajat perubahan itu kecil (Lindblom, 1980: 65).

Dari analisa yang telah dilakukan diatas, maka dapat disampaikan beberapa rekomendasi untuk evaluasi kebijakan PERDA ini dan juga bagi pemerintah daerah (kabupaten/kota) yang lain di wilayah Provinsi Jawa Barat. Rekomendasi tersebut adalah sebagai berikut:

- a) Dalam menyusun grand desain sebuah kebijakan/program maka harus melibatkan seluruh stakeholder yang akan terlibat langsung dalam implementasi program tersebut Bridgman & Davis (1990). Dan dalam hal ini yang akan terlibat langsung dalam implementasi program ini adalah SATPOL PP yang dalam hal ini juga memegang hak untuk penegakan hukum. SATPOL PP inilah yang disebut sebagai 'street level bureaucrats' yang harus dilibatkan dalam evaluasi dan re-design kebijakan Penataan dan Pembinaan PKL. Mereka yang memiliki 'first-hand experience dalam menegakkan PERDA ini, dalam menerapkan sanksi dan mereka juga yang dapat lebih memahami kesulitan-kesulitan yang dihadapi baik oleh PKL maupun pembeli yang terancam denda bila tidak mentaati PERDA tersebut.
- b) Seperti yang telah di kemukakan dalam analisa, kelemahan kebijakan di Indonesia adalah dalam hal penegakan hukumnya, sehingga meskipun ini telah seringkali disebutkan sebagai rekomendasi setiap analisa kebijakan, penting sekali lagi untuk menjadi bahan evaluasi atas PERDA ini adalah penegakan hukum yang jelas dan konsisten, di barengi dengan evaluasi yang berkelanjutan (Bridgman & Davis, 1990).
- c) Menurut Patton & Sawicki (1993) 'policies fail because there are too few incentives to encourage compliance' artinya kebijakan gagal bila insentif yang disediakan terlalu sedikit. PERDA no. 4 tahun 2011 ini telah mengalami kegagalan implementasi sampai tahun 2013. Sehingga instrumen yang diterapkan adalah instrumen sanksi bagi pembeli yaitu biaya paksa sebesar sampai dengan Rp. 1.000.000. Dalam satu atau dua tahun kedepan sejak denda biaya paksa yang dikenakan kepada pembeli ini diberlakukan, harus ada insentif yang diterapkan bagi PKL yang mentaati aturan dan berperilaku seperti yang diinginkan oleh PERDA ini.
- d) Implementasi sebuah kebijakan tidak akan mencapai hasil yang diinginkan apabila kebijakan yang sebenarnya di tujukan untuk memecahkan permasalahan publik namun justru menyebabkan masalah yang lain berupa timbulnya biaya yang lebih besar dan konsekuensi yang lebih besar yang harus

ditanggung oleh kelompok target (Anderson, 1994). Bagi PKL, dengan kebijakan zoning berarti akan timbul biaya dalam arti beban finansial yang berat harus mereka tanggung. Selanjutnya juga akan timbul konsekuensi bahkan resiko kegagalan usaha PKL yang menjadi satu-satunya sumber penghidupan bagi banyak PKL. Beban atau biaya dan resiko inilah yang juga harus menjadi pertimbangan bagi pemerintah kota dan pemerintah daerah lainnya yang hendak menerapkan kebijakan serupa.

- e) Terkait dengan faktor kemandirian kelompok target dalam membuat keputusan-keputusan, pemerintah kota Bandung perlu untuk mengembangkan kapasitas dari Aliansi Pedagang Kaki Lima sebagai institusi resmi bagi para PKL. Dengan memberdayakan Aliansi Pedagang Kaki Lima maka akan terjadi kedekatan dan kerjasama yang baik antara Aliansi dengan Pemerintah Kota. Hal ini akan bermanfaat untuk memfasilitasi komunikasi antara Pemerintah Kota dengan para PKL. Kerjasama dilaksanakan dalam hal masukan-masukan untuk agenda kebijakan, implementasi kebijakan dan bagaimana mengevaluasi kebijakan terkait penataan dan pembinaan PKL.
- f) Dalam hal keterbatasan informasi bagi kelompok target maka Pemerintah Kota Bandung harus membentuk model sosialisasi dan penyampaian informasi yang masif dan efektif, menjangkau seluruh kelompok target (bagi pembeli berarti bukan hanya pembeli yang berasal dari dalam kota Bandung) dan efektif, meliputi semua media sosialisasi baik yang tradisional maupun sosialisasi lewat media elektronik modern.

#### Daftar Pustaka

- Alisyahbana. (2003). *Urban hidden economy, peran tersembunyi sektor informal perkotaan*, Lembaga Penelitian ITS. Surabaya.
- Anderson, J.E. (1994). *Public policymaking: an introduction*, Boston: Houghton Mifflin.
- Berner, G.E., Gomez, G.M. & Knorrinda, P. (2012). Helping a large number of people become a little less poor: The logic of survival entrepreneurs. *European Journal of Development Research*, 24(3), 382-396.
- Bridgman, P. & Davis, G. (2000), *The Australian policy handbook* (2n Edition), Allen & Unwin.
- Colebatch, H.K. (1998), *Policy*, Buckingham, Open University Press.

- Howlett, M. & Ramesh, M. (1995), *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*, Don Mills, Ontario: Oxford University Press.
- Imas, JM., Wilson, N, & Weston, A. (2012). 'Barefoot entrepreneurs. *Organization*, 19, 563-585.
- Lindblom, C.E (1980), *The policy making process*, New Jersey: Prentice Hall.
- Linder, S.H. and Peters, B.G. (1989), Instruments of government: perceptions and contexts, *Journal of Public Policy*, 9(1): 35 – 58.
- Majone, G. & Wildavsky, A. (1984) Implementation as evolution in A.Pressman and A. Wildavsky (eds), *Implementation*, 3rd edition, Berkeley: University of California Press.
- Organization for Economic Co-operation and Development (2000), *Reducing the risk of policy failure: Challenges for regulatory compliance*. OECD: Paris.
- Patton, C.V. & Sawicki, D.S. (1993), *Basic methods of policy analysis and planning*, New Jersey: Prentice Hall.
- PERDA Nomer 4 Tahun 2011 Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima
- Pressman, J. & Widalvsky, A. (1973), *Implementation*, Berkeley: University of California Press.
- Rachmawati (2014) Informal sector and local government revenue: The Contribution of Street Vendors, *Jurnal Administrasi Publik*, 11(1).
- Rachmawati (2010) Warung sang 'Survival Entrepreneur' *KOMPAS*, 25 Februari 2010.
- Rachmawati (2011) Menguatkan survival entrepreneur, *KONTAN*, 26 September 2011.
- Ripley, R.B. (1985) *Policy analysis in political science*, Chicago: Nelson-Hall.
- Ripley, R.B. & Franklin, G.A. (1986), *Policy implementatin and bureaucracy*, Dorsey Press, Chicago, illinois.
- Weaver, R.K. (1990), Target compliance: The final frontier of policy implementation, *Issues in Governance Studies*, 27.