

352.12  
Joes  
1 9

**IMPLEMENTASI KEBIJAKSANAAN PEMERINTAH KOTA  
SEMARANG DALAM PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI  
DAERAH DAN PEMBERDAYAAN EKONOMI RAKYAT DI  
ERA OTONOMI DAERAH**

**(Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang  
Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima)**



*DISUSUN OLEH :*

*R.M. JOESOEF A.P*

*B 4 A - 000056*

*Pembimbing Utama*

**PROF. DR. ESMI WARASSIH PUJIRAHAYU, SH, MS.**  
**NIP. 130 529 436**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
S E M A R A N G  
2 0 0 4**

**TESIS**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKSANAAN PEMERINTAH KOTA  
SEMARANG DALAM PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI  
DAERAH DAN PEMBERDAYAAN EKONOMI RAKYAT DI  
ERA OTONOMI DAERAH**

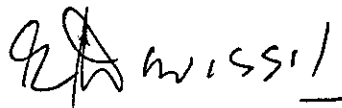
**(Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang  
Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima)**

*Disusun oleh :*  
**R.M. JOESOEF A.P**

**B 4 A - 000056**

*Telah dipertahankan di depan Tim Penguji  
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk diterima*

*Menyetujui,  
Pembimbing Utama*



**PROF. DR. ESMI WARASSIH PUJIRAHAYU, SH, MS.**  
**NIP. 130 529 436**



*Ketua Program Studi  
Magister Hukum*

**PROF. DR. H. BARDA NAWAWI ARIEF, SH**  
**NIP. 130 350 519**

<b>UPT-PUSTAK-UNDIP</b>	
No. Daft:	3180 K/m.H/er
Tgl.	17 Juni 05

## KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr.Wb.

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, yang telah memberikan rahmat serta hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini yang berjudul : **“IMPLEMENTASI KEBIJAKSANAAN PEMERINTAH KOTA SEMARANG DALAM PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN PEMBERDAYAAN EKONOMI RAKYAT DI ERA OTONOMI DAERAH (Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima)”**

Penulisan tesis ini dimaksudkan sebagai salah satu persyaratan guna menyelesaikan studi pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

Meskipun telah berusaha semaksimal mungkin, penulis yakin tesis ini masih jauh dari sempurna dan harapan, oleh karena keterbatasan ilmu pengetahuan, waktu, tenaga serta literatur bacaan. Namun dengan ketekunan, tekad dan rasa ingin tahu dalam pengembangan ilmu pengetahuan, akhirnya penulis dapat menyelesaikannya.

Penulis sangat menyadari, bahwa tesis ini juga dapat terselesaikan dengan bantuan yang sangat berarti dari berbagai pihak. Segala bantuan, budi baik dan uluran tangan berbagai pihak yang telah penulis terima baik dalam studi maupun dari tahap persiapan penulisan sampai tesis ini terwujud tidak mungkin disebutkan seluruhnya.

Meskipun hanya beberapa nama yang disebutkan di sini, tidak berarti bahwa penulis melupakan yang lain. Tanpa dukungannya tidak mungkin penulisan tesis ini dapat terselesaikan.

Dari lubuk hati yang dalam penulis sampaikan rasa hormat dan banggaku kepada kedua orang tuaku yang telah membesarkan, mendidik, menasehati serta mendo'akan yang tiada henti-hentinya untuk keselamatan dan kesuksesan penulis.

Rasa hormat dan terima kasih juga penulis sampaikan kepada pihak-pihak yang telah membantu, sehingga penulis dapat menyelesaikan studi di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro dan sewaktu penelitian guna penulisan tesis ini, antara lain kepada :

1. Bapak **PROF. IR. EKO BUDIHardJO, MSC** selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang.
2. Bapak **PROF. DR. SOEHARYO HADISAPUTRO, DR.SP.PD(K)** selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Diponegoro.
3. Bapak **PROF. DR. H. BARDA NAWAWI ARIEF, SH** selaku Ketua Program Studi Magister Hukum Universitas Diponegoro.
4. Ibu **PROF. DR. ESMI WARASSIH PUJIRAHAYU, SH, MS** selaku Pembimbing Utama dalam penulisan tesis ini dan Dosen Wali Penulis yang telah tulus ikhlas meluangkan waktu, tenaga dan pikiran dalam memberikan pengarahannya, masukan-masukan serta kritik yang membangun selama proses penulisan tesis ini.
5. Para guru Besar beserta Bapak/Ibu Dosen pada Program Studi Magister Hukum Universitas Diponegoro yang telah dengan tulus menularkan ilmunya, sehingga penulis dapat menyelesaikan studi di Program Magister Hukum.

6. Tim Reviewer proposal penelitian serta Tim Penguji tesis yang telah meluangkan waktu untuk menilai kelayakan proposal penelitian penulis dan bersedia menguji tesis dalam rangka meraih gelar Magister Hukum di Universitas Diponegoro
7. Staf administrasi Program Studi Magister Hukum Universitas Diponegoro yang telah memberi bantuan selama penulis mengikuti perkuliahan.

Akhirnya untuk istriku tercinta dan Anak-anakku yang tersayang, penulis ucapkan banyak terima kasih yang telah dengan tulus ikhlas, setia menanti dan selalu memberi dukungan do'a serta nasehat kepada penulis selama menyelesaikan perkuliahan dan penulisan tesis ini.

Karena menyadari kurang sempurnaan penulisan tesis ini, maka dengan kerendahan hati penulis menyambut masukan yang bermanfaat dari para pembaca sekalian untuk memberikan kritikan dan saran-saran yang membangun.

Semoga penulisan tesis ini dapat memberikan manfaat dan kontribusi positif bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan untuk perkembangan ilmu hukum pada khususnya.

Wassalamualaikum Wr.Wb.

Semarang, Agustus 2004

Penulis

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PENGESAHAN	
KATA PENGANTAR	
DAFTAR ISI	
ABSTRAKSI	
<b>BAB I      PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Permasalahan.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Kontribusi Penelitian .....	8
E. Kerangka Teoritis.....	9
F. Metode Penelitian .....	15
G. Sistematika dan Pertanggungjawaban Penulisan .....	25
<b>BAB II      KERANGKA TEORITIK TENTANG KEBIJAKSANAAN               PEMERINTAH, PENDAPATAN ASLI DAERAH,               PEMBERDAYAAN EKONOMI RAKYAT DAN               PEDAGANG KAKI LIMA</b>	
A. Tinjauan Umum Kebijakan .....	29
1. Pengertian Kebijakan .....	29
2. Teori-Teori Pengambilan Keputusan .....	30
3. Kriteria Pengambilan Keputusan .....	36
4. Esensi Nilai Dalam Kebijakan.....	38
5. Model-Model Implementasi .....	44

B. Pendapatan Asli Daerah .....	71
1. Pengertian Otonomi Daerah .....	71
2. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah.....	72
D. Ekonomi Rakyat .....	78
1. Pengertian Ekonomi Rakyat .....	78
2. Pengertian Pemberdayaan Ekonomi Rakyat .....	82
3. Pengertian Pedagang Kaki Lima .....	84
<b>BAB III    PROFIL PEDAGANG KAKI LIMA DI KECAMATAN SEMARANG TIMUR</b>	
A. Kondisi Wilayah Kecamatan Semarang Timur .....	85
B. Kondisi Sosial Kemasyarakatan dan Ekonomi Masyarakat	87
C. Kebijakan Pemerintah Kecamatan Semarang Timur	90
dalam Pembinaan dan Pengaturan Pedagang Kaki Lima	
<b>BAB IV    KEBIJAKSANAAN PEMERINTAH KOTA SEMARANG DALAM PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN PEMBERDAYAAN EKONOMI RAKYAT</b>	
A. Proses Lahirnya Kebijakan Pemerintah Kota .....	96
Semarang Mengenai Pengaturan, Penataan dan Penetapan Lokasi Bagi Pedagang Kaki Lima	
B. Upaya-Upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah .....	117
Dan Pemberdayaan Ekonomi Rakyat Melalui Pengaturan dan Penataan Pedagang Kaki Lima	
C. Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang .....	124
Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima	

**BAB V PENUTUP**

<b>A. Esimpulan .....</b>	<b>154</b>
<b>B. Saran .....</b>	<b>155</b>

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN**

## ABSTRAKSI

**IMPLEMENTASI KEBIJAKSANAAN PEMERINTAH KOTA SEMARANG DALAM PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH DAN PEMBERDAYAAN EKONOMI RAKYAT DI ERA OTONOMI DAERAH (Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima), R.M. JOESOEFF A.P. Tesis. Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.**

Setiap hari berbagai media cetak maupun elektronik dikabarkan pemberitaan tentang tindakan Pemerintah Kota terhadap para pendatang (kaum *urban*) yang dapat disaksikan seperti di Jakarta, Surabaya, Bandung, Semarang dan bahkan di kota-kota kecil sekalipun, istilah penertiban, pengaturan dan penataan cenderung menjadi istilah yang sama yaitu penertiban. Persoalan yang muncul dalam realitas menjadi lain seperti tetap munculnya gejala di dalam masyarakat atau terjadi perlawanan masyarakat kecil, bahkan bentrokan fisik pun tak terhindarkan.

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah Untuk mengetahui dan menganalisa proses Lahirnya Kebijakan Pemerintah Kota mengenai Pengaturan, penataan dan penetapan lokasi yang diperuntukkan bagi pedagang kaki lima. Untuk mengetahui dan menganalisa Upaya-Upaya Peningkatan Pendapatan Asli daerah dan Pemberdayaan Ekonomi Rakyat Melalui Pengaturan dan Penataan Pedagang Kaki Lima dan Untuk mengetahui dan menganalisa implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000.

Metode penelitian yang digunakan adalah melalui pendekatan yuridis empiris, dengan melakukan pengumpulan data primer dan data sekunder.

Kebijakan Pemerintah Kota Semarang Mengenai Pengaturan, Lokasi Bagi Pedagang Kaki Lima merupakan usulan dari Walikota Semarang yang disetujui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selaku legislatif. Upaya yang dilakukan dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dan pemberdayaan Ekonomi Rakyat melalui Pedagang Kaki Lima, bertumpu pada pembinaan kesadaran hukum bagi PKL untuk mengurus perijinan, kesadaran dalam pembayaran restribusi pemakaian kekayaan daerah. Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 tahun 2000 terlihat pada beberapa Surat Keputusan Walikota Semarang yang bertujuan untuk melakukan pemantauan terhadap keberadaan PKL juga memberdayakan Kelurahan dan Kecamatan.

## ABSTRACTION

### **SEMARANG'S POLICY IMPLEMENTATION in RAISING THE LOCAL INCOME and PEOPLE'S ECONOMIC EMPOWERMENT on the ERA OF LOCAL AUTONOMY**

**(Semarang's Local Rules Number 11 on 2000 about the Regulation and Organization street trader), *R.M. JOESOEF A.P***

*Tesis, LAW MAGISTER of Diponegoro University, Semarang*

There's always a report in electronic or mass media about the act of the local government concern to the new comer (the urban's) as we can see in Jakarta, Surabaya, Bandung, Semarang, and even in a small town / village every day. The control term, regulation and arrangement disposed to be a same name : Controlling. The problem that appear in the reality become different and more complicated, like the anger and resistance of the local society, until a physical conflict that can't be avoided.

The aim of this research is to know and analyze the process of creating the local government policy about regulation, arrangement and place decision that have been prepared for the street trader. To know and analyze the empowerment raising of the local income and people's economic empowerment by the regulation and street trader arrangement and to know and analyze the local rules number 11 on 2000 implementation in Semarang.

The research method that being used is by juridical and empiric approach, by collecting primary and secondary data.

Policy in Semarang about regulation, location of the street trader came from the opinion of the mayor of Semarang city that been approved by the assembly at regional level as the legislative. The empowerment that have been done to increase the local income and people's economic empowerment through street trader, focus in establishing law awareness to the street trader in permitting, and awareness of retribution paying for using the local wealth. Semarang's local rules implementation number 11 on 2000 can be seen in mayor's decree of Semarang to monitoring the street trader by the help of local district and sub district.

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Hampir pasti di setiap hari berbagai media cetak maupun elektronik dalam berita yang dikabarkan atau ditayangkan memuat pemberitaan tentang tindakan Pemerintah Kota terhadap para pendatang (*kaum urban*) yang dapat disaksikan seperti di Jakarta, Surabaya, Bandung, Semarang dan bahkan di kota-kota kecil sekalipun.

Hal itu biasanya dilakukan terhadap mereka yang mempunyai "hunian tetap tetapi sementara" di bantaran-bantaran sungai ataukah pada "laskar" yang bergerak di sektor *informal* (para pedagang kaki lima) dengan cara penertiban secara paksa misal mengerahkan kekuatan yang melibatkan aparat kepolisian, TNI, Satuan Polisi Pamong Praja dan satuan-satuan unit kerja lainnya, bahkan dengan menggunakan alat berat.

Hal tersebut dilakukan dengan alasan yaitu penertiban dalam rangka menciptakan suasana kota tertib, tidak terganggunya ketertiban lalu lintas, wajah kota tampak bersih, indah tidak terkesan kumuh. Bahkan dengan alasan apabila di suatu wilayah kota akan dibangun sebuah Mall pun sering terjadi penertiban khususnya terhadap para pedagang kaki lima yang berada di sekitarnya, karena pandangan Pemerintah Kota dengan dibangunnya

mall-mall kota akan rapi, indah, bersih, dan tertib dan memiliki kondisi yang berlawanan dengan kondisi-kondisi tersebut.

Dalam hal demikian muncul istilah penertiban, pengaturan dan penataan yang cenderung menyatu menjadi istilah yang sama yaitu penertiban. Meskipun sebetulnya tidak setiap kebijaksanaan Pemerintah Kota terhadap keberadaan masyarakat kecil seperti itu, namun ada pula kebijaksanaan yang memihak kepentingan rakyat kecil.

Persoalan yang muncul dalam realitas menjadi lain seperti tetap munculnya gejolak di dalam masyarakat atau terjadi perlawanan masyarakat kecil, bahkan bentrokan fisik pun tak terhindarkan.

Terhadap kondisi-kondisi demikian harusnya dalam proses penyusunan program kota hal-hal tersebut mendapatkan sentuhan, atau setidaknya menjadi perhatian dalam suatu penyusunan kebijaksanaan kota, atau bisa saja ini terjadi dikarenakan pemerintah kota menganggap bukan merupakan suatu permasalahan yang harus dibahas secara khusus.

Memang apabila ditilik kerangka penyelenggaraan terdapat pandangan yang berbeda tentang fungsi kota yaitu melalui pandangan sisi tata kota dan sisi ekonomi.

Sisi tata kota memandang bahwa kota dilihat sebagai kota yang harus bersih, rapi tertib, tidak kumuh dan dalam keadaan senyatanya terdapat

*image* kaum urban tidak dapat memenuhi harapan seperti itu dan pandangan ini mengidentikkan kehadiran mereka dengan kekumuhan, sedang pandangan dari sisi ekonomi mereka sebetulnya dapat dikatakan sebagai kelompok yang mampu *survive* di era krisis ekonomi ini yang berkepanjangan dengan menata keberadaan mereka.

Seorang pakar Ekonomi Universitas Satya Wacana (UKSW) Dr. Daniel Kameo mengatakan bahwa :<sup>1</sup>

Kelompok Marginal itu sebenarnya merupakan asset negara-negara berkembang, tetapi masih berupa "modal mati" (*death capital*). Kunci meraih keberhasilan ekonomi (kekayaan) justru terletak pada pengelolaan terhadap kelompok-kelompok marginal itu, yakni mengubah modal mati menjadi modal cair (*liquid capital*).

Jika kita melihat atau mendengar liputan-liputan berita hampir dapat dipastikan akan muncul pemberitaan seperti tersebut di atas.

Sebagai contoh berita dengan kepala berita<sup>2</sup> "Ricuh, Penertiban PKL Pasar Bulu".

Rencana penataan pedagang kaki lima (PKL) di pelataran Pasar Bulu akhirnya terlaksana, Kamis (3/10) kemarin. Namun, upaya penertiban yang dilakukan oleh 100 petugas Satpol PP dengan dibantu 2 pleton Brimob dan 1 pleton Sabhara Poltabes Semarang akhirnya gagal, karena pedagang bersikukuh menolak penertiban tersebut.

---

<sup>1</sup> Suara Merdeka, Senin 15 April 2002, halaman XII.

<sup>2</sup> Surat Kabar Jawa Pos, Radar Semarang, Jumat 4 Oktober 2002, halaman 1.

Berbagai kebijaksanaan tersebut mengkait dan saling terkait dengan perkembangan sistem pemerintahan saat ini yaitu Era Otonomi Daerah yaitu pemberdayaan ekonomi rakyat sekaligus peningkatan pendapatan asli daerah.

Sejak tahun 2001 penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia mengalami perubahan mendasar dengan adanya penggantian Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah yaitu dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang digantikan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Perubahan mendasar yang terjadi yaitu penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang sentralisasi menjadi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan lebih mengutamakan pelaksanaan azas Desentralisasi, sehingga membawa konsekuensi logis yaitu perubahan terhadap cara sumber pendanaan Pemerintah Daerah.

Perubahan mendasar lainnya yang juga diatur yaitu :

- mendorong untuk memberdayakan masyarakat,
- menumbuhkan prakarsa dan kreativitas
- meningkatkan peran serta masyarakat,
- mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memberikan garis pelaksanaan Otonomi Daerah dengan menempatkan secara utuh pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota sedangkan pelaksanaan kewenangan otonomi kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota didasarkan pada azas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.

Dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab sangat diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri yang didukung oleh pertimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta antara Propinsi dan Kabupaten/Kota. Dari sinilah selanjutnya setiap Daerah Kabupaten/Daerah kota harus mampu menggali semaksimal mungkin potensi yang ada sebagai sumber Pendapatan Daerah.

Hal ini seperti dijelaskan dalam Pasal 79 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bahwa sumber Pendapatan Daerah terdiri atas :

a. Pendapatan Asli Daerah yaitu :

- 1) Hasil Pajak Daerah;
- 2) Hasil Retribusi Daerah;
- 3) Hasil Perusahaan Daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
- 4) Dan lain-lain Pendapatan asli Daerah yang sah

- b. Dana Perimbangan
- c. Pinjaman Daerah
- d. Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah

Oleh sebab itu dengan judul yang dikedepankan dalam penyusunan tesis ini yaitu : **“Implementasi Kebijakan Pemerintahan Kota Semarang dalam Peningkatan Pendapatan Asli Daerah dan Pemberdayaan Ekonomi Rakyat di Era Otonomi Daerah (Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima)”**.

## **B. Permasalahan**

Dari latar belakang yang dikedepankan tersebut, guna mempertajam permasalahan serta analisa permasalahan yang muncul, sehingga diharapkan diketemukan konsep yang saling menguntungkan (*simbiose mutualisme*) yaitu :

- sisi pertama Pemerintah Kota Semarang dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dan

- sisi kedua memberikan peluang dan kesempatan kerja serta memberdayakan ekonomi rakyat dalam krisis ekonomi yang berkepanjangan kepada para Pedagang Kaki Lima.

Maka permasalahan yang diajukan mencakup :

1. Bagaimakah proses Lahirnya Kebijakan Pemerintah Kota mengenai Pengaturan, penataan dan penetapan lokasi yang diperuntukkan bagi pedagang kaki lima ?
2. Bagaimakah Upaya-Upaya Peningkatan Pendapatan Asli daerah dan Pemberdayaan Ekonomi Rakyat Melalui Pengaturan dan Penataan Pedagang Kaki Lima ?
3. Bagaimanakah implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima ?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan menganalisa proses Lahirnya Kebijakan Pemerintah Kota mengenai Pengaturan, penataan dan penetapan lokasi yang diperuntukkan bagi pedagang kaki lima
2. Untuk mengetahui dan menganalisa Upaya-Upaya Peningkatan Pendapatan Asli daerah dan Pemberdayaan Ekonomi Rakyat Melalui Pengaturan dan Penataan Pedagang Kaki Lima.

3. Untuk mengetahui dan menganalisa implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima termasuk pemberdayaan Ekonomi Rakyat dan sekaligus peningkatan Pendapatan Asli Daerah

#### **D. Kontribusi Penelitian**

Apabila tujuan penelitian tercapai, diharapkan penelitian ini akan memberikan kontribusi dan manfaat sebagai berikut :

##### **1. Kontribusi Teoritis**

Penelitian akan memberikan sumbangan terhadap dunia Ilmu Pengetahuan Hukum Ekonomi dalam hal ini terhadap pemberdayaan ekonomi rakyat yang sekaligus peningkatan Pendapatan Asli Daerah melalui kerjasama yang saling menguntungkan antara Pemerintah Kota dan Usaha Sektor Informal, khususnya Pedagang Kaki Lima, sehingga tiada kekhawatiran untuk membuka usahanya, tidak ada lagi kekhawatiran akan digusur.

##### **2. Kontribusi Praktis**

Terkait dalam implementasi Kebijakan Pemerintah Kota, sehingga dapat memberikan masukan kepada Pemerintah Kota dalam hal ini

Pemerintah Kota Semarang agar dalam pelaksanaannya tidak mengalami benturan atau bertentangan dengan kepentingan masyarakat.

#### E. Kerangka Teoritis

Seperti judul yang dikedepankan menyoroti permasalahan kebijakan maka perlu mengetahui pengertian kebijakan.

Secara umum dapat dijelaskan bahwa kebijakan-kebijaksanaan dibuat oleh institusi atau lembaga pemerintah atau Negara, sekaligus sebagai pelaksanaan kebijaksanaan tersebut juga berhubungan dengan tindakan pemerintah untuk mengatasi masalah-masalah kemasyarakatan, sehingga kebijakan adalah keputusan-keputusan pemerintah untuk memecahkan masalah-masalah.

Pengertian kebijakan negara dengan mengikuti pandangan Solichin Abdul Wahab bahwa :<sup>3</sup>

Kebijakan negara diartikan kebijakan yang dikembangkan atau dirumuskan oleh instansi-instansi serta pejabat-pejabat pemerintah.

---

<sup>3</sup> Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001, hal. 5.

Selanjutnya Sutop<sup>4</sup> mengartikan kebijaksanaan negara dengan mengambil padanan istilah Kebijakan Publik yang merupakan terjemahan dari dari *Public Policy*.

Kebijaksanaan Publik adalah :

- a. Kebijakan Publik dibuat oleh Pemerintah yang berupa tindakan-tindakan Pemerintah;
- b. Kebijakan Publik baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai tujuan tertentu;
- c. Kebijakan Publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

Analog dengan pengertian Kebijakan Negara, maka kurang lebih pengertian Kebijakan Pemerintah Kota dapat diartikan sebagai kebijakan yang dikembangkan atau dirumuskan oleh instansi-instansi Pemerintah Kota atau pejabat-pejabat Pemerintah Kota.

Kebijaksanaan sebagai suatu tindakan tertentu yang dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan suatu masalah atau persoalan tertentu, sedangkan dalam memutuskan suatu kebijaksanaan terkait dengan pengambilan keputusan (pemilihan alternatif dari terbaik dari sejumlah alternatif yang tersedia). Guna merumuskan kebijaksanaan agar dapat berjalan seperti yang diharapkan tentunya diperlukan teori sebagai landasan penyusunannya.

---

<sup>4</sup> Sutopo, *Kebijaksanaan Publik dan Implementasi*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2000, hal. 5.

Teori pengambilan keputusan yang sekiranya tepat dalam pembuatan kebijaksanaan Pemerintah Kota dalam hal ini adalah Teori *Rasional Komprehensif*,<sup>5</sup> yang di dalamnya mencakup unsur sebagai berikut :

- 1) Pembuat keputusan dihadapan pada suatu masalah tertentu yang dapat dibedakan dari masalah-masalah yang lain atau setidaknya dinilai sebagai masalah yang dapat diperbandingkan satu sama lain;
- 2) Tujuan-tujuan, nilai-nilai atau sasaran yang mempedomani pembuat keputusan amat jelas dan dapat ditetapkan rangkingnya sesuai dengan urutan kepentingannya;
- 3) Pelbagai alternatif untuk memecahkan masalah tersebut diteliti secara seksama;
- 4) Akibat-akibat (biaya dan manfaat) yang ditimbulkan oleh setiap alternatif yang dipilih diteliti;
- 5) Setiap alternatif dan masing-masing akibat yang menyertainya dapat diperbandingkan dengan alternatif-alternatif lainnya;
- 6) Pembuat keputusan akan memilih alternatif dan akibat-akibatnya yang dapat memaksimalkan tercapainya tujuan, nilai atau sasaran yang telah digariskan.

Teori ini diharapkan dapat memecahkan permasalahan yang terkait terhadap proses kelahiran kebijaksanaan pemerintah kota tentang pengaturan, pembinaan, dan penataan Pedagang Kaki Lima.

Sedangkan konsep yang diharapkan mengatur, membina, menata Pedagang Kaki Lima merupakan konsep pemberdayaan ekonomi rakyat sekaligus meningkatkan Pendapatan Asli Daerah khususnya peningkatan hasil perolehan retribusi Daerah.

---

<sup>5</sup> Solichin Abdul Wahab, *Op. cit.*, hal. 19.

M. Suparmoko<sup>6</sup> memberikan pengertian Retribusi Daerah adalah :

Pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian ijin tertentu yang khusus disediakan atau diberikan kepada oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan Pribadi atau Badan.

Sedangkan dalam pemungutan retribusi dianut azas manfaat (*benefit principles*) artinya besarnya pungutan ditentukan berdasarkan manfaat yang diterima oleh si penerima manfaat dari pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah.

Sebagai wujud amanat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 antara lain pemberdayaan masyarakat, dalam hal ini pemberdayaan ekonomi rakyat melalui studi Pedagang Kaki Lima melalui *Implementasi* Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima, dapat ditarik apakah manfaat yang diterima baik dari pembuat kebijaksanaan (Pemerintah Kota) maupun pelaksana kebijaksanaan (Pedagang Kaki Lima).

Untuk lebih mendekatkan dengan permasalahan selanjutnya perlu diketahui pengertian tentang Pedagang Kaki Lima.

---

<sup>6</sup> M. Suparmoko, *Ekonomi Publik untuk Keuangan dan Pembangunan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2002, hal. 85.

Beberapa pendapat dikemukakan oleh para pakar tentang batasan atau pengertian Pedagang Kaki Lima dan apabila membicarakannya akan terkait pula dengan usaha sektor informal (sebagai penjelasan sektor formal yaitu dilihat dari sisi penghasilan yang diperoleh melalui gaji dari negara, gaji dari sektor swasta, tunjangan-tunjangan pensiun atau pengangguran).

Daniel Kameo dalam liputan berita Suara Medeka Senin 15 April 2002 hal XII bahwa :

Kelompok-kelompok marginal (misalnya pedagang kaki lima) itu sebenarnya merupakan asset negara-negara berkembang, tetapi masih berupa "modal mati" (*death capital*) dan kunci meraih keberhasilan ekonomi (kekayaan) justru terletak pada pengelolaan terhadap kelompok-kelompok margina itu yakni mengubah "modal mati" (*death capital*) menjadi "modal cair" (*liquid capital*).

Soetjipto Wirosardjono memberikan batasan tentang usaha informal<sup>7</sup> adalah sektor kegiatan ekonomi marginal (kecil-kecilan) yang mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

1. Pola kegiatannya tidak teratur, baik dalam arti waktu, permodalan maupun penerimaannya;
2. Tidak tersentuh oleh peraturan atau ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah;
3. Modal, peralatan dan perlengkapan maupun omzetnya biasanya kecil dan diusahakan atas dasar hitungan harian;
4. Umumnya tidak mempunyai tempat usaha yang permanen dan terpisah dari tempat tinggal;
5. Tidak mempunyai keterikatan (*linkages*) dengan usaha lain yang besar

---

<sup>7</sup> Muhamad Djumhan, *Hukum Ekonomi Sosial*, Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hal. 219.

6. Umumnya dilakukan oleh dan melayani golongan masyarakat berpendapat rendah.

Sedangkan istilah Pedagang Kaki Lima dikemukakan oleh Tim Pusat Pengkajian Perumahan dan Permukiman Fakultas Teknik Universitas Diponegoro<sup>8</sup> bahwa :

Istilah pedagang kaki lima sebenarnya berasal dari jaman Pemerintahan Raffles, Gubernur Jenderal Pemerintahan Kolonial Belanda yaitu dari kata *5 feet* yang berarti jalur kaki di pinggir jalan selebar lima kaki dan ruang tersebut dipakai untuk kegiatan berjualan pedagang kecil.

Dari peningkatan Pendapatan Asli Daerah sekaligus terkait dengan upaya Pemberdayaan Ekonomi Rakyat, dalam hal ini Pemberdayaan Ekonomi Pedagang Kaki Lima.

Pengertian pemberdayaan (*empowerment*) merupakan gerakan yang mengamanatkan kepada perlunya *power* dan menekankan keberpihakan kepada *the powerless*. Pada proses pemberdayaan, salah satu penekanannya adalah pada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar individu dalam masyarakat menjadi lebih berdaya sehingga pemberdayaan masyarakat adalah pendelegasian atau pelimpahan tanggung jawab secara proporsional kepada masyarakat.

---

<sup>8</sup> Tim Kajian Perumahan dan Permukiman Fakultas Teknik Universitas Diponegoro, Laporan Akhir Penyusunan Rencana Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima dan Pengrajin di Kawasan Kota Lama Semarang, Semarang, 1999/2000, hal. 10.

Makna pemberdayaan terkait dengan sektor informal dikemukakan Ismail Seregeldin<sup>9</sup> mantan Wakil Presiden Bank Dunia menyatakan bahwa :

Fungsi kota selain sebagai mesin pertumbuhan ekonomi dan tempat persemaian inovasi juga merupakan jaringan kerja antar pribadi, pengubah nilai-nilai sosial, penyedia perasaan memiliki tempat dan penjaga warisan budaya. Selanjutnya kota sesungguhnya bukan hanya menghadapi persoalan fisik, seperti ancaman polusi, kepadatan lalu lintas, sanitasi dan transportasi, tetapi kota itu semestinya juga peka terhadap berbagai permasalahan sosial di dalamnya dan mencari pemecahan bijaksana tanpa harus menafikan keberadaan dan hak-hak masyarakat miskin itu sendiri untuk tetap tinggal dikota.

## F. Metode Penelitian

### 1. Metode Penelitian

Melihat obyek yang diteliti yaitu para pedagang kaki lima dengan segala aktivitasnya dan interaksi terhadap lingkungannya, dimana dalam mengamati secara langsung dan jika perlu ikut di dalamnya. Selanjutnya dari data yang diperoleh dicoba, dicari dan diketemukan suatu teori berdasarkan data tersebut, sehingga sifat penelitian dikatakan bersifat *induktif* dan metode penelitian yang tepat adalah metode penelitian kualitatif.

Penelitian kualitatif<sup>10</sup> adalah salah satu metode penelitian yang bertujuan untuk mendapatkan pemahaman tentang kenyataan melalui proses berpikir

---

<sup>9</sup> Bagong Suyanto, *Artikel Hak Masyarakat Miskin Hidup di Kota*, Jawa Pos, Surabaya, Selasa 18 September, 2001, hal. 4.

<sup>10</sup> Basrowi Sukidin, *Metode Penelitian Kualitatif Perspektif Mikro*, Penerbit Insan Cendikia, Suabaya, 2002, hal. 2.

induktif. Di dalam penelitian ini peneliti terlibat dalam situasi dan *setting* *fenomena* yang diteliti. Peneliti diharapkan selalu memusatkan perhatian pada kenyataan atau kejadian dalam konteks yang diteliti.

## 2. Paradigma Penelitian dan Pendekatannya

Pengertian paradigma didefinisikan bermacam-macam sesuai sudut pandang masing-masing orang. Namun guna memberikan gambaran dan batasan tentang paradigma dalam penelitian ini, maka diambil batasan dari beberapa pendapat sebagai berikut :

Menurut Agus Salim<sup>11</sup>, mengemukakan bahwa paradigma adalah ibarat sebuah jendela tempat orang mengamati dari luar, tempat orang bertolak menjelajah dunia dengan wawasannya.

Goerge Ritzer<sup>12</sup>, memberikan batasan bahwa paradigma adalah pandangan mendasar dari suatu disiplin ilmu tentang apa yang menjadi pokok persoalan yang semestinya dipelajari (*a fundamental image a discipline bas of its subject matter*). Untuk paradigma dapat diterapkan dalam penelitian ini yaitu dengan mempergunakan paradigma Definisi Sosial.

---

<sup>11</sup> Agus Salim, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial (dari Denzin Guba dan Penerapannya)*, Penerbit PT Tiara Wacana, Yogya, 2001, hal. 33.

<sup>12</sup> George Ritzer, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Penerbit PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hal.

Menurut Weber<sup>13</sup> diartikan Paradigma Definisi Sosial sebagai paradigma yang di dalamnya terkandung dua konsep yaitu :

- Pertama konsep tindakan sosial dan
- Kedua konsep penafsiran dan pemahaman (sebagai metode untuk menerangkan yang pertama) adalah konsep tentang antar hubungan sosial yang didefinisikan sebagai tindakan beberapa aktor yang berbeda-beda, sejauh tindakan itu mengandung makna dan dihubungkan serta diarahkan kepada tindakan orang lain.

Ciri-ciri pokok konsep pertama tindakan sosial yang menjadi sarannya yaitu :

- 1) Tindakan manusia yang menurut si Aktor mengandung makna yang subyektif yang meliputi berbagai tindakan nyata;
- 2) Tindakan nyata dan yang bersifat membatin sepenuhnya dan bersifat subyektif;
- 3) Tindakan yang meliputi pengaruh positif dari suatu situasi, tindakan yang sengaja diulang serta tindakan dalam bentuk persetujuan secara diam-diam;
- 4) Tindakan itu diarahkan kepada seseorang atau kepada beberapa individu;
- 5) Tindakan itu memperhatikan tindakan orang lain dan terarah kepada orang lain itu.

Teori-teori yang dipergunakan yang menjadi landasan yaitu :

- 1) Teori Interaksionisme Simbolik

Substansi yang dapat dijelaskan melalui teori ini yaitu kehidupan bermasyarakat terbentuk melalui proses interaksi dan komunikasi antar individual dan antar kelompok dengan menggunakan symbol-simbol yang dipahami maknanya melalui proses belajar.

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hal. 38-39.

Hal ini dapat terlihat dalam proses lahirnya lokasi atau tempat dasaran Pedagang Kaki Lima sebelum adanya Kebijaksanaan Pemerintah Kota, terbentuknya kelompok-kelompok pedagang baik yang secara formal maupun non formal kelompok dengan lingkup teritorial kelompok Pedagang Kaki Lima.

## 2) Teori Fenomenologi

Teori ini memberikan penjelasan bagaimana kehidupan bermasyarakat dapat dibentuk yang di dalamnya mencakup empat unsur pokok yaitu :

- a. Perhatian terhadap aktor;
- b. Perhatian terhadap kenyataan yang penting atau yang pokok dan kepada sikap yang wajar atau alamiah;
- c. Memusatkan perhatian kepada masalah mikro;
- d. Memperhatikan pertumbuhan, perubahan dan proses tindakan.

Hal ini adanya hubungan interaksi antara kelompok Pedagang Kaki Lima yang satu dengan yang lain.

## 3) Teori Konstruksi Sosial

Merupakan Teori yang dicetuskan oleh Peter L. Berger dan Thomas Luckman dan realitas sosial merupakan konstruksi sosial yang diciptakan oleh individu.

Realitas sosial terdiri dari 3 macam yaitu :<sup>14</sup>

- a. Realitas Obyektif, terbentuk dari pengalaman di dunia obyektif yang berada di luar diri individu dan realitas itu dianggap sebagai suatu kenyataan;
- b. Realitas Simbolik merupakan ekspresi simbolik dari realitas obyektif dalam berbagai bentuk;
- c. Realitas Subyektif adalah realitas yang terbentuk sebagai proses penyerapan kembali realitas obyektif dan simbolik ke dalam individu melalui proses internalisasi.

### 3. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di salah satu Kecamatan dari 16 Kecamatan yang ada di Kota Semarang yaitu Kecamatan Semarang Timur.

Dengan berdasarkan pertimbangan melalui data empiris diketahui bahwa komunitas Pedagang Kaki Lima di seluruh Kota Semarang berjumlah 10.156,<sup>15</sup> sedangkan komunitas yang diteliti berlokasi di Kecamatan Semarang Timur yang berjumlah 1.857<sup>16</sup> dan merupakan kecamatan di lingkungan perkotaan serta jalur transportasi yang mudah terjangkau dan mempunyai permasalahan-permasalahan yang kompleks antara lain sedikitnya lahan yang tersedia, namun banyak menjadi harapan dan incaran para Pedagang Kaki Lima sehingga diharapkan menampung jumlah pedagang kaki lima.

---

<sup>14</sup> Basrowi Sukidin, *Op. cit.*, hal. 195.

<sup>15</sup> Data Dinas Pasar Kota Semarang Tahun 2002.

<sup>16</sup> Data PKL Kecamatan Semarang Timur Tahun 2002.

Dari data empiris yang ada diketahui pula bahwa dari 10 (sepuluh) Kelurahan yang ada di Kecamatan Semarang Timur mempunyai wilayah yang merupakan lahan strategis bagi tumbuh kembangnya Pedagang Kaki Lima.

#### 4. Jenis dan Sumber Data

Untuk memperoleh data dalam penelitian ini bersumber dari 2 (dua) jenis informasi yaitu :

- a. Informan diambil dari masyarakat langsung dalam hal ini masyarakat komunitas Pedagang Kaki Lima di Kecamatan Semarang Timur, para Aparatur di Kelurahan dan Kecamatan yang menangani Pedagang Kaki Lima sebagai pelaksana kebijaksanaan dan Dinas Pasar Kota Semarang beserta jajarannya dari Ka UPD PKL, Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah Kota Semarang, sebagai pembuat kebijaksanaan dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang.
- b. Informasi faktor-faktor implementasi kebijaksanaan, pemberdayaan ekonomi masyarakat, sehingga dapat ditemukan komunikasi 2 arah

antara pembuat kebijaksanaan dan pelaksanaan kebijaksanaan tanpa adanya benturan-benturan.<sup>17</sup>

Dalam Penentuan informan penelitian dilakukan secara *purposive sampel*, yang ditandai dengan ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Rancangan sampel yang muncul : sampel tidak dapat ditentukan atau ditarik terlebih dahulu;
- b. Pemilihan sampel secara berurutan
- c. Penyesuaian berkelanjutan dari sampel
- d. Pemilihan berakhir jika sudah terjadi pengulangan.

Selanjutnya sesuai kepentingan dan keperluan dalam menganalisa pengembangan informasi maupun sumbernya dilakukan dengan prinsip "Bola salju (*Snow ball*) hingga mencapai titik kejenuhan dalam arti kelengkapan dan validitas informasi dirasa cukup sesuai kepentingan analisis.

Sebagai data pendukung diperlukan data sekunder sebagai data yang diambil dari data kepustakaan dengan mengambil bahan-bahan hukum primer yaitu :

- 1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah;
- 2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah;

---

<sup>17</sup> Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Penerbit PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hal. 165-166.

- 3) Undang-Undang No. 18/1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang diubah dengan UU NO. 34/2000.
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 65/2001 tentang Pajak Daerah;
- 5) Peraturan Pemerintah No. 66/2001 tentang Retribusi Daerah;
- 6) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima;
- 7) Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah;
- 8) Surat Keputusan Walikotamadya Daerah Tingkat II Semarang No. 511.3/36 tanggal 27 Januari 2001 tentang Penetapan Lokasi Pedagang Kaki Lima di Kota Semarang;
- 9) Keputusan Walikota Semarang Nomor 137/205 tentang Pendelegasian Wewenang untuk Menandatangani Perijinan Pedagang Kaki Lima di Wilayah Kota Semarang.

#### **5. Teknik Pengumpulan Data**

Dilihat dari diperolehnya informasi maupun data pendukung, maka penelitian ini dapat dikatakan sebagai penelitian lapangan yang dalam pelaksanaannya ditempuh melalui :

- a. Pra Survey yaitu pengambilan data awal di instansi terkait dalam hal ini di Kantor Kecamatan Semarang Timur, Kantor Dinas Pasar Kota Semarang, Kantor UPD PKL dan Kantor Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah Kota Semarang;
- b. Wawancara dengan para responden melalui daftar pertanyaan yaitu Aparatur Kelurahan, Aparatur Kecamatan, Dinas Pasar Kota Semarang, Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah, Anggota DPRD Kota Semarang, Pedagang Kaki Lima baik secara perorangan maupun kelompok-kelompok pedagang.
- c. Studi Pustaka berupa dokumen, kebijaksanaan, peraturan perundang-undangan dan hal-hal yang terkait permasalahan yang diteliti yang didapat melalui Pustaka Pribadi, Perpustakaan Kota, Perpustakaan Wilayah, Bagian Hukum Kota Semarang (Sistem Jaringan Dokumentasi Hukum), media baik tulis maupun elektronik dan pustaka lain yang mendukung.

## 6. Teknik Analisa Data

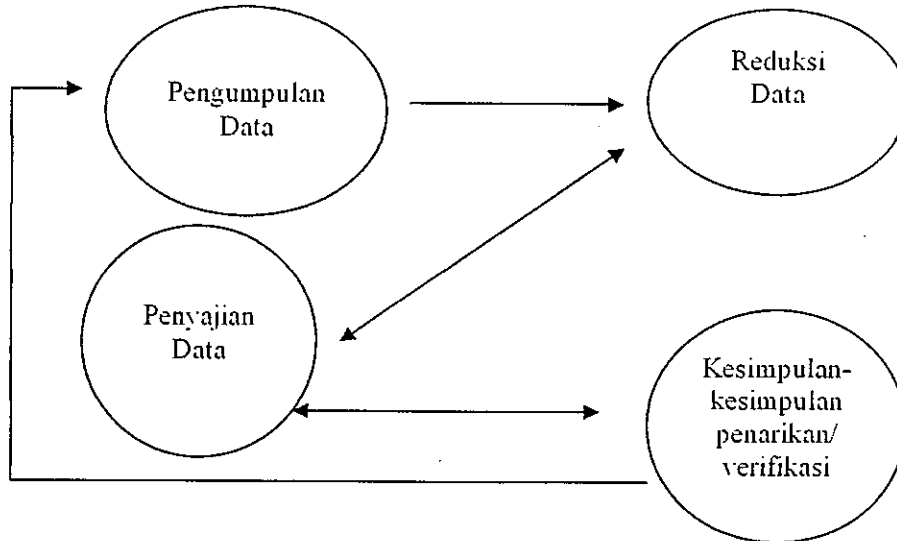
Sebagai suatu penelitian kualitatif, analisa data ditempuh dengan melakukan langkah-langkah yang selanjutnya disusun secara berkesinambungan<sup>18</sup> yaitu :

- a. Reduksi data sebagai langkah agar data yang diperoleh semakin banyak ini tidak mengalami kesulitan, sehingga data mentah tersebut disingkatkan, direduksi, disusun lebih sistematis dan diambil yang pokok saja.
- b. Display data sebagai langkah agar dapat melihat keseluruhan atau bagian-bagian tertentu yang harus diusahakan melalui matrik, grafik, networks dan charts.
- c. Mengambil kesimpulan dan verifikasi sebagai langkah data yang diambil untuk disimpulkan dan kesimpulan ini senantiasa diverifikasi selama penelitian berlangsung.

Untuk lebih jelasnya, sebagaimana divisualisasikan dalam bagan sebagai berikut :

---

<sup>18</sup> S. Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Penerbit Tarsito, Bandung, 1966, hal. 129-130.



### G. Sistematika dan Pertanggungjawaban Penulisan

Penulisan tesis ini terdiri dari lima bab yang tersusun berurutan, dari bab satu dengan bab lainnya merupakan satu kesatuan yang saling terkait dan tidak terpisahkan, tiap-tiap bab nya terbagi dalam beberapa sub bab yang juga merupakan satuan bahasan.

Berbagai kebijaksanaan Pemerintah Daerah di bidang perekonomian, pada intinya bertujuan untuk memberikan arahan, perubahan dan formulasi dalam suatu tindakan berupa perangkat aturan-aturan yang tujuan akhirnya adalah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, hal ini seiring dengan semangat reformasi seperti semangat Otonomi Daerah, yang secara langsung memberikan konsekuensi kepada Pemerintah Daerah untuk memenuhi kepentingan dan kebutuhan anggaran pembangunan daerahnya dengan

kekuatan ekonomi di daerahnya, antara lain melalui pemberdayaan sektor-sektor ekonomi kerakyatan, seperti Pedagang Kaki Lima.

Pemberdayaan pedagang kaki lima di Kota Semarang, selain berfungsi sebagai penataan kota juga dimaksudkan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah, terhadap tujuan tersebut maka sangat penting untuk mengevaluasi dampak dari implementasi kebijaksanaan pemerintah Kota Semarang dalam peningkatan Pendapatan Asli daerah dan pemberdayaan ekonomi rakyat melalui Penetapan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima.

Terhadap pengaturan Pedagang Kaki Lima telah memunculkan berbagai permasalahan, antara lain masih rendahnya tingkat kesadaran hukum dan pengetahuan Pedagang Kaki Lima terhadap konsep dari kebijaksanaan yang termuat dalam Perda Nomor 11 Tahun 2000 tersebut, Pedagang Kaki Lima masih terkurung oleh pola pikir dan keinginannya begitu pula dengan Pemda sendiri, sehingga tidak ada sinergi kerja yang saling mendukung, padahal dari waktu ke waktu Pedagang Kaki Lima di kota-kota besar telah menjadi kekuatan ekonomi rakyat yang diperhitungkan.

Dasar pikiran di atas merupakan konsep yang melatarbelakangi penulisan tesis ini, merupakan bagian dari bab satu, antara lain di dalam bab

tersebut juga dituangkan rumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian, kerangka teori, metode penelitian serta sistematika dan pertanggungjawaban.

Sebelum membahas secara substantif mengenai implementasi kebijaksanaan pemerintah Kota Semarang dalam peningkatan Pendapatan Asli daerah dan pemberdayaan ekonomi rakyat melalui Penetapan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima, dalam bab dua terlebih dahulu dibahas tentang konsep-konsep umum yang berkaitan dengan judul penelitian ini seperti tinjauan umum tentang kebijaksanaan, pengertian pendapatan asli daerah dan pengertian ekonomi rakyat yang antara lain lebih spesifik membahas tentang pedagang kaki lima.

Selanjutnya dalam bab tiga, diuraikan tentang gambaran umum Pedagang Kaki Lima di lokasi penelitian yang penulis pilih yaitu Kecamatan Semarang Timur.

Dalam bab empat, merupakan bab yang berisikan rincian temuan-temuan di lapangan berkaitan dengan implementasi kebijaksanaan pemerintah Kota Semarang dalam peningkatan Pendapatan Asli daerah dan pemberdayaan ekonomi rakyat melalui Penetapan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan

Pedagang Kaki Lima, yang dimulai dari proses lahirnya kebijaksanaan Pemerintah Daerah Kota Semarang mengenai pengaturan, penataan dan penetapan lokasi bagi Pedagang Kaki Lima, Upaya-upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah dan pemberdayaan ekonomi rakyat melalui pengaturan dan penataan Pedagang Kaki Lima serta implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 tahun 2000 tentang pengaturan dan pembinaan Pedagang Kaki Lima.

Sebagai gambaran akhir dari serangkaian penelitian ini maka dalam bab lima disajikan kesimpulan dan saran yang merepresentasikan implementasi kebijaksanaan pemerintah Kota Semarang dalam peningkatan Pendapatan Asli daerah dan pemberdayaan ekonomi rakyat melalui Penetapan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima.

**BAB II**

**KERANGKA TEORITIK TENTANG KEBIJAKSANAAN**

**PEMERINTAH, PENDAPATAN ASLI DAERAH,**

**PEMBERDAYAAN EKONOMI RAKYAT DAN PEDAGANG**

**KAKI LIMA**

**A. Tinjauan Umum Kebijakan**

**1. Pengertian Kebijakan**

Menurut Perserikatan Bangsa-bangsa, kebijakan itu diartikan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman itu boleh jadi amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana (United Nations, 1975)<sup>1</sup>.

Seorang ahli, James E. Anderson, merumuskan kebijakan sebagai peri laku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi

---

<sup>1</sup> Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan Dari Reformasi ke Implementasi Kebijakan* Negara, Bumi Aksara. Jakarta 2001. hal.3.

pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu<sup>2</sup>.

Kadangkala orang awam bingung dan tidak dapat membedakan antara kebijaksanaan (policy) dan politik (politics). Namun untuk mudahnya kita harus selalu ingat bahwa istilah policy itu dapat dan memang seyogianya bisa dipergunakan di luar konteks politik<sup>3</sup>.

## 2. Teori-Teori Pengambilan Keputusan

Charles Lindblom, menuturkan bahwa pembuatan kebijaksanaan negara (*Public Policy-making*) itu pada hakikatnya merupakan "*an extremely complex, analytical and political process to which there is no beginning or end, and the boundaries of which are most uncertain. Somehow a.... complex set of forces that we call policy-making all taken together, produces effects called policies*" (merupakan proses politik yang amat kompleks dan analitis di mana tidak mengenal saat dimulai dan diakhirinya, dan batas-batas dari proses itu sesungguhnya yang paling tidak pasti. Serangkaian kekuatan-kekuatan yang agak kompleks yang kita sebut

---

<sup>2</sup> James E. Anderson, *Public Policy Making*, Nelson, London.1975. hal.43.

<sup>3</sup> *Ibid.* hal.46.

sebagai pembuatan kebijaksanaan negara itulah yang kemudian membuahkan hasil yang disebut kebijaksanaan)<sup>4</sup>.

Don K. Price, menyebutkan bahwa proses pembuatan kebijaksanaan yang bertanggung jawab ialah proses yang melibatkan interaksi antara kelompok-kelompok ilmuwan, pemimpin-Pemimpin organisasi profesional para administrator dan para politisi.

Amitai Etzioni menjelaskan bahwa "melalui proses pembuatan keputusan istilah komitmen-komitmen masyarakat yang acapkali masih kabur dan abstrak, sebagaimana nampak dalam nilai-nilai dan tujuan-tujuan masyarakat, diterjemahkan oleh para aktor (politik) ke dalam komitmen-komitmen yang lebih spesifik, menjadi tindakan-tindakan dan tujuan-tujuan yang konkrit"<sup>5</sup>.

Akhirnya, seorang pakar kebijaksanaan negara dari Afrika, Chief J.O. Udoji merumuskan secara terperinci pembuatan kebijaksanaan negara sebagai "*the whole process of articulating and defining problems, formulating possible solutions into political demands, channelling those demands into the political systems seeking sanctions or legitimation of the preferred course of action, legitimation and implementation, monitoring and*

---

<sup>4</sup> Charles Lindblom. *The Policy Making Process*. Englewood Cliffs NJ, Prentice Hall. 1968.

<sup>5</sup> Amitai Etzioni. *Active Society :Theory of Societal and Political Procces*. New York. Free Press.1968.

*review (feedback)*". (Keseluruhan proses yang menyangkut pengartikulasian dan pendefinisian masalah, perumusan pemecahan masalah dalam bentuk tuntutan-tuntutan politik, penyaluran tuntutan-tuntutan tersebut ke dalam sistem politik pengupayaan pemberian sanksi-sanksi atau legitimasi dari arah tindakan yang dipilih, pengesahan dan pelaksanaan/implementasi, monitoring dan peninjauan kembali (umpan balik). Menurut pendapat Udoji, siapa yang berpartisipasi dan apa peranannya dalam proses tersebut untuk sebagian besar akan tergantung pada struktur politik pengambilan keputusan itu sendiri<sup>6</sup>.

#### 1). Teori Rasional komprehensif

Teori pengambilan keputusan yang paling dikenal dan yang banyak diterima oleh kalangan luas ialah teori rasional komprehensif. Unsur-unsur utama dan teori ini dapat dikemukakan sebagai berikut<sup>7</sup>:

1. Pembuat keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu yang dapat dibedakan dan masalah-masalah lain atau setidaknya dinilai sebagai masalah-masalah yang dapat diperbandingkan satu sama lain.

---

<sup>6</sup>Chief J.O. Udoji. *The African Public Servant As a Public Policy in Africa*. African Association For Public Administration and Management. Adis Abeba.1981.

<sup>7</sup>Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan Dari Reformasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, *Op cit.* hal. 19.

2. Tujuan-tujuan, nilai-nilai, atau sasaran yang mempedomani pembuat keputusan amat jelas dan dapat ditetapkan rangkingnya sesuai dengan urutan kepentingannya.
3. Perbagai alternatif untuk memecahkan masalah tersebut diteliti Secara saksama.
4. Akibat-akibat (biaya dan manfaat) yang ditimbulkan oleh setiap alternatif yang dipilih diteliti.
5. Setiap alternatif dan masing-masing akibat yang menyertainya, dapat diperbandingkan dengan alternatif-alternatif lainnya.
6. Pembuat keputusan akan memilih alternatif, dan akibat-akibatnya, yang dapat memaksimasi tercapainya tujuan, nilai atau sasaran yang telah digariskan.

## **2). Teori Inkremental**

Teori Inkremental dalam pengambilan keputusan mencerminkan suatu teori pengambilan keputusan yang menghindari banyak masalah yang harus dipertimbangkan (seperti dalam teori rasional komprehensif) dan, pada saat yang sama, merupakan teori yang lebih banyak menggambarkan cara yang ditempuh oleh pejabat-pejabat pemerintah dalam mengambil keputusan sehari-hari.

Pokok-pokok teori inkremental ini dapat diuraikan sebagai berikut <sup>8</sup>:

1. Pemilihan tujuan atau sasaran dan analisis tindakan empiris yang diperlukan untuk mencapainya dipandang sebagai sesuatu hal yang saling terkait dari pada sebagai sesuatu hal yang saling terpisah.
2. Pembuat keputusan dianggap hanya mempertimbangkan beberapa alternatif yang langsung berhubungan dengan pokok masalah, dan alternatif-alternatif ini hanya dipandang berbeda secara inkremental atau marginal bila dibandingkan dengan kebijaksanaan yang ada sekarang.
3. Bagi tiap alternatif hanya sejumlah kecil akibat-akibat yang mendasar saja yang akan dievaluasi.
4. Masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan akan diredifinisikan secara teratur. Pandangan inkrementalisme memberikan kemungkinan untuk mempertimbangkan dan menyesuaikan tujuan dan sarana serta sarana dan tujuan sehingga menjadikan dampak dan masalah itu lebih dapat ditanggulangi.
5. Bahwa tidak ada keputusan atau cara pemecahan yang tepat bagi tiap masalah. Batu uji bagi keputusan yang baik terletak pada keyakinan bahwa berbagai analisis pada akhirnya akan sepakat pada keputusan

---

<sup>8</sup> *ibid.* hal. 19.

tertentu, meskipun tanpa menyepakati bahwa keputusan itu adalah yang paling tepat sebagai sarana untuk mencapai tujuan.

6. Pembuatan keputusan yang inkremental pada hakikatnya bersifat perbaikan-perbaikan kecil dan hal ini lebih diarahkan untuk memperbaiki ketidak sempurnaan dan upaya-upaya konkrit dalam mengatasi masalah sosial yang ada sekarang dari pada sebagai upaya untuk menyodorkan tujuan-tujuan sosial yang sama sekali baru di masa yang akan datang.

### 3). Teori Pengamatan Terpadu (*Mixed Scanning Theory*)

Penganjur teori ini adalah ahli sosiologi organisasi Amitai Etzioni. Etzioni setuju terhadap kritik-kritik para teoritis inkremental yang diarahkan pada teori rasional komprehensif, akan tetapi Ia juga menunjukkan adanya beberapa kelemahan yang terdapat pada teori inkremental<sup>9</sup>.

Misalnya, keputusan-keputusan yang dibuat oleh pembuat keputusan penganut model inkremental akan lebih mewakili atau mencerminkan kepentingan-kepentingan dari kelompok-kelompok yang kuat dan mapan serta kelompok-kelompok yang mampu mengorganisasikan

---

<sup>9</sup>Amitai Etzioni, *Mixed Scanning :A Third Approach to Decision Making*. Public Administration Review. December.1967.

kepentingannya dalam masyarakat, sementara itu kepentingan-kepentingan dan kelompok-kelompok yang lemah dan yang secara politis tidak mampu mengorganisasikan kepentingannya praktis akan terabaikan. Lebih lanjut, dengan memusatkan perhatiannya pada kepentingan/tujuan jangka pendek dan hanya berusaha untuk memperhatikan variasi yang terbatas dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan yang ada sekarang, maka model inkremental cenderung mengabaikan peluang bagi perlunya pembaruan sosial (*social innovation*) yang mendasar<sup>10</sup>.

### 3. Kriteria Pengambilan Keputusan

Apakah proses keputusan yang dipilih bersifat rasional komprehensif, inkremental atau pengamatan terpadu, bagi mereka yang membuat pilihan-pilihan di antara alternatif-alternatif yang tersedia haruslah memiliki beberapa dasar untuk melakukan hal tersebut.

Menurut konsepsi Anderson, nilai-nilai yang kemungkinan menjadi pedoman perilaku para pembuat keputusan itu dapat dikelompokkan menjadi 4 (empat) kategori, yaitu <sup>11</sup>:

---

<sup>10</sup> *Ibid.* hal. 30.

<sup>11</sup> James E. Anderson, *Public Policy Making, Op Cit.* hal.65.

### Nilai-nilai Politik

Pembuat keputusan mungkin melakukan penilaian atas alternatif kebijaksanaan yang dipilihnya dan sudut pentingnya alternatif-alternatif itu bagi partai politiknya atau bagi kelompok-kelompok klien dan badan atau organisasi yang dipimpinnya.

### Nilai-nilai Organisasi

Para pembuat keputusan, khususnya birokrat (sipil atau miiter), mungkin dalam mengambil keputusan dipengaruhi oleh nilai-nilai organisasi di mana ia terlibat di dalamnya.

### Nilai-nilai Pribadi

Hasrat untuk melindungi atau memenuhi kesejahteraan atau kebutuhan fisik atau kebutuhan finansial, reputasi diri, atau posisi historis kemungkinan juga digunakan oleh para pembuat keputusan sebagai kriteria dalam pengambilan keputusan.

### Nilai-nilai Kebijaksanaan

Dari perbincangan di atas, satu hal hendaklah dicamkan, yakni janganlah kita mempunyai anggapan yang sinis dan kemudian menarik kesimpulan bahwa para pengambil keputusan politik itu semata-mata hanyalah dipengaruhi oleh pertimbangan-pertimbangan demi keuntungan politik, organisasi atau pribadi.

Nilai-nilai Ideologis.

Ideologi pada hakikatnya merupakan Serangkaian nilai-nilai dan keyakinan yang secara logis saling berkaitan yang mencerminkan gambaran sederhana mengenai dunia serta berfungsi sebagai pedoman bertindak bagi masyarakat yang meyakini<sup>12</sup>.

#### 4. Esensi Nilai Dalam Kebijakan

Prinsip *utilitarian* yang klasik menegaskan bahwa kesejahteraan umum itu haruslah dimaksimalkan dengan jalan memberikan kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sejumlah besar orang. Prinsip *utilitarian* juga mengklaim sebagai prinsip yang etis karena memperjuangkan manfaat yang sama bagi setiap orang serta membiarkan setiap orang untuk merumuskan manfaat, kebahagiaan, dan kemaslahatan menurut keinginannya sendiri. Bagi para pemikir dan aliran *utilitarian*, asumsi-asumsi yang kita paparkan di atas dianggap merupakan nilai tambah terhadap upaya untuk memaksimalkan kebaikan sosial (baca: kemaslahatan umum) dan sebagai upaya untuk membuat kebijakan publik yang lebih etis<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Abdul Wahab Solichin. *Analisis Kebijakan Dari Reformasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Op cit. Hal. 27.

<sup>13</sup> *Ibid.* hal.49

Prinsip *utilitarian* di atas kelihatannya amat sederhana dan mudah dipahami, namun sesungguhnya melibatkan sejumlah isu yang tidak mudah dipecahkan. Ada sejumlah isu mendasar (*basic issues*) yang bakalan muncul, yang tidak mudah dijawab kalau prinsip di atas dikaitkan dengan keputusan-keputusan kebijaksanaan publik (*publicpolicy decision*). Pertama, isu yang menyangkut hal-hal berikut ini <sup>14</sup>:

- a) bagaimana mengukur kemaslahatan atau kebaikan umum itu;
- b) kemaslahatan siapa saja yang harus diperhitungkan;
- c) apakah upaya memaksimalkan kemaslahatan umum itu hanya menyangkut akibat-akibat/dampak atau tujuan kebijaksanaan yang ingin dicapai, atautkah cara-cara dampak atau tujuan kebijaksanaan itu dicapai juga termasuk yang seharusnya dievaluasi ?

Pada isu-isu kontroversial semacam itulah para ahli teori kebijaksanaan, dan para pembuat kebijaksanaan yang menganut paham *utilitarianisme*, sering kali bersilang pendapat. Di satu sisi, ada sementara kelompok penganut aliran *utilitarian* beranggapan ukuran tadi hanyalah sebatas mengenai "kesenangan" dan "penderitaan". Di sisi lain, ada

---

<sup>14</sup>Abdul Wahab Solichin. *Lec. Cit.*

sekelompok penganut aliran *utilitarian* yang menyatakan bahwa ukuran kemaslahatan itu lebih dan sekadar kesenangan.<sup>15</sup>

Kedua, isu-isu yang selama ini agaknya telah menyebabkan para pembuat keputusan (utamanya yang menganut aliran *utilitarian*) terbelah dalam perbagai aliran pemikiran. Di sini, ada sementara kelompok penganut aliran *utilitarian* yang memasukkan hewan dalam seluruh kalkulasinya mengenai konsep kebahagiaan, kendatipun mereka tidak bermaksud menyetarakan atau menyepadankan antara hewan dan manusia. Kelompok ini menegaskan bahwa tidak ada alasan yang cukup masuk akal untuk menepiskan setiap makhluk hidup (termasuk hewan) dan pertimbangan moral tentang kebahagiaan. Munculnya kepedulian terhadap perlindungan satwa liar, semisal yang dilakukan oleh yayasan *World Wild Life Fund* nampaknya juga dipengaruhi oleh pemikiran di atas<sup>16</sup>.

Kelompok penganut aliran *utilitarian* yang lain justru menekankan perbedaan antara hewan dan manusia, seraya menjadikan perbedaan ini sebagai landasan pijak untuk membuat pertimbangan-pertimbangan moral yang berbeda-beda. Pada deretan kelompok penganut aliran *utilitarian* ini juga terdapat silang pendapat dalam hal apakah generasi

---

<sup>15</sup> Abdul Wahab Solichin. *Loc Cit.*

<sup>16</sup> *Ibid.* hal. 50.

mendatang juga harus dimasukkan dalam kalkulasi ketika memikirkan kebahagiaan. Dasar argumentasinya adalah, pada titik persoalan ini mungkin saja seorang pembuat kebijaksanaan akan membatasi sasaran kebijaksanaannya dengan dalih bahwa ia hanyalah melayani 'kelompok publik yang spesifik'. Karenanya, kewajibannya terhadap mereka yang tidak termasuk anggota kelompok publik spesifik itu, misalnya hewan atau anggota-anggota publik di masa depan, kalau toh ada, sangatlah terbatas, terkecuali kalau anggota-anggota kelompok publik yang hidup di masa sekarang ini menghendaki tindakan tertentu yang menyangkut perlindungan terhadap satwa liar, terhadap mereka yang bukan anggota kelompok, atau terhadap generasi di masa depan. Dengan menggunakan kerangka berpikir seperti itu, pembuat kebijaksanaan sebenarnya hanyalah membatasi kalkulasinya tentang kemaslahatan umum itu pada anggota-anggota dan unit-unit geopolitik yang ia wakili atau layani. Dalam hubungan ini, pembuat kebijaksanaan memang memiliki pandangan yang bagus, namun kesejahteraan dan mereka yang bukan anggota, dan anggota-anggota publik di masa depan tidak boleh lantas diabaikan sama sekali<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> *Ibid.* hal.51.

Ketiga, isu yang menyangkut perdebatan yang sengit antara kelompok aliran *utilitarian* yang lebih berorientasi pada tindakan (*actutilitarian*) dan kelompok aliran utilitarian yang lebih berorientasi pada aturan (*rule-utilitarian*). Kelompok aliran yang disebut pertama, berpendapat bahwa setiap tindakan haruslah memaksimalkan kebahagiaan; sedangkan kelompok aliran yang disebut kedua berpendapat bahwa tindakan-tindakan individu itu seharusnya tidak memperkosa hukum atau aturan yang bermanfaat bagi masyarakat. Sebagai contoh, kelompok aliran *utilitarian* yang berorientasi pada aturan akan menentang keras perbuatan pencurian, sekalipun pencurian yang dilakukan oleh si miskin atas harta benda si kaya boleh jadi akan berakibat tertebarnya kebahagiaan dalam masyarakat. Sebaliknya, kelompok aliran *utilitarian* yang berorientasi pada tindakan meyakini bahwa aturan-aturan yang ketat, semisal 'jangan mencuri', 'jangan korup' dapat saja mempunyai akibat yang lebih jelek dalam situasi tertentu<sup>18</sup>.

Dalam jajaran aliran pemikiran *nonutilitarian*, salah seorang pelopor yang terkemuka ialah J. Rawls yang mengajukan teori keadilan (*theory of justice*). Dalam konsepsinya mengenai apa yang disebutnya sebagai masyarakat yang baik (*good society*), warga masyarakatnya akan

---

<sup>18</sup>Abdul Wahab Solichin. *Lec Cit.*

mempunyai keinginan yang kuat untuk mewujudkan terjaminnya kebebasan pribadi sepanjang kebebasan ini tidak digunakan sedemikian rupa sehingga merugikan pihak lain. Warga masyarakat ini juga menghendaki suatu sistem yang mendasarkan diri pada persamaan, mereka akan mentoleransi ketidaksamaan hanya kalau ketidaksamaan itu juga memberikan manfaat bagi setiap orang. Prinsip memaksimalkan kesejahteraan (*maximizing welfare*) hanya akan lebih unggul dari prinsip persamaan kalau memang tidak bakalan ada seorang pun yang menderita (menjadi korban)<sup>19</sup>.

Pemikir-pemikir *metapolicy* yang lain, khususnya dari aliran *libertarian* justru melangkah lebih jauh dan Rawls. Mereka, misalnya lebih mengutamakan nilai kebebasan di atas prinsip memaksimalkan kesejahteraan. Nilai kebebasan itu menurut mereka, antara lain mencakup bebas untuk hidup, bebas dan perbudakan dan dominasi yang tak adil, dan bebas dan pemenjaraan yang tidak adil. Dari kalangan kelompok *libertarian* ini bahkan ada yang memasukkan pula dalam nilai kebebasan itu bebas dari campur tangan pemerintah dalam urusan-urusan pribadi, kecuali kalau campur tangan itu dimaksudkan untuk mencegah individu

---

<sup>19</sup> J.Rawls. *Theory of Justice*. New York. Harvard University Press.1971.hal.61.

bertindak sewenang-wenang/merugikan orang lain, pasar bebas (*free market*).

Di antara pemikir aliran libertarian ini barangkali yang menonjol adalah R. Nozick yang menulis *Anarchy, State, and Utopia* (1974). Nozick mengajukan konsep minimal *state*. Konsep ini mengacu pada upaya mengurangi fungsi-fungsi negara sedemikian rupa sehingga hanya tinggal fungsi pertahanan dan keamanan dan pemaksaan pemberlakuan hukum pidana serta hukum perdata (yang dimaksudkan agar orang terlindung dan segala bentuk penindasan, rasa takut, dan pencurian yang dilakukan oleh pihak lain)<sup>20</sup>.

## 5. Model-Model Implementasi

Model-model kebijaksanaan Negara yang akan disajikan di sini ada yang relatif abstrak, ada pula yang relatif operasional. penggunaan model ini untuk keperluan penelitian/analisis sedikit banyak akan tergantung pada kompleksitas permasalahan kebijaksanaan yang dikaji serta tujuan dan analisis itu sendiri. Sebagai pedoman awal, barangkali ada baiknya diingat bahwa semakin kompleks permasalahan kebijaksanaan dan semakin mendalam analisis yang dilakukan, semakin

---

<sup>20</sup> Nozick.R. *Anarchy, State and Utopia*, New York.Basic Books.1974.

diperlukan teori atau model yang relatif operasional --- model yang mampu menjelaskan hubungan kausalitas antar variabel yang menjadi fokus analisis.

a) Model yang Dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978;1986)<sup>21</sup>

Model ini kerap kali oleh para ahli disebut sebagai "*the top down approach*". Menurut Hogwood dan Gunn, untuk dapat mengimplementasikan kebijaksanaan negara secara sempurna (*perfect implementation*) maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu. Syarat-syarat itu adalah sebagai berikut:

1. Kondisi Eksternal yang Dihadapi oleh Badan/Instansi Pelaksana Tidak akan Menimbulkan Gangguan Kendala yang Serius<sup>22</sup>.

Beberapa kendala/hambatan (*constraints*) pada saat implementasi kebijaksanaan seringkali berada di luar kendali para administrator, sebab hambatan-hambatan itu memang di luar jangkauan wewenang kebijaksanaan dan badan pelaksana. Hambatan-hambatan tersebut di antaranya mungkin bersifat fisik, semisal kalau program pembangunan pertanian disuatu wilayah terbengkalai dan mengalami kemacetan total

---

<sup>21</sup> Abdul Wahab Solichin. *Analisis Kebijakan Dari Reformasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, *Op cit.* Hal. 71.

<sup>22</sup> Abdul Wahab Solichin. *Loc Cit.*

lantaran musim kemarau yang berkepanjangan atau karena berkembang biaknya hama penyakit tanaman. Ada pula kemungkinan hambatan-hambatan itu bersifat politis, dalam artian bahwa baik kebijaksanaan maupun tindakan-tindakan yang diperlukan untuk melaksanakannya tidak diterima/tidak disepakati oleh perbagai pihak yang kepentingannya terkait (misalnya tokoh-tokoh partai politik tertentu, Serikat buruh, petani, atau di sementara sistem politik tertentu, golongan militer) yang memiliki kekuasaan untuk membatalkannya. Kendala-kendala semacam ini cukup jelas dan mendasar sifatnya, sehingga sedikit sekali yang bisa diperbuat oleh para administrator. Dalam hubungan ini yang mungkin dapat dilakukan para administrator (dalam kapasitasnya sebagai penasihat) ialah mengingatkan bahwa kemungkinan-kemungkinan semacam itu perlu dipikirkan matang-matang sewaktu merumuskan kebijaksanaan.

## 2. Untuk Pelaksanaan Program Tersedia Waktu dan Sumber-sumber yang Cukup Memadai<sup>23</sup>

Syarat kedua ini sebagian tumpang tindih dengan syarat pertama di atas, dalam pengertian bahwa kerap kali ia muncul di antara kendala-kendala yang bersifat eksternal. Jadi, kebijaksanaan yang memiliki tingkat

---

<sup>23</sup> *Ibid.* Hal. 72.

kelayakan fisik dan politis tertentu bisa saja tidak berhasil mencapai tujuan yang diinginkan. Alasan yang biasanya dikemukakan ialah terlalu banyak berharap dalam waktu yang terlalu pendek, khususnya jika persoalannya menyangkut sikap dan perilaku (misalnya, usaha-usaha untuk mengubah sikap diskriminatif masyarakat terhadap orang-orang cacat tubuh atau cacat mental, atau bekas narapidana, bekas pelacur dan lain sebagainya). Alasan lainnya ialah bahwa para politisi kadangkala hanya peduli dengan pencapaian tujuan, namun kurang peduli dengan penyediaan sarana untuk mencapainya, sehingga tindakan-tindakan pembatasan/pemotongan terhadap pembiayaan program mungkin akan membahayakan upaya pencapaian tujuan program karena sumber-sumber yang tidak memadai.

### 3. Perpaduan Sumber-sumber yang Diperlukan Benar-benar Tersedia<sup>24</sup>

Persyaratan ketiga ini lazimnya mengikuti persyaratan kedua di atas, dalam artian bahwa di satu pihak harus dijamin tidak terdapat kendala-kendala pada semua sumber-sumber yang diperlukan, dan di lain pihak, pada setiap tahapan proses implementasinya perpaduan di antara sumber-sumber tersebut harus benar-benar dapat disediakan.

---

<sup>24</sup>*Ibid.* Hal.73..

#### 4. Kebijakan yang Akan Diimplementasikan Didasari oleh Suatu Hubungan Kausalitas yang Andal<sup>25</sup>

Kebijakan kadang kala tidak dapat diimplementasikan secara efektif bukan lantaran ia telah diimplementasikan secara sembarono/asal-asalan, melainkan karena kebijakan itu sendiri memang berengsek. Penyebab dan kesemua ini, kalau mau dicari, tidak lain karena kebijakan itu telah didasari oleh tingkat pemahaman yang tidak memadai mengenai persoalan yang akan ditanggulangi, sebab-sebab timbulnya masalah dan cara pemecahannya; atau peluang-peluang yang tersedia untuk mengatasi masalahnya, sifat permasalahannya dan apa yang diperlukan untuk memanfaatkan peluang-peluang itu<sup>26</sup>.

#### 5. Hubungan Kausalitas Bersifat Langsung dan Hanya Sedikit Mata Rantai Penghubungnya

Pada kebanyakan program pemerintah sesungguhnya teori yang mendasari kebijakan jauh lebih kompleks daripada sekedar berupa:

---

<sup>25</sup> *Ibid.* hal.74.

<sup>26</sup> Pressman dan Aaron Wildavsky. *Implementation*. Berkley. University Of California Press.1973.

jika X dilakukan, maka terjadi Y dan. mata rantai hubungan kausalitasnya hanya sekedar jika X, maka terjadi Y, dan jika Y terjadi maka akan diikuti oleh Z<sup>27</sup>.

Dalam hubungan ini Pressman dan Wildavsky memperingatkan, bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaan yang hubungan Sebab-akibatnya tergantung pada mata rantai yang amat panjang maka Ia akan mudah sekali mengalami keretakan, sebab semakin panjang mata rantai kausalitas, semakin besar hubungan timbal-balik di antara mata rantai penghubungnya dan semakin menjadi kompleks implementasinya<sup>28</sup>.

#### 6. Hubungan Saling Ketergantungan Harus Kecil

Implementasi yang sempurna menuntut adanya persyaratan bahwa hanya terdapat Badan pelaksana tunggal (*single agency*), yang untuk keberhasilan misi yang diembannya, tidak perlu tergantung pada Badan-badan lain, atau walaupun dalam pelaksanaannya harus melibatkan badan-badan/instansi-instansi lainnya, maka hubungan ketergantungan dengan organisasi-organisasi ini haruslah pada tingkat yang minimal, baik dalam artian jumlah maupun kadar kepentingannya. Jika implementasi suatu program ternyata tidak hanya membutuhkan serangkaian tahapan dan jalinan hubungan tertentu, melainkan juga kesepakatan/komitmen

---

<sup>27</sup> *Ibid.* hal. 56.

<sup>28</sup> *Ibid.* hal.60.

terhadap setiap tahapan di antara sejumlah besar aktor/pelaku yang terlibat, maka peluang bagi keberhasilan implementasi program, bahkan hasil akhir yang diharapkan kemungkinan akan semakin berkurang<sup>29</sup>.

#### 7. Pemahaman yang Mendalam dan Kesepakatan Terhadap Tujuan

Persyaratan ini mengharuskan adanya pemahaman yang menyeluruh mengenai, dan kesepakatan terhadap, tujuan atau sasaran yang akan dicapai, dan yang penting, keadaan ini harus dapat dipertahankan selama proses implementasi. Tujuan tersebut haruslah dirumuskan dengan jelas, spesifik, dan lebih baik lagi apabila dapat dikuantifikasikan, dipahami, serta disepakati oleh seluruh pihak yang terlibat dalam organisasi, bersifat saling melengkapi dan mendukung, serta mampu berperan selaku pedoman dengan mana pelaksanaan program dapat dimonitor<sup>30</sup>.

Kecenderungan manapun yang bakal terjadi, akan menyebabkan rumitnya proses implementasi. Dan uraian-uraian ini sekali lagi kita dapat menyaksikan bahwa penyebab kegagalan implementasi kebijaksanaan itu mungkin berasal dan tahap-tahap lain dalam proses kebijaksanaan<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup>Abdul Wahab Solichin. *Analisis Kebijakan Dari Reformasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Op cit. Hal. 75.

<sup>30</sup> *Ibid.* hal.76.

<sup>31</sup> Abdul Wahab Solichin. *Loc Cit.*

#### 8. Tugas-tugas Diperinci dan Ditempatkan dalam Urutan yang Tepat

Persyaratan ini mengandung makna bahwa dalam mengayunkan langkah menuju tercapainya tujuan-tujuan yang telah disepakati, masih dimungkinkan untuk memerinci dan menyusun dalam urutan-urutan yang tepat seluruh tugas yang harus dilaksanakan oleh setiap pihak yang terlibat. Kesukaran-kesukaran untuk mencapai kondisi implementasi yang sempurna ini tidak dapat kita sangsikan lagi. Di samping itu, juga diperlukan, bahkan dapat dikatakan tak dapat dihindarkan, keharusan adanya ruang yang cukup bagi kebebasan bertindak dan melakukan improvisasi, sekalipun dalam program yang telah dirancang secara ketat. Beberapa teknologi administrasi, semisal *network planning and control*, sedikitnya dapat dimanfaatkan untuk merencanakan dan mengendalikan implementasi proyek dengan cara mengidentifikasi tugas-tugas yang harus diselesaikan, antara hubungan di antara masing-masing tugas dan unit-urutan logis pelaksanaannya. Tentu saja akan masih ada persoalan-persoalan manajerial yang lain, semisal upaya untuk menjamin bahwa tugas-tugas tersebut dilaksanakan dengan benar dan tepat pada waktunya serta melakukan tindakan-tindakan perbaikan yang

diperlukan apabila ternyata pelaksanaan tugas tersebut melenceng dari rencana<sup>32</sup>.

#### 9. Komunikasi Dan Koordinasi yang Sempurna

Persyaratan ini menggariskan bahwa harus ada komunikasi dan koordinasi yang sempurna di antara berbagai unsur atau badan yang terlibat dalam program. Hood (1976) dalam hubungan ini menyatakan bahwa guna mencapai implementasi yang sempurna barangkali diperlukan suatu sistem satuan administrasi tunggal (*unitary administrative system*) - seperti halnya satuan tentara yang besar yang hanya memiliki satu satuan komando - tanpa kompartementalisasi atau konflik di dalamnya<sup>33</sup>.

Tentu saja sarjana ini tidak bermaksud untuk menganjurkan sistem semacam itu. Perlu dicamkan bahwa terlepas dan persoalan bahwa adanya koordinasi yang sempurna itu amat diperlukan, kondisi seperti ini sebenarnya hampir-hampir tidak mungkin bisa diwujudkan dalam kehidupan nyata kebanyakan organisasi yang umumnya bercirikan adanya departementalisasi, profesionalisasi dan aneka kegiatan dari

---

<sup>32</sup>Ibid.hal.77.

<sup>33</sup> Abdul Wahab Solichin.Loc Cit

pelbagai kelompok yang boleh jadi ingin melindungi nilai-nilai, tujuan dan kepentingan-kepentingan mereka sendiri<sup>34</sup>.

Komunikasi memang memainkan peran penting bagi berlangsungnya koordinasi dan implementasi pada umumnya. Namun, komunikasi yang benar-benar sempurna sebetulnya merupakan kondisi yang sulit untuk bisa diwujudkan. Koordinasi sudah barang tentu bukanlah sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi ataupun membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok, melainkan menyangkut pula persoalan yang lebih mendasar, yakni praktek pelaksanaan kekuasaan. Pernyataan ini mengantarkan kita pada persyaratan terakhir mengenai implementasi yang sempurna yang akan dibicarakan di bawah ini<sup>35</sup>.

#### 10. Pihak-pihak yang Memiliki Wewenang Kekuasaan Dapat Menuntut dan Mendapatkan Kepatuhan yang Sempurna

Pernyataan terakhir ini menjelaskan bahwa harus terdapat kondisi ketundukan penuh dan tidak ada penolakan sama sekali terhadap perintah/komando dari siapapun dalam sistem administrasi itu. Apabila terdapat potensi penolakan terhadap perintah itu maka Ia harus dapat

---

<sup>34</sup> *Ibid.* hal.78.

<sup>35</sup> Abdul Wahab Solichin. *Lec Cit*

diidentifikasi oleh kecanggihan sistem informasinya dan dicegah sedini mungkin oleh sistem pengendalian yang andal<sup>36</sup>.

- b. Model yang Dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn (1975), yang disebut sebagai A. Model of the Policy Implementation Process (model proses implementasi kebijaksanaan)<sup>37</sup>.

Van Meter dan Van Horn dalam teorinya ini beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijaksanaan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijaksanaan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijaksanaan dengan prestasi kerja (*performance*). Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi. Atas dasar pandangan seperti ini Van Meter dan Van Horn kemudian berusaha untuk membuat tipologi kebijaksanaan menurut<sup>38</sup>:

---

<sup>36</sup> *Ibid.* hal.79

<sup>37</sup> *Ibid.* hal.80

<sup>38</sup> *Ibid.* hal.80

- a) Jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan dan,
- b) Jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan di antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Variabel-variabel yang dimaksud dapat diidentifikasi menjadi 3 (tiga) kategori besar, yaitu:

1. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan.
2. Kemampuan keputusan kebijaksanaan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya; dan
3. Pengaruh langsung pelbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut.

**c. Model yang Dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier, yang Disebut A Frame Work for Implementation Analysis (Kerangka Analisis Implementasi)<sup>39</sup>.**

Dalam hubungan ini perlu diingat, bahwa tiap tahap akan berpengaruh terhadap tahap yang lain; misalnya, tingkat kesediaan kelompok sasaran untuk mengindahkan atau mematuhi ketentuan-ketentuan yang termuat dalam keputusan-keputusan kebijaksanaan dan

---

<sup>39</sup> *Ibid.* hal.82.

badan Masalah badan (instansi) pelaksanaan akan berpengaruh terhadap dampak nyata (*actual impact*) keputusan-keputusan tersebut.

#### **Mudah atau Tidaknya Masalah Dikendalikan<sup>40</sup>**

Terlepas dan kenyataan bahwa banyak sekali kesukaran-kesukaran yang dijumpai dalam implementasi program-program pemerintah, sebenarnya ada sejumlah masalah-masalah sosial yang jauh lebih mudah untuk ditangani bila dibandingkan dengan masalah lainnya<sup>41</sup>.

#### **Keragaman Perilaku yang Akan Diatur<sup>42</sup>**

Semakin beragam perilaku yang diatur atau semakin beragam pelayanan yang diberikan, semakin sulit upaya untuk membuat peraturan yang tegas dan jelas, dan dengan demikian semakin besar kebebasan bertindak yang harus diberikan kepada para pejabat di lapangan.

#### **Prosentase Totalitas Penduduk yang Tercakup dalam Kelompok Sasaran<sup>43</sup>**

Secara umum dapat dikatakan di sini, bahwa semakin kecil dan semakin jelas (dapat dibedakan dan kelompok lain), kelompok sasaran yang perilakunya akan diubah, maka semakin besar pula peluang untuk memobilisasikan dukungan politik terhadap program dan dengan

---

<sup>40</sup>*Ibid.* hal.83

<sup>41</sup> *Ibid.* hal.84

<sup>42</sup> *Ibid.* hal.86

<sup>43</sup> Abdul Wahab Solichin. *Loc Cit.*

demikian akan lebih terbuka peluang bagi pencapaian tujuan kebijaksanaan. Sebagai contoh, keberhasilan kebijaksanaan pemberangkatan haji di Indonesia, untuk sebagian disebabkan relatif kecilnya prosentase kelompok sasaran program (calon jemaah) bila dibandingkan dengan totalitas umat Islam di Tanah Air.

#### **Tingkat dan Ruang Lingkup Perubahan Perilaku yang Dikehendaki<sup>44</sup>**

Jumlah modifikasi perilaku yang diinginkan bagi tercapainya tujuan formal/tujuan undang-undang adalah fungsi dan jumlah total orang yang menjadi kelompok sasaran dan jumlah perubahan yang dituntut dan mereka. Dalam kaitan ini hipotesisnya tentu saja berbunyi: *semakin besar jumlah-jumlah perubahan perilaku yang dikehendaki, semakin sukar memperoteh implementasi yang berhasil.* Dengan singkat dapat dikatakan, bahwa ada sejumlah masalah yang jauh lebih dapat kita kendalikan bila dibanding masalah-masalah lainnya.

Variabel-variabel yang diuraikan di bawah ini mengungkapkan bahwa suatu permasalahan sosial pada umumnya akan lebih dapat kita kendalikan (*tractable*), apabila:

1. Tersedia teori yang andal yang mampu menjelaskan hubungan antara perubahan perilaku dan pemecahan masalah, persyaratan

---

<sup>44</sup>*Ibid.* hal.87

teknologinya dipenuhi, dan tindakan/langkah yang dimaksudkan untuk mengatasi masalah tersebut tidak mahal

2. Variasi/perbedaan perilaku yang menyebabkan timbulnya masalah relatif kecil.
3. Kelompok sasaran tersebut merupakan sebagian kecil dan totalitas penduduk suatu wilayah
4. Tingkat dan ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan sedang.

#### **Kemampuan Kebijakan Menstrukturkan Proses Implementasi<sup>45</sup>**

Pada prinsipnya, setiap undang-undang, keputusan Mahkamah/pengadilan atau perintah eksekutif dapat menstrukturkan proses implementasi ini dengan cara menjabarkan tujuan-tujuan formal yang akan dicapainya, dengan cara menseleksi lembaga-lembaga yang tepat untuk mengimplementasikannya, dengan cara memberikan kewenangan dan dukungan sumber-sumber finansial pada lembaga-lembaga tersebut, dengan cara mempengaruhi orientasi kebijakan dari para pejabat pemerintah, dan dengan cara memberikan kesempatan berpartisipasi bagi pihak swasta atau lembaga-lembaga swadaya masyarakat dalam proses implementasi itu.

---

<sup>45</sup> Abdul Wahab Solichin. *Loc Cit.*

### **Kecermatan dan Kejelasan Penjenjangan Tujuan-tujuan Resmi yang akan dicapai<sup>46</sup>**

Tujuan-tujuan resmi yang dirumuskan dengan cermat dan disusun secara jelas sesuai dengan urutan kepentingannya memainkan peranan yang amat penting sebagai alat bantu dalam mengevaluasi program, sebagai pedoman yang konkrit bagi pejabat-pejabat pelaksana dan sebagai sumber dukungan bagi tujuan itu sendiri.

Dengan pendek dapat dikatakan, bahwa semakin mampu suatu peraturan memberikan petunjuk-petunjuk yang cermat dan disusun menurut urutan kepentingannya bagi para pejabat pelaksana dan aktor - aktor lainnya, semakin besar pula kemungkinan bahwa output kebijaksanaan dan badan-badan pelaksana, dan pada gilirannya perilaku kelompok-kelompok sasaran, akan sejalan dengan petunjuk-petunjuk tersebut<sup>47</sup>.

### **Keterandalan Teori Kausalitas yang Dipergunakan<sup>48</sup>**

Setiap usaha pembaharuan sosial besar-besaran, setidaknya Secara implisit, memuat suatu teori kausal tertentu yang menjelaskan bagaimana kira-kira tujuan usaha pembaharuan itu akan dicapai. Dalam kaitan ini

---

<sup>46</sup>*Ibid.* hal.88

<sup>47</sup> Abdul Wahab Solichin. *Loc Cit*

<sup>48</sup>*Ibid.* hal.89.

harus diakui, bahwa salah satu kontribusi penting dari analisis implementasi ini (bila dibandingkan dengan administrasi negara dan teori organisasi umumnya), ialah perhatiannya pada teori yang menyeluruh mengenai bagaimana cara mencapai perubahan-perubahan yang dikehendaki. Suatu teori kausal yang baik mempersyaratkan:

- a) bahwa hubungan-hubungan timbal balik antara campur tangan pemerintah di satu pihak, dan tercapainya tujuan-tujuan program dapat dipahami dengan jelas;
- b) bahwa para pejabat yang bertanggung jawab untuk mengimplementasikan program mempunyai kewenangan yang cukup atas sejumlah matarantai hubungan yang penting guna mengusahakan tercapainya tujuan.

#### **Ketepatan Alokasi Sumber-sumber Dana<sup>49</sup>**

Dana tak dapat disangkal merupakan salah satu faktor penentu dalam program pelayanan masyarakat apapun. Dalam program-program regulatif, dana juga diperlukan untuk menggaji atau menyewa tenaga personalia dan untuk memungkinkan dilakukannya analisis teknis yang diperlukan untuk membuat peraturan/regulasi tersebut, mengadministrasikan program perizinan dan memonitor

---

<sup>49</sup>Abdul Wahab Solichin.*Loc Cit*

pelaksanaannya. Secara umum, tersedianya dana pada tingkat batas ambang tertentu amat diperlukan agar terbuka peluang untuk mencapai tujuan-tujuan formal, dan tersedianya dana di atas tingkat batas ambang ini akan sebanding dengan peluang tercapainya tujuan-tujuan tersebut.

#### **Keterpaduan Hierarki di dalam Lingkungan dan Di Antara Lembaga-lembaga / Instansi-instansi Pelaksana<sup>50</sup>**

Dalam berbagai keputusan implementasi kebijaksanaan, yang ditulis oleh para ahli, misalnya buah karya Jeffrey Pressman dan Aaron Wildavsky (1979), Eugene Bartach (1977), Elmore dan Paul Berman (1978) senantiasa disebutkan kesukaran-kesukaran untuk mewujudkan tindakan yang terkoordinasikan di dalam lingkungan Badan/instansi tertentu dan di antara sejumlah besar badan-badan semiotonom yang terlibat dalam kebanyakan usaha-usaha implementasi. Masalah koordinasi ini semakin bertambah runyam jika menyangkut peraturan pemerintah pusat, yang dalam pelaksanaannya seringkali amat tergantung pada pemerintah daerah tingkat I dan instansi-instansi di daerah tingkat II karena perlu dijabarkan dalam bentuk program-program dan terjalin dalam suatu sistem yang amat *heterogen*.

---

<sup>50</sup>Abdul Wahab Solichin. *Loc Cit*

Tingkat keterpaduan hierarki di antara badan-badan pelaksana tersebut sedikit banyak akan dipengaruhi oleh:

- a. jumlah titik-titik veto/pihak-pihak yang dapat membatalkan keputusan (veto points) yang terdapat dalam usaha pencapaian tujuan formal; dan
- b. seberapa jauh para pendukung bagi tercapainya tujuan memiliki cukup pengaruh dan wewenang memberikan sanksi guna tumbuhnya kepatuhan di kalangan mereka yang memiliki potensi untuk memveto.

### **Dukungan Publik**

Perbedaan-perbedaan waktu dan perbedaan wilayah hukum dalam dukungan publik bagi tujuan undang-undang adalah merupakan variabel kedua yang dapat mempengaruhi implementasi. Perhatian publik (dan juga perhatian media) pada kebanyakan isu kebijaksanaan cenderung mengikuti suatu siklus di mana pada suatu saat mula-mula perhatian dan dukungan publik terhadap suatu masalah begitu menggebu-gebu, kemudian tiba-tiba dukungan yang luas itu merosot secara tajam karena orang mulai menyadari ongkos untuk mengatasi masalah tersebut, karena munculnya isu-isu lain yang memenuhi agenda politik, karena terjadi peristiwa yang memalukan dalam

administrasi program (misalnya kasus korupsi/penyelewengan keuangan)<sup>51</sup>.

Pada sistem politik yang relatif demokratis, khalayak dapat pula mempengaruhi proses implementasi melalui sekurang-kurangnya 3 (tiga) cara berikut<sup>52</sup>:

1. Pendapat umum (dan interaksinya dengan media massa) dapat mempengaruhi agenda politik, misalnya isu-isu yang harus dibicarakan oleh para anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
2. Terdapat sejumlah bukti yang menunjukkan bahwa para anggota Dewan Perwakilan Rakyat (paling tidak di negara demokratis, yang menggunakan sistem Distrik dalam pemilihan umumnya) dipengaruhi oleh opini masyarakat di daerah pemilihannya atas isu-isu yang dianggap menonjol bagi masyarakat di daerah tersebut, khususnya jika opini di lingkungan distrik itu relatif seragam.
3. Pemungutan pendapat umum (*public opinion polls*) seringkali dimanfaatkan oleh para administrator dan pejabat-pejabat atasan mereka untuk mendukung kebijaksanaan tertentu.

---

<sup>51</sup> *Ibid.* hal.96

<sup>52</sup>*Ibid.* Hal.98

### Dukungan dari Badan-badan/Lembaga-lembaga Atasan yang Berwenang

Lembaga-lembaga atasan dan badan-badan pelaksana dapat memberikan dukungan terhadap tujuan-tujuan undang-undang melalui<sup>53</sup>:

- a. Jumlah dan arah pengawasan.
- b. Penyediaan sumber-sumber keuangan; dan
- c. Banyaknya tugas-tugas baru (sesudah tugas-tugas yang termuat dalam undang-undang yang telah ada) dan saling pertentangan di antara tugas-tugas tersebut.

Yang dimaksud lembaga-lembaga atasan dari badan-badan pelaksana di sini ialah lembaga-lembaga yang mempunyai wewenang untuk melakukan kontrol terhadap kewenangan hukum dan sumber-sumber keuangan badan-badan pelaksana tersebut. Lazimnya yang termasuk lembaga-lembaga atasan yang berwenang ini ialah badan legislatif (dan lebih khusus lagi, komisi-komisi keuangan dan komisi-komisi yang bersangkutan-paut dengan kebijaksanaan yang bersangkutan); badan eksekutif puncak; Pengadilan; dan dalam program-program yang dikelola oleh antar lembaga-lembaga

---

<sup>53</sup> *Ibid.* hal.99.

pemerintah, Badan-badan/lembaga-lembaga atasan langsung menurut jenjang struktur organisasi<sup>54</sup>.

### **Kesepakatan dan Kemampuan Kepemimpinan para Pejabat Pelaksana**

Variabel yang paling berpengaruh langsung terhadap output kebijaksanaan badan-badan pelaksana ialah kesepakatan para pejabat badan pelaksana terhadap upaya mewujudkan tujuan undang-undang. Hal ini sedikitnya terdiri dan 2 (dua) komponen: pertama, arah dan ranking tujuan-tujuan tersebut dalam skala prioritas pejabat-pejabat tersebut; dan, kedua, kemampuan pejabat-pejabat tersebut dalam mewujudkan prioritas-prioritas tersebut, yakni kemampuan mereka untuk menjangkau apa yang dalam keadaan normal dapat dicapai dengan memanfaatkan sumber-sumber yang tersedia<sup>55</sup>.

### **Tahap-tahap Dalam Proses Implementasi (Variabel Tergantung)**

Sedemikian jauh pembicaraan kita terpusat pada faktor-faktor yang mempengaruhi proses implementasi secara keseluruhan. Sekalipun demikian, untuk memperjelas persoalannya, proses ini haruslah ditinjau menurut tahapan-tahapannya, yaitu<sup>56</sup>:

---

<sup>54</sup> Abdul Wahab Solichin. *Loc Cit*

<sup>55</sup> Abdul Wahab Solichin. *Analisis Kebijakan Dari Reformasi ke Implementasi Kebijakan Negara, Op cit.* Hal.105

<sup>56</sup> *Ibid.* hal. 109

1. Output-output kebijaksanaan (keputusan-keputusan) dan badan-badan pelaksana.
2. Kepatuhan kelompok-kelompok sasaran terhadap keputusan tersebut.
3. Dampak nyata keputusan-keputusan badan-badan pelaksana.
4. Persepsi terhadap dampak keputusan-keputusan tersebut.
5. Evaluasi sistem politik terhadap undang-undang, baik berupa perbaikan-perbaikan mendasar (atau upaya untuk melaksanakan perbaikan) dalam muatan/isinya.

#### **Output Kebijaksanaan Badan-badan Pelaksana**

Tujuan-tujuan undang-undang harus diterjemahkan/dijabarkan ke dalam peraturan-peraturan khusus, prosedur-prosedur pelaksanaan yang baku untuk memproses kasus-kasus tertentu, keputusan-keputusan khusus yang menyangkut penyelesaian sengketa (misalnya yang menyangkut perizinan, lisensi), dan pelaksanaan keputusan-keputusan mengenai penyelesaian sengketa itu. Proses ini biasanya membutuhkan usaha-usaha tertentu pada pihak para pejabat di satu atau lebih badan-badan pelaksana untuk mempersiapkan analisis teknis mengenai cara bagaimana aturan-aturan umum dapat diterapkan secara

berhasil pada situasi yang lebih konkrit dan kemudian penerapan sesungguhnya aturan-aturan itu pada ribuan kasus yang spesifik<sup>57</sup>.

### **Kepatuhan Kelompok Sasaran Terhadap Output-output Kebijakan**

Meskipun kebanyakan orang-orang Amerika Serikat umumnya mengaku patuh kepada hukum, beberapa penelitian mengenai kepatuhan terhadap hukum dan keputusan-keputusan administrasi telah mengungkapkan bahwa, dalam prakteknya, perilaku patuh itu pada umumnya berhubungan dengan penilaian individu mengenai untungnya kalau mereka mengikuti ketentuan-ketentuan undang-undang/hukum<sup>58</sup>.

Studi-studi lain, misalnya yang dilakukan oleh Rodgers dan Bullock mengungkapkan hal yang kurang lebih sama, yakni bahwa keputusan seseorang untuk patuh terhadap peraturan/undang-undang merupakan fungsi dan <sup>59</sup>:

- a. kemungkinan bahwa pelanggaran akan mudah dideteksi dan diseret ke pengadilan;
- b. tersedianya sanksi-sanksi untuk menghukum mereka yang melakukan pelanggaran;

---

<sup>57</sup> *Ibid.* hal.110.

<sup>58</sup> Rodgers dan Bullock. *Law and Social Change*. Ney York. Mc Graw Hill. 1980. hal.97.

<sup>59</sup> *Ibid.* hal.98.

- c. sikap kelompok sasaran terhadap keabsahan (legitimasi) peraturan perundang-undangan yang bersangkutan; dan
- d. ongkos/beban bagi kelompok sasaran yang patuh.

#### **Dampak Nyata Output-output Kebijakan**

Dari seluruh perbincangan terdahulu kita telah memusatkan perhatian pada persoalan pencapaian tujuan-tujuan program. Oleh karena itu seharusnya kini kita menyadari bahwa suatu undang-undang atau peraturan akan berhasil mencapai dampak yang diinginkan apabila:

- a. *output-output* kebijakan badan-badan pelaksana sejalan dengan tujuan-tujuan formal undang-undang;
- b. kelompok-kelompok sasaran benar-benar patuh terhadap *output-output* kebijakan tersebut;
- c. tidak ada penggerogotan terhadap *output-output* kebijakan tersebut atau terhadap dampak kebijakan sebagai akibat adanya peraturan-peraturan yang saling bertentangan;
- d. undang-undang/peraturan tersebut memuat teori kausalitas yang andal mengenai hubungan antara perubahan perilaku pada kelompok sasaran dengan tercapainya tujuan yang telah digariskan.

### Persepsi Terhadap Dampak *Output* Kebijakan

Walaupun dampak nyata *output-output* kebijakan badan-badan pelaksana merupakan perhatian utama para analis kebijakan dan para administrator, seringkali dampak nyata kebijakan itu sulit untuk diukur secara komprehensif dan sistematis. Persepsi mengenai dampak output kebijakan ini mungkin akan menimbulkan perubahan-perubahan tertentu dalam mandat undang-undang.

Persepsi seseorang mengenai dampak kebijakan tertentu mungkin merupakan fungsi dari dampak nyata yang diwarnai oleh nilai-nilai orang yang mempersepsinya. Dengan demikian, secara umum dapat diduga ada korelasi yang tinggi antara sikap awal terhadap suatu undang-undang dengan persepsi serta evaluasi mengenai dampaknya. Lebih lanjut, sejalan dengan teori yang disebut disonansi kognitif (Roger Brown, 1965), seorang aktor yang tidak sepakat terhadap dampak suatu undang-undang yang dipersepsinya akan :

- a. memandang dampak tersebut sebagai sesuatu yang tidak sejalan dengan tujuan undang-undang yang sebenarnya;

- b. memandang undang-undang itu sebagai sesuatu yang tidak absah, dan atau
- c. mempertanyakan kesahihan (validitas) data yang menyangkut dampak tersebut.

### **Perbaikan (Revisi) Mendasar dalam Undang-undang**

Mengingat saat ditetapkannya suatu undang-undang (atau keputusan kebijaksanaan lainnya) haruslah dipandang sebagai titik awal bagi analisis implementasi, maka perbaikan atau reformulasi undang-undang tersebut haruslah dipandang sebagai *titik kulminasi* dari proses implementasi (walaupun proses ini mungkin berlangsung berulang kali).

Lingkup dan arah perubahan atau upaya untuk melakukan perubahan di dalam tugas-tugas resmi yang harus dijalankan oleh badan-badan pelaksana akan merupakan fungsi dari persepsi terhadap dampak kegiatan badan-badan itu di masa lalu; perubahan-perubahan yang berlangsung dalam prioritas-prioritas kebijaksanaan dikalangan masyarakat pada umumnya dan diantara *elite-elite* pembuat kebijaksanaan sebagai akibat dari perubahan kondisi-kondisi sosial, ekonomi; sumber-sumber politik antara kelompok yang bersaing; dan

posisi-posisi strategis dari lembaga-lembaga atasan yang mendukung maupun yang menentangnya.

## **B. Pendapatan Asli Daerah**

### **1. Pengertian Otonomi Daerah**

Pengertian Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengertian otonom yang luas, nyata dan bertanggung jawab sebagai berikut :<sup>60</sup>

Otonomi Luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup semua kewenangan pemerintah, kecuali kewenangan di bidang politik, luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah, termasuk di dalamnya kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya yaitu mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi.

Otonomi Nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan Pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah.

Otonomi yang bertanggung jawab adalah perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan

---

<sup>60</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, I Umum huruf h.

kewenangan kepada Daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi yang berupa :

- peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik
- pengembangan kehidupan demokrasi,
- keadilan dan pemerataan serta
- pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar Daerah dalam rangka menjaga kebutuhan negara kesatuan Republik Indonesia.

## **2. Peningkatan Pendapatan Asli daerah**

Dalam rangka penyelenggaraan, pemerintahan Daerah, Aspek keuangan merupakan salah satu faktor yang sangat strategis, karena keuangan merupakan sarana utama bagi pemerintah untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan, pembangunan maupun fungsi pelayanan. Di dalam kerangka penyelenggaraan otonomi daerah senantiasa muncul perdebatan dan tarik-menarik perihal bagaimana seharusnya pembagian sumber-sumber keuangan yang adil antara pemerintah pusat dan daerah.

Perdebatan ini semakin tajam ketika daerah dihadapkan pada tuntutan kemandirian, yang dinilai kurang realistis karena kewenangan yang diserahkan tidak disertai dengan penyerahan sumber-sumber keuangan yang memadai. Proporsi dan kriteria pembagian Dana Alokasi Umum (DAU) sebagai satu bentuk upaya pemerintah pusat untuk melakukan pemerataan keuangan dirasakan belum mencerminkan rasa keadilan. Oleh karena itu

Pemerintah Daerah dituntut untuk mampu menggali potensi pendapatannya untuk mengoptimalkan pelayanan kepada masyarakat.

Pendapatan asli daerah secara umum diartikan sebagai suatu pendapatan yang diperoleh oleh suatu daerah dari hasil pemunggutan pajak terhadap kegiatan perekonomian dalam wilayah daerahnya.

Pendapatan asli daerah berhubungan dengan penerimaan daerah dari pajak, secara umum pajak di Indonesia dikelompokkan menjadi dua bagian, yaitu : Pajak Negara dan Pajak Daerah<sup>61</sup>.

Ada dua fungsi pajak, yaitu<sup>62</sup>:

#### 1. Fungsi *budgetair*

Pajak sebagai sumber dana bagi pemerintah untuk membiayai pengeluaran-pengeluarannya.

#### 2. Fungsi mengatur (*regulerend*)

Pajak sebagai alat untuk mengatur atau melaksanakan kebijaksanaan pemerintah dalam bidang sosial dan ekonomi.

Contoh:

- a. Pajak yang tinggi dikenakan terhadap minuman keras untuk mengurangi konsumsi minuman keras.

---

<sup>61</sup> Mardiasmo. *Perpajakan Edisi Revisi Tahun 2001*. Andi. Yogyakarta.2001.hal. 91

<sup>62</sup> *Ibid*, hal.2.

- b. Pajak yang tinggi dikenakan terhadap barang mewah untuk mengurangi gaya hidup konsumtif.
- c. Tarif pajak untuk ekspor sebesar 0%, untuk mendorong ekspor produk Indonesia di pasaran dunia.

Yang dimaksud Daerah di sini adalah daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri (daerah otonom), yang dibagi menjadi Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten/Kota<sup>63</sup>.

Untuk dapat membiayai dan memajukan daerah tersebut, antara lain dapat ditempuh suatu kebijaksanaan yang mewajibkan setiap orang untuk membayar pajak sesuai dengan kewajibannya<sup>64</sup>.

Pada hakekatnya tidak ada perbedaan pengertian yang pokok antara Pajak Negara dan Pajak Daerah mengenai prinsip-prinsip umum hukumnya, misalnya pengertian subjek pajak, objek pajak, dan sebagainya. Perbedaan yang ada hanya pada aparat pemungut, dasar pemungutan, dan penggunaan pajak<sup>65</sup>. Pajak Daerah adalah pajak yang dipungut oleh Daerah berdasarkan peraturan pajak yang ditetapkan oleh Daerah (melalui Perda) untuk kepentingan pembiayaan rumah tangga Pemerintah Daerah<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> *Ibid.* hal. 92

<sup>64</sup> Mardiasmo. *Loc Cit.*

<sup>65</sup> *Ibid.* hal. 93.

<sup>66</sup> Mardiasmo. *Loc Cit.*

Sesuai dengan pembagian Administrasi Daerah dan Undang-undang No. 18/1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pajak Daerah dapat digolongkan menjadi dua macam, yaitu:

1. Pajak Daerah Tingkat I (Propinsi), terdiri atas:
  - a. Pajak Kendaraan Bermotor;
  - b. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor;
  - c. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
2. Pajak Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kota), terdiri atas:
  - a. Pajak Hotel dan Restoran;
  - b. Pajak Hiburan;
  - c. Pajak Reklame;
  - d. Pajak Penerangan Jalan;
  - e. Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C;
  - f. Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

Ruang lingkup Pajak Daerah hanya terbatas pada objek pajak yang belum dikenakan oleh Negara (Pusat). Di samping itu ada ketentuan bahwa pajak dari Daerah yang lebih rendah tingkatnya tidak boleh memasuki objek pajak dari Daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Tarif Pajak Daerah ditentukan berdasar kan Perda masing-masing Daerah<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Mardiasmo. *Loc Cit.*

Sedangkan perbedaan antara pajak dan retribusi adalah bahwa yang dinamakan retribusi pada umumnya berkaitan dengan hubungan mengenai prestasi-kembalinya adalah langsung. Memang itulah yang disengaja, sebab pembayaran tersebut memang ditujukan semata mata oleh si pembayar untuk mendapatkan suatu prestasi yang tertentu dari pemerintah, misalnya pembayaran uang sekolah, uang kuliah, uang ujian, pembayaran abonemen air minum, aliran listrik, gas, dsb. Retribusi itu berdasarkan pula atas peraturan-peraturan yang berlaku umum, dan untuk menaatinya yang berkepentingan dapat pula dipaksa, yaitu: barang siapa yang ingin mendapat suatu prestasi tertentu dari pemerintah, harus membayar. Cara pembayarannya ini bermacam-macam, kadang-kadang tidak dengan uang melainkan dengan meterai, misalnya akta untuk berburu dan akta untuk menangkap ikan ; bahkan ada yang dengan memakai cara seperti pemungutan pajak-langsung, misalnya di Nederland. Untuk pemungutan uang sekolah orang tua/wali murid yang berkepentingan menerima semacam surat ketetapan pajak (*aanslagbiljet*). Dengan demikian dapatlah dikatakan di sini, bahwa dari cara membayarnya saja, pada umumnya tidaklah dapat diketahui, apakah kita berhadapan dengan suatu retribusi ataupun dengan suatu pajak<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> R.Santoso Brotodihardjo. *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*. PT. Eresco. Bandung. 1993. hal. 7.

Adapun kaitan antara retribusi dan sumbangan adalah : Istilah sumbangan mengandung pikiran, bahwa biaya-biaya yang dikeluarkan untuk prestasi pemerintah tertentu, tidak boleh dikeluarkan dari kas umum, karena prestasi itu tidak ditujukan kepada penduduk seluruhnya, melainkan hanya untuk sebagian tertentu saja. Oleh karena nya, maka hanya golongan tertentu dari penduduk ini sajalah yang diwajibkan membayar sumbangan ini. Sebagai misal dapat disebutkan Pajak Kendaraan Bermotor (Sekalipun pemungutannya dilakukan secara pajak langsung), peneng untuk sepeda, dan lain-lain, yang hasilnya ditujukan untuk pembikinan dan pemeliharaan jalan yang khususnya bermanfaat bagi para pemakai kendaraan-kendaraan itu<sup>69</sup>.

Jadi, walaupun kelihatanya hampir sama, namun sumbangan ini tidak boleh digaduhkan dengan retribusi. Pada retribusi dapatlah ditunjuk seseorang yang mengenyam kenikmatan kontraprestasi dari pemerintah, sedangkan pada sumbangan, yang mendapat prestasi-kembali ini adalah suatu golongan<sup>70</sup>.

Mengenai unsur paksaan seperti kita lihat dalam batasan Prof. Adriani tersebut di atas, perlu kita perhatikan, bahwa paksaan ini, baik dalam pajak maupun dalam sumbangan, keduanya bersifat yuridis, artinya akan

---

<sup>69</sup> *Ibid.* hal. 8.

<sup>70</sup> R.Santoso Brotodihardjo. *Pengantar Ilmu Hukum Pajak. Loc Cit.*

membawa akibat-akibat hukum untuk pelanggarnya, dengan perbedaan, bahwa pada pajak sifat memaksanya umumnya jauh lebih kuat daripada sumbangan<sup>71</sup>.

Adapun dalam retribusi paksaannya umumnya bersifat ekonomis, sehingga pada hakikatnya diserahkanlah kepada pihak yang berkepentingan untuk membayarnya ataupun tidak. Misalnya: seseorang merdeka untuk mengikuti suatu kuliah pada suatu universitas, tetapi bilamana akan berbuat demikian, ia harus membayar uang kuliahnya, sebab ia tidak akan diperbolehkan masuk dalam ruang kuliah bilamana tidak dapat menunjukkan bukti pembayarannya<sup>72</sup>.

### **C. Ekonomi Rakyat.**

#### **1. Pengertian Ekonomi Rakyat<sup>73</sup>**

Keradaan dan kelangsungan kegiatan sektor informal dalam sistem ekonomi kotemporer bukanlah suatu gejala negatif, namun lebih sebagai realitas ekonomi kerakyatan yang berperan cukup penting dalam pengembangan masyarakat dan pembangunan nasional. Setidaknya ketika program pembangunan kurang mampu menyediakan peluang kerja bagi

---

<sup>71</sup> R.Santoso Brotodihardjo. *Pengantar Ilmu Hukum Pajak. Loc Cit.*

<sup>72</sup> R.Santoso Brotodihardjo. *Pengantar Ilmu Hukum Pajak. Loc Cit.*

<sup>73</sup> Tadjudin Noer Effendi. *Pembangunan, Krisis, dan Arah Reformasi.* Muhammadiyah University Press.Surakarta.2000.hal.3

angkatan kerja, sektor informal dengan segala kekurangannya mampu berperan sebagai penampung dan alternatif peluang kerja bagi para pencari kerja dan kaum marjinal. Gelombang ketidakpuasan kaum miskin dan para penganggur terhadap ketidakmampuan pembangunan dalam menyediakan peluang kerja untuk sementara dapat diredam dengan adanya peluang kerja di sektor informal. Begitu pun ketika kebijaksanaan pembangunan cenderung menguntungkan usaha skala besar, sektor informal kendati tanpa dukungan fasilitas sepenuhnya dari negara dapat memberikan subsidi sebagai penyedia barang dan jasa murah untuk mendukung kelangsungan hidup para pekerja usaha skala besar. Bahkan, tatkala perekonomian nasional mengalami kemunduran sebagai akibat resesi, sektor informal mampu bertahan tanpa membebani ekonomi nasional sehingga roda perekonomian masyarakat tetap dapat bertahan. Beberapa peran sektor informal ini telah berlangsung sejak lama dalam pasang surut perkembangan masyarakat dan dinamika perkembangan ekonomi<sup>74</sup>.

Embrio sektor informal telah berakar dalam tata perekonomian tradisional sebelum tata ekonomi modern diperkenalkan kolonial Belanda. Kegiatan perdagangan dan industri rumah tangga telah tersebar di pelosok nusantara dan menjadi sumber kehidupan masyarakat serta mampu

---

<sup>74</sup> Tadjudin Noer Effendi. *Retribusi dan Kesejahteraan Pedagang Informal*. Makalah Seminar di STIE.1993

mendukung hubungan ekonomi dengan berbagai kawasan di luar kepulauan nusantara. Pada masa kolonial Belanda, kegiatan yang disebut sektor informal semakin menjadi penting bagi perkembangan masyarakat, sebab kolonial Belanda membatasi angkatan kerja pribumi memasuki sektor modern dan perdagangan besar. Belanda memberikan perlindungan pada pedagang Cina untuk menguasai perdagangan menengah dan besar<sup>75</sup>.

Pribumi dibatasi pada perdagangan eceran dan kegiatan ekonomi kecil-kecilan. Tekanan dan pembatasan kolonial Belanda pada kegiatan ekonomi pribumi menjadikan sektor informal sebagai wadah penting dalam mempertahankan kelangsungan hidup sebagian besar masyarakat Indonesia. Berbagai terpaan akibat kebijaksanaan kolonial, seperti memasukkan produk masa negara-negara Eropa, pemungutan pajak (retribusi) yang cukup tinggi, dan berbagai aturan yang membatasi ruang gerak pelaku ekonomi pribumi, tetapi sektor informal tetap bertahan sebagai penyangga kehidupan masyarakat<sup>76</sup>.

Sektor informal tidak kunjung surut peranannya sebagai penyangga kehidupan masyarakat, kendati ekonomi modern telah merasuki kehidupan masyarakat. Bahkan, sektor informal mampu menjadi tulang punggung perekonomian masyarakat manakala negara dilanda berbagai kesulitan

---

<sup>75</sup> Hall,DGE. *Sejarah Asia Tenggara (terjemahan)*. Surabaya.Usaha nasional 1988: hal.173

<sup>76</sup> *Ibid.* Hal.175.

ekonomi pada tahap awal pembangunan. Peranannya tampak semakin penting, meskipun ekonomi modern dengan bantuan modal asing sebagai tumpuan utama penggerak pertumbuhan ekonomi telah meluas di nusantara. Massa miskin desa dan kota yang tidak dapat memasuki pasar kerja modern berusaha mengadu nasib dalam kegiatan sektor informal<sup>77</sup>.

Sektor informal didefinisikan sebagai kegiatan usaha masyarakat (rakyat) yang dilakukan, baik di desa maupun di kota, tidak termasuk sektor pertanian. Sampai saat ini pengertian sektor informal sering dikaitkan dengan ciri-ciri utama pengusaha dan pelaku sektor informal antara lain : kegiatan usaha dengan sumber modal utama pada kemandirian rakyat, memanfaatkan teknologi tepat guna, pekerja terutama berasal dan tenaga kerja keluarga tanpa upah, bahan baku usaha kebanyakan memanfaatkan sumber daya lokal dan daerah, sebagian besar kegiatan melayani kebutuhan rakyat kelas menengah ke bawah, pendidikan dan kualitas sumber daya manusia pelaku tergolong rendah. Pengertian bersumber pada ciri usaha dan pengusaha terasa mengandung kelemahan karena sektor informal sebagai sektor ekonomi rakyat mempunyai akar sosial, ekonomi, dan budaya.

Pengembangan masyarakat adalah upaya terencana untuk meningkatkan kemampuan dan potensi seluruh anggota masyarakat dan

---

<sup>77</sup>Tadjudin Noer Effendi. *Sektor Informal dan Produktivitas Pekerja*. Makalah Pelatihan di UGM. 1994.hal.06

memobilisasikan aspirasi mereka untuk berpartisipasi dengan berperan serta secara aktif dalam proses pembangunan. Dalam mengembangkan masyarakat tidak hanya menyangkut kepentingan pembangunan, nasional, maupun daerah, tetapi juga kepentingan bersama termasuk pengembangan diri agar mereka berdaya. Di dalam pengertian itu terkandung makna sebagai upaya terciptanya rasa kemandirian, kehandalan, keberdayaan sebagai manusia sesuai kodratnya<sup>78</sup>.

## **2. Pengertian Pemberdayaan Ekonomi Rakyat**

Sangat pentingnya pemberdayaan ekonomi rakyat yang disebut juga ekonomi kerakyatan, atau demokrasi ekonomi, maka pengembangan sistem ekonomi rakyat merupakan arah kebijakan pemerintah dalam bidang ekonomi yang dicantumkan dalam GBHN 1999<sup>79</sup>.

Dalam GBHN 1999 ditetapkan bahwa arah kebijakan dalam bidang ekonomi nomor 1 adalah mengembangkan sistem kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan dengan prinsip persaingan sehat dan memperhatikan pertumbuhan ekonomi, nilai-nilai keadilan, kepentingan sosial, kualitas hidup, pembangunan berwawasan lingkungan, dan

---

<sup>78</sup> Tadjudin Noer Effendi. *Sektor Informal dan Produktivitas Pekerja*. Makalah Pelatihan di UGM. 1994.hal.08

<sup>79</sup> Suyudi Mangunwiharjo. *Paradigma Pemberdayaan Ekonomi Rakyat*. Makalah.hal. 5

berkelanjutan sehingga terjamin kesempatan yang sama dalam berusaha dan bekerja, perlindungan hak-hak konsumen, serta perlakuan yang adil bagi seluruh masyarakat<sup>80</sup>.

Sebenarnya istilah ekonomi kerakyatan atau demokrasi ekonomi bukan istilah baru bagi Indonesia, karena telah tercantum dalam penjelasan UUD 1945 Pasal 33. Salah satu paragraf dalam penjelasan tersebut disebutkan : "dalam Pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua di bawah pimpinan atau pemilikan anggota anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas azas kekeluargaan"<sup>81</sup>.

Berdasar GBHN maupun penjelasan Pasal 33 UUD 1945 tersebut, titik berat konsep ekonomi rakyat adalah pada peran masyarakat dalam bidang ekonomi<sup>82</sup>.

Berdasar uraian di atas istilah pemberdayaan ekonomi rakyat adalah segala usaha agar kegiatan rakyat kecil untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, yaitu kebutuhan pangan, sandang, papan, kesehatan, dan pendidikan. Bagi penduduk pedesaan yang masih subsistem dan tradisional,

---

<sup>80</sup> Suyudi Mangunwiharjo. *Loc Cit.*

<sup>81</sup> *Ibid.* hal. 7.

<sup>82</sup> Suyudi Mangunwiharjo. *Loc Cit.*

rnungkin hanya kebutuhan pangan saja yang paling mendasar. Namun setiap perkembangan dan kemajuan, pasti akan bertambah kebutuhan dasar tersebut, dan juga semakin tinggi kualitasnya. atau menjadi semakin bervariasi<sup>83</sup>.

### 3. Pengertian Pedagang Kaki Lima

Pengertian pedagang kaki lima yang dimaksud disini adalah pengertian sebagaimana yang dimaksud dalam Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima

Menurut ketentuan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima, disebutkan dalam Pasal 1 huruf f :

"Pedagang Kaki Lima yang selanjutnya disebut PKL adalah pedagang yang di dalam usahanya mempergunakan sarana dan atau perlengkapan yang mudah dibongkar pasang/dipindahkan dan atau mempergunakan tempat usaha yang menempati tanah yang dikuasai Pemerintah Daerah dan atau pihak lain".

---

<sup>83</sup>Suyudi Mangunwiharjo.*Loc Cit.*

### BAB III

## PROFIL PEDAGANG KAKI LIMA DI KECAMATAN SEMARANG TIMUR

#### A. Kondisi Wilayah Kecamatan Semarang Timur.

Kota Semarang terbagi dalam 16 (enam belas) Kecamatan yaitu :

1. Kecamatan Mijen;
2. Kecamatan Gunungpati;
3. Kecamatan Banyumanik;
4. Kecamatan Gajah Mungkur ;
5. Kecamatan Semarang Selatan ;
6. Kecamatan Candisari ;
7. Kecamatan Tembalang ;
8. Kecamatan Pedurungan ;
9. Kecamatan Genuk ;
10. Kecamatan gayamsari ;
11. Kecamatan Semarang Timur ;
12. Kecamatan Semarang Utara ;
13. Kecamatan Semarang Tengah ;
14. Kecamatan Semarang Barat ;
15. Kecamatan Tugu ;
16. Kecamatan Ngaliyen.

Semarang Timur sendiri terdiri atas 10 (sepuluh) kelurahan, yaitu :

1. Kelurahan Karang Turi;
2. Kelurahan Karangtempel;
3. Kelurahan Rejosari;
4. Kelurahan sarirejo;
5. Kelurahan Kebon Agung;
6. Kelurahan Bugangan;
7. Kelurahan Mlatiharjo;
8. Kelurahan Mlatibaru;
9. Kelurahan Rejomulyo;
10. Kelurahan Kemijen.

Struktur tanah di Kecamatan Semarang adalah tanah kering, yang total meliputi 770,25 Ha<sup>1</sup>. Karena paling dominan adalah jenis tanah kering, maka dalam pengembangan ekonominya Kecamatan Semarang Timur lebih berorientasi pada sektor informal, seperti pemukiman dan pengembangan ekonomi rakyat tradisional.

---

<sup>1</sup> BPS.Kota Semarang Dalam Angka 2001.hal.15.

DATA DESA/KECAMATAN, LUAS WILAYAH, JUMLAH RUMAH  
TANGGA, JUMLAH PENDUDUK DAN KEPADATAN PENDUDUK  
TIAP Km2. DI KECAMATAN SEMARANG TIMUR

Desa/Kelurahan	Luas Wilayah	Jmlh Rumah Tangga	Jmlh Penduduk	Kepadatan Penduduk Tiap Km2
Kelurahan Karang Turi;	0,53	911	3 768	7 109
Kelurahan Karangtempel;	0,74	1 226	4 813	6 504
Kelurahan Rejosari;	0,99	4 201	17 460	17 636
Kelurahan sarirejo;	0,39	2 265	10 443	26 777
Kelurahan Kebon Agung;	0,54	1 286	4 991	9 243
Kelurahan Bugangan;	0,68	2 031	9 456	13 906
Kelurahan Mlatiharjo;	0,53	1 507	6 114	11 536
Kelurahan Mlatibaru;	0,73	1 957	7 116	9 748
Kelurahan Rejomulyo;	0,58	1 246	4 602	7 934
Kelurahan Kemijen.	1,41	2 787	13 053	9 257

Data BPS Kota Semarang 2002.

**B. Kondisi Sosial Kemasyarakatan dan Ekonomi Masyarakat.**

Kondisi masyarakat Kecamatan Semarang Timur dapat dilihat dalam paparan berikut :

1. Jumlah Penduduk Laki-laki 40 074 jiwa
2. Jumlah penduduk Perempuan 41 743 jiwa.

Terhadap penduduk dewasa dan anak-anak di Kecamatan Semarang Timur diperoleh data sebagai berikut :

JENIS KELAMIN	DEWASA	ANAK-ANAK
1. Laki-laki	35 116	4 957
2. Perempuan	36 344	5 399

Sumber Data BPS Kota Semarang 2002.

Mata pencaharian masyarakat di Kecamatan Semarang Timur, adalah sebagian besar berprofesi sebagai buruh industri, selanjutnya buruh bangunan dan profesi lainnya adalah pengusaha, karena ditunjang dengan struktur tanah yang kering, maka di Kecamatan Semarang Timur tidak ada masyarakatnya yang menekuni pertanian.

#### MATA PENCAHARIAN PENDUDUK KECAMATAN SEMARANG TIMUR

Petani sendiri	Buruh Tani	Nelayan	Pengusaha	Buruh Industri	Buruh bangunan
0	0	0	2 253	12 185	4 716

Sumber Data BPS Kota Semarang 2002.

Dalam kehidupan beragama di Kecamatan Semarang Timur diperoleh data sebagai berikut :

#### PEMELUK AGAMA DI KECAMATAN SEMARANG TIMUR

ISLAM	KRISTEN KATHOLIK	KRISTEN PROTESTAN	BUDHA	HINDU
60 875	9 287	7 479	987	3 189

Sumber Data BPS Kota Semarang 2002.

Data yang diperoleh menurut tingkat pendidikan pada masyarakat Kecamatan Semarang Timur adalah sebagai berikut :

PENDUDUK USIA 5 TAHUN KE ATAS MENURUT PENDIDIKAN  
TERTINGGI YANG DITAMATKAN DI KOTA SEMARANG

TIDAK SEKOLAH	BELUM TAMAT SD	TIDAK TAMAT SD	TAMAT SD	TAMAT SMTP
4 567	15 627	4 863	16 834	15 927

Sumber data BPS Kota Semarang 2002.

Sedangkan data banyaknya angkatan kerja di Kecamatan Semarang Timur, adalah sebagai berikut :

BANYAKNYA ANGKATAN KERJA  
DI KECAMATAN SEMARANG TIMUR

10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50 +
1 476	4 486	4 838	5 427	6 187	5 626	5 276	5 510	7 271

Sumber Data BPS Kota Semarang 2002.

Dari data tersebut di atas diketahui angkatan kerja yang telah memperoleh pekerjaan sebanyak 28 668 jiwa dan yang belum bekerja sebanyak 17 429 jiwa.

### C. Kebijakan Pemerintah Kecamatan Semarang Timur dalam Pembinaan dan Pengaturan Pedagang Kaki Lima.

Kecamatan Semarang Timur, merupakan basis/sentral dari pedagang informal, hal tersebut nampak dalam fenomena sepanjang jalan Barito, pedagang informal atau sering dikenal dengan pedagang kaki lima telah menjadi ciri khas dari Kecamatan Semarang Timur.

Sebagai pusat kegiatan pasar tradisional, pedagang kaki lima di Kecamatan Semarang Timur telah menjadikan kekuatan tersendiri dalam penerimaan pendapatan daerah melalui pemberdayaan Pedagang kaki lima, terhadap potensi tersebut Pemerintah Kecamatan Semarang Timur telah melakukan berbagai upaya pembinaan, penataan dan penertiban pedagang Kaki Lima, sebab disadari pula keberadaan pedagang kaki lima yang tidak terorganisasi dengan baik akan menyebabkan terpengaruhnya struktur kehidupan lainnya seperti kemacetan dan kesemrawutan kota.

Secara umum jumlah pedagang kaki lima di Kota Semarang berdasarkan data tahun 2002 sebagai berikut :

1. Kecamatan Mijen : 62 PKL
2. Kecamatan Gunungpati : 66 PKL
3. Kecamatan Banyumanik : 335 PKL
4. Kecamatan Gajah Mungkur : 333 PKL
5. Kecamatan Semarang Selatan : 1.092 PKL
6. Kecamatan Candisari : 337 PKL

7. Kecamatan Tembalang	:	178 PKL
8. Kecamatan Pedurungan	:	421 PKL
9. Kecamatan Genuk	:	278 PKL
10. Kecamatan Gayamsari	:	432 PKL
11. Kecamatan Semarang Timur	:	1.983 PKL
12. Kecamatan Semarang Utara	:	727 PKL
13. Kecamatan Semarang Tengah	:	2.538 PKL
14. Kecamatan Semarang Barat	:	1.027 PKL
15. Kecamatan Tugu	:	56 PKL
16. Kecamatan Ngaliyen	:	333 PKL.

Pendapatan Pemerintah Daerah dari Pedagang Kaki Lima di Kota Semarang dalam kurun waktu 2000-2002 diharapkan sebagai berikut :

TARGET		REALISASI
1. Tahun 2000	: Rp. 506 060 000,-	Rp. 482 612 175,-
2. Tahun 2001	: Rp. 1 319 960 000,-	Rp. 1 124 746 300,-
3. Tahun 2002	: Rp. 1 577 920 000,-	Rp. 1 347 311 570,-

Dari realisasi pemasukan tersebut di atas, disadari bahwa pemberdayaan pedagang kaki lima sangat dibutuhkan guna dapat memberikan pemasukan pendapatan asli daerah yang lebih besar.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 1 tahun 2003 Tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah yang sebelumnya merupakan penyempurnaan dari Peraturan daerah Kotamadya Tingkat II

Semarang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Restribusi Pemakaian Kekayaan Daerah, selanjutnya penyempurnaan peraturan tersebut dalam pelaksanaan dan penyelenggaraannya untuk koordinasi yang berkaitan dengan pemakaian kekayaan daerah di wilayah Kecamatan atau Kelurahan di berikan tugas dan wewenang koordinasi kepada Pemerintah Kecamatan dan Kelurahan tempat pemakaian kekayaan daerah tersebut dilakukan, pelimpahan tugas dan wewenang koordinasi tersebut sebagai bagian dari pekerjaan Walikota didasarkan pada Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 Tahun 2001 Tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan dan Kelurahan Kota Semarang.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas maka segala sesuatu yang merupakan kebijakan Walikota dalam pengaturan dan peklaksanaanya di lapangan diserahkan masing-masing kepada Kecamatan dan Kelurahan, hal ini termasuk juga dalam pembinaan dan pengaturan pedagang kaki lima di wilayah Kecamatan atau Kelurahan.

Penetapan lahan/lokasi pedagang kaki lima di Kota Semarang, tetap berdasarkan Keputusan Walikota sesuai sebagaimana yang tertuang dalam Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor : 511.3/16 Tentang Penetapan Lahan /Lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) Di Wilayah Kota Semarang, untuk Kecamatan Semarang Timur sebagai berikut :

LAHAN LOKASI PEDAGANG KAKI LIMA DI KECAMATAN  
SEMARANG TIMUR

No	Strategis / Non Strategis	Keterangan
1	Lokasi A (Lokasi Kota) a. Jl. Barito b. Jl. Dr. Cipto	Menempati pinggir jalan Menempati trotoar jalan
2	Lokasi B (Lokasi Wilayah) a. Jl. Progo b. Jl. Pemali c. Jl. Ciatrum Raya d. Jl. Citarum Selatan e. Jl. Kartini Timur f. Jl. Cilosari g. Jl. Kaligawe/R. Patah h. Jl. Senjoyo i. Jl. Ciliwung j. Jl. Cilandui k. Jl. Bugangan raya l. Jl. Bugangan cilosari m. Jl. Purwosari n. Jl. Maluku o. Jl. Sidodadi Timur p. Jl. Karang Kebon q. Jl. Karang Kojo r. Jl. Gendong s. Kp. Yusup t. Jl. Halmahera raya u. Jl. Brigjen Sudiarto.	Menempati pinggir jalan Menempati Gang Kampung Menempati trotoar jalan Menempati pinggir jalan Menempati jalur pemisah Menempati pinggir jalan Menempati pinggir jalan Menempati pinggir jalan Menempati pinggir jalan Menempati pinggir jalan Menempati pinggir jalan Menempati pinggir jalan Menempati pinggir jalan Menempati pinggir jalan Menempati pinggir jalan Menempati pinggir jalan Menempati pinggir jalan Menempati pinggir jalan Menempati pinggir jalan Menempati pinggir jalan Menempati pinggir jalan Menempati pinggir jalan Menempati pinggir jalan Menempati pinggir jalan Menempati pinggir jalan Menempati gang kampung Menempati pinggir jalan Menempati pinggir jalan

Pendelegasian wewenang untuk menandatangani [erijinan pedagang kaki lima di wilayah Kota Semarang diberikan kepada masing-masing Camat di wilayah pemohon (kaki lima) berdasarkan Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 137/205, juga berdasarkan Surat Keputusan Walikota Nomor 130.2/339 Tahun 2000 mengenai penyerahan

sebagian tugas Dinas Tata Bangunan, Dinas Kebersihan, Dinas Pertamanan dan UPD Pengelola Pedagang Kaki Lima Kepada Kelurahan.

Selanjutnya dalam pelaksanaan tugas-tugas yang diberikan tersebut, diberikan biaya operasional dengan aturan 5 % untuk Kecamatan dari jumlah total pendapatan restribusi pemakaian Kekayaan daerah sewalahan dan kebersihan untuk perdagangan/jasa setiap bulan berjalan atas masing-masing Kecamatan setempat yang diterimakan pada awal bulan berikutnya. Biaya operasional sebesar 10 % dari jumlah total pendapatan restribusi kekayaan daerah sewalahan dan kebersihan untuk perdagangan/jasa setiap bulan berjalan atas masing-masing kelurahan setempat yang diterimakan pada awal bulan berikutnya.

Hasil rekapitulasi PKL Kecamatan Semarang Timur Bulan September 2002, diperoleh data sebagai berikut :

**DAFTAR REKAPITULASI JUMLAH PKL  
DI KECAMATAN SEMARANG TIMUR**

Kelurahan	Seluruhnya	Sesuai SK Walikota	Tidak sesuai SK Walikota	Berijin	Tidak Berijin
Kelurahan Kemijen	128	106	20	0	126
Kelurahan Rejomulyo;	57	0	57	0	57
Kelurahan Mlatibaru;	148	133	15	0	148
Kelurahan Mlatiharjo;	152	152	0	152	0
Kelurahan Kebon Agung;	44	0	44	0	44
Kelurahan Bugangan;	483	349	134	271	212
Kelurahan Sarirejo;	66	61	5	14	52
Kelurahan Rejosari;	303	303	0	21	282
Kelurahan Karang Turi;	85	66	19	66	19
Kelurahan Karangtempel;	393	372	21	372	21

Dari jumlah rekapan tersebut, dalam pengendaliannya diperoleh data sebagai berikut :

RENCANA PENGENDALIAN DAN PENERTIBAN PKL DI  
KECAMATAN SEMARANG TIMUR

Kelurahan	PKL yang sudah ditertibkan	PKL Target penertiban berikut	PKL Sisa yang akan ditertibkan
Kelurahan Kemijen	0	0	126
Kelurahan Rejomulyo;	26	10	21
Kelurahan Mlatibaru;	0	133	15
Kelurahan Mlatiharjo;	152	0	0
Kelurahan Kebon Agung;	0	44	0
Kelurahan Bugangan;	271	78	134
Kelurahan Sarirejo;	66	0	0
Kelurahan Rejosari;	82	55	166
Kelurahan Karang Turi;	0	0	85
Kelurahan Karangtempel;	372	21	0

**BAB IV**

**KEBIJAKSANAAN PEMERINTAH KOTA SEMARANG**

**DALAM PENINGKATAN PENDAPATAN ASLI DAERAH**

**DAN PEMBERDAYAAN EKONOMI RAKYAT**

**A. Proses Lahirnya Kebijakan Pemerintah Kota Semarang Mengenai Pengaturan, Penataan dan Penetapan Lokasi Bagi Pedagang Kaki Lima**

Menurut Perserikatan Bangsa-bangsa, kebijakan itu diartikan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman itu boleh jadi amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau terperinci, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu dasar pedoman bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana (*United Nations, 1975*)<sup>1</sup>.

Kadangkala orang awam bingung dan tidak dapat membedakan antara kebijakan (*policy*) dan politik (*politics*). Namun untuk mudahnya kita harus selalu ingat bahwa istilah *policy* itu dapat dan memang

---

<sup>1</sup> Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan Dari Reformasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara. Jakarta. 2001. hal.3.

seyogianya bisa dipergunakan di luar konteks politik. Sebagai ilustrasi, seorang pemilik toko mungkin saja mempunyai kebijaksanaan tertentu di bidang pembelian atau penjualan barang-barang dagangannya, sebuah perusahaan besar dengan diversifikasi usaha yang luas (konglomerasi bisnis) tentu akan mempunyai kebijaksanaan pemasaran (*marketing policy*), bahkan pemilik rumah mungkin mempunyai kebijaksanaan tertentu yang dimaksudkan untuk memelihara atau mempertahankan harta miliknya. Pada contoh-contoh yang baru saja dikemukakan di atas, kita sebenarnya mengacu pada suatu jenis tindakan yang mengarah pada tujuan tertentu (*course of action*), yang lebih kurang berkesinambungan sepanjang waktu, dan diharapkan untuk menjaga terpeliharanya keadaan tertentu dan biasanya dimaksudkan untuk memenuhi tujuan-tujuan yang tidak dinyatakan secara eksplisit dalam pernyataan kebijaksanaan (*Policy statement*). Penjelasan ini sekaligus menegaskan bahwa *policy* itu adalah suatu tindakan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu dan bukan keputusan untuk melakukan sesuatu.

Para ilmuwan politik dan para ilmuwan sosial pada umumnya telah banyak mengembangkan model, pendekatan konsep dan rancangan untuk menganalisis pembuatan kebijaksanaan negara dan komponennya, yaitu pengambil/Pembuatan keputusan. Sekalipun demikian, pada umumnya

ahli-ahli ilmu politik lebih sering menunjukkan hasrat yang lebih besar dalam mengembangkan teori mengenai kebijaksanaan negara dari pada mempelajari praktek kebijaksanaan negara itu sendiri. Walaupun begitu, baruslah diakui bahwa konsep-konsep dan model-model tersebut amat penting dan bermanfaat guna dijadikan pedoman dalam analisis kebijaksanaan karena konsep-konsep dan model-model tersebut dapat memperjelas dan mengarahkan pemahaman kita terhadap pembuatan kebijaksanaan negara, mempermudah arus komunikasi dan memberikan penjelasan yang memadai bagi tindakan kebijaksanaan. Jelasnya, jika kita bermaksud mempelajari atau meneliti kebijaksanaan tertentu maka kita membutuhkan suatu pedoman dan kriteria yang relevan dengan apa yang sedang menjadi pusat perhatian kita. Sebab, apa yang kita temukan dalam realita sebetulnya bergantung pada apa yang kita cari, dan dalam hubungan ini konsep-konsep dan teori-teori kebijaksanaan yang ada dapat memberikan arah pada penelitian yang sedang kita lakukan.

Pengambilan keputusan mengandung arti pemilihan alternatif terbaik dan sejumlah alternatif yang tersedia. Teori-teori pengambilan keputusan bersangkutan paut dengan masalah bagaimana pilihan-pilihan semacam itu dibuat. Kebijaksanaan, seperti telah kita rumuskan di muka, adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan

oleh seseorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan suatu masalah atau persoalan tertentu.

Secara tipikal pembuatan kebijaksanaan merupakan tindakan yang berpola, yang dilakukan sepanjang waktu dan melibatkan banyak keputusan yang di antaranya ada yang merupakan keputusan rutin, ada yang tidak rutin. Dalam praktek pembuatan kebijaksanaan sehari-hari amat jarang kita jumpai suatu kebijaksanaan yang hanya terdiri dan keputusan tunggal.

Teori pengambilan keputusan yang paling dikenal dan yang banyak diterima oleh kalangan luas ialah teori rasional komprehensif. Unsur-unsur utama dan teori ini dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Pembuat keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu yang dapat dibedakan dari masalah-masalah lain atau setidaknya dinilai sebagai masalah-masalah yang dapat diperbandingkan satu sama lain.
2. Tujuan-tujuan, nilai-nilai, atau sasaran yang mempedomani pembuat keputusan amat jelas dan dapat ditetapkan rangkingnya sesuai dengan urutan kepentingannya.
3. Pelbagai alternatif untuk memecahkan masalah tersebut diteliti secara saksama.

4. Akibat-akibat (biaya dan manfaat) yang ditimbulkan oleh setiap alternatif yang dipilih diteliti.
5. Setiap alternatif dan masing-masing akibat yang menyertainya, dapat diperbandingkan dengan alternatif-alternatif lainnya.
6. Pembuat keputusan akan memilih alternatif, dan akibat-akibatnya, yang dapat memaksimalkan tercapainya tujuan, nilai atau sasaran yang telah digariskan.

Hasil dan proses tersebut di atas adalah keputusan yang rasional, yakni suatu keputusan yang dapat mencapai suatu tujuan yang paling efektif. Teori rasional komprehensif ini banyak mendapatkan kritik, dan kritik yang paling tajam berasal dari seorang ahli Ekonomi dan Matematika Charles Lindblom<sup>2</sup>; secara tegas menyatakan bahwa para pembuat keputusan itu sebetulnya tidaklah berhadapan dengan masalah-masalah yang konkrit dan terumuskan dengan jelas.

Apakah proses keputusan yang dipilih bersifat rasional komprehensif, inkremental atau pengamatan terpadu, bagi mereka yang membuat pilihan-pilihan di antara alternatif-alternatif yang tersedia haruslah memiliki beberapa dasar untuk melakukan hal tersebut. Sementara beberapa jenis keputusan mungkin merupakan produk serba

---

<sup>2</sup> Charles Lindblom. *The Science of Muddling Through Public Administration Review*.

kebetulan, tidak sengaja, pilihan acak, atau apapun juga yang memungkinkan tindakan-tindakan tertentu untuk dilakukan, kebanyakan keputusan akan melibatkan pilihan yang sadar. Masalahnya sekarang adalah jenis kriteria mempengaruhi tindakan para pengambil keputusan.

Lahirnya kebijaksanaan Pemerintah Kota Semarang Mengenai Pengaturan, Penataan dan Penetapan Lokasi bagi Pedagang Kaki Lima didasarnya pada pertimbangan konkrit perlunya penataan, penciptaan keserasian, kebersihan dan disisi lainnya guna dapat memberikan pemasukan bagi kas daerah. Konsep yang terakhir lebih merupakan desakan kepentingan Pemerintah daerah akibat adanya Otonomi Daerah<sup>3</sup>.

Pengertian Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengertian otonom yang luas, nyata dan bertanggung jawab sebagai berikut :

Otonomi Luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup semua kewenangan pemerintah, kecuali

---

<sup>3</sup> Bandingkan dengan konsep pengambilan keputusan menurut teori komprehensif dan keberatan menurut Charles Lindbloni, dalam perbandingan tersebut dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa sebenarnya sangat tidak jelas konsep pengambilan keputusan yang mendasari Pemerintah Daerah Kota Semarang dalam rangka penataan dan pengaturan Pedagang Kaki Lima.

kewenangan di bidang politik, luar negeri, pertahankan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah, termasuk di dalamnya kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya yaitu mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi.

Otonomi Nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan Pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah.

Otonomi yang bertanggung jawab adalah perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada Daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi yang berupa :

- peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik
- pengembangan kehidupan demokrasi,
- keadilan dan pemerataan serta
- pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar Daerah dalam rangka menjaga kebutuhan negara kesatuan Republik Indonesia.

Dalam suasana otonomi daerah demikian Pemerintah Kota Semarang berupaya mewujudkan peningkatan pendapatan daerah lewat pengaturan Pedagang Kaki Lima. Berdasarkan kekuasaan yang sama yang diamanatkan oleh Pemerintah Pusat dibuatlan suatu draft aturan dalam bentuk Perda (Peraturan Daerah) sesuai sebagaimana yang diatur dalam Surat Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Semarang Nomor 180/392 Tahun 1991. dimana secara umum, struktur lahirnya suatu kebijaksanaan pemerintah dapat karena usulan dari Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal ini mewakili legislative dan dapat dikarenakan usulan dari Kepala Daerah atau Eksekutif<sup>4</sup>.

Proses lahirnya kebijaksanaan Pemerintah Kota Semarang secara umum diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi daerah Nomor 23 Tahun 2001 Tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah. Berdasarkan <sup>5</sup>:

- Pasal 3 (1) Dari Surat Keputusan tersebut dikatakan "bahwa Pimpinan unit kerja dapat memprakarsai rencana penyusunan produk hukum daerah"
- (2) Rencana penyusunan produk hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diajukan oleh Pimpinan Unit

---

<sup>4</sup> Sesuai dengan pendapat Charles Lindblom, dalam bukunya *The Policy Making Process*, "Bahwa pembuatan Kebijakannana negara merupakan process Politik yang kompleks dan penuh dengan pertimbangan-pertimbangan".

<sup>5</sup> Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi daerah Nomor 23 Tahun 2001 Tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.

Kerja kepada Sekretaris Daerah untuk dilakukan harmonisasi materi dan sinkronisasi pengaturan.

- (3) Pengajuan rencana penyusunan produk hukum sebagaimana dimaksud ayat (2), dilampirkan dengan pokok-pokok pikiran untuk setiap rancangan prodtik hukum
- (4) Isi pokok-pokok pikiran terdiri dan
  - a. Maksud dan tujuan pengaturan;
  - b. Dasar hukum;
  - c. Materi yang akan diatur; dan
  - d. Keterkaitan dengan peraturan perundang-undangan lain.

Pasal 4 Untuk melakukan harmonisasi materi dan sinkronisasi pengaturan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2), Sekretaris Daerah menugaskan kepala Biro/Bagian Hukum.

- Pasal 5 (1) Setelah mendapat persetujuan oleh Sekretaris Daerah, Pimpinan Unit Kerja menyiapkan draf awal dan melakukan pembahasan.
- (2) Dalam pembahasan draf awal sebagaimana dimaksud pada ayat (1), melibatkan Biro/bagian hukum dan Unit Kerja terkait.

Pasal 6 Tanpa mengurangi prakarsa Unit Kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Biro/ Bagian Hukum dapat melakukan penyusunan produk hukum daerah.

Pasal 7 Unit kerja dapat mendelegasikan kepada Biro/ Bagian Hukum untuk melakukan penyusunan dan pembahasan rancangan produk hukum daerah.

- Pasal 8 (1) Penyusunan produk hukum dapat dibentuk Tim Antar Unit Kerja
- (2) Tim sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diketahui oleh Pejabat Pimpinan Unit Kerja yang ditunjuk oleh Kepala Daerah, dan Kepala Biro/ Bagian Hukum berkedudukan selaku Sekretaris tim.

Pasal 9 (1) Setelah rencana produk hukum selesai dilakukan pembahasan Pimpinan Unit kerja menyampaikan Kepada Sekretaris Daerah melalui biro/bagian hukum untuk selanjutnya diajukan kepada Kepala Daerah.

- (2) Sebelum rancangan produk hukum disampaikan kepada Kepala Daerah, harus terlebih dahulu mendapatkan paraf dari Pimpinan Unit Kerja terkait Pelaksanaan paraf sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah yang dalam hal ini Biro Bagian Hukum.
- Pasal 10 Rancangan produk hukum yang telah mendapat paraf koordinasi Pimpinan unit Kerja. disampaikan oleh Kepala Biro/Bagian hukum kepada Sekretaris Daerah untuk diajukan kepada Kepala Daerah.
- Pasal 11 Produk Hukum yang bersifat penetapan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah, harus terlebih dahulu dimintakan paraf koordinasi kepada Kepala Biro/bagian Hukum.
- Pasal 12 Rencana Peraturan daerah disampaikan oleh Kepala Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk dilakukan pembahasan.

Peraturan daerah juga dapat merupakan inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dasar penyusunan Peraturan Daerah ini dapat dilihat dalam Pasal 4 huruf c Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang mengenai tugas dan wewenang DPRD yaitu "Bersama Walikota membentuk Perda", pengaturan lebih lanjut menyangkut tugas dan wewenang DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah dapat dilihat pada pasal-pasal lain dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang, yaitu <sup>6</sup>:

- Pasal 6 Untuk melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada Pasal 4, DPRD mempunyai Hak :
- d. mengadakan perubahan atas rancangan Perda;
  - f. mengajukan rancangan Perda;

---

<sup>6</sup> Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang

terhadap hak yang tercantum dalam Pasal 6 huruf d dan f tersebut, lebih lanjut diatur dalam 7:

Pasal 11 Hak Mengadakan Perubahan atas Rancangan Perda

- (1) Setiap anggota DPRD dapat mengajukan usul mengadakan perubahan atas Rancangan Perda.
- (2) Pokok-pokok usul perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dikemukakan dalam Pandangan Umum anggota DPRD pada pembicaraan tahap II.
- (3) Usul perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), disampaikan oleh anggota DPRD dalam pembicaraan Tahap III, untuk dibahas dan diambil keputusan.

Pasal 13 Hak Mengajukan Rancangan Perda<sup>8</sup>

- (1) Sekurang-kurang 5 (lima) orang Anggota DPRD yang terdiri lebih dari satu fraksi dapat mengajukan suatu usul prakarsa pengaturan kewenangan Daerah.
- (2) Usul prakarsa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), disampaikan kepada Pimpinan DPRD dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah disertai penjelasan secara tertulis.
- (3) Usul sebagaimana dimaksud pada ayat (2), diberikan nomor pokok oleh Sekretariat DPRD.
- (4) Usul prakarsa tersebut oleh Pimpinan DPRD disampaikan pada Rapat Paripurna DPRD, setelah mendapat pertimbangan dari Panitia Musyawarah.
- (5) Dalam Rapat Paripurna, para pengusul diberikan kesempatan memberikan penjelasan atas usul sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (6) Pembicaraan mengenai sesuatu usul prakarsa dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada
  - a. Anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangan;
  - b. Walikota untuk memberikan pendapat;

---

<sup>7</sup> Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang

<sup>8</sup> Sepertinya konsep ini sesuai dengan yang dikemukakan oleh Udoji, bahwa "Siapa yang berpartisipasi dan apa perannya dalam proses pemutusan kebijaksanaan tersebut sebagian besar akan tergantung pada struktur politik pengambilan keputusan itu sendiri".

- c. Para pengusul memberikan jawaban atas pandangan para anggota dan pendapat Walikota.
- (7) Pembicaraan diakhiri dengan Keputusan DPRD yang menerima atau menolak usul prakarsa menjadi prakarsa DPRD.
  - (8) Tata cara pembahasan Rancangan Peraturan Daerah atas prakarsa DPRD mengikuti ketentuan yang berlaku dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah atas prakarsa Walikota.
  - (9) Selama usul prakarsa belum diputuskan menjadi prakarsa DPRD para pengusul berhak mengajukan perubahan dan / atau mencabutnya kembali.

- Pasal 95 (1) Perda dan Keputusan DPRD ditetapkan melalui Rapat Paripurna.
- (2) Keputusan Pimpinan DPRD ditetapkan oleh Pimpinan DPRD setelah mendengar pertimbangan Panitia Musyawarah.

- Pasal 96 (1) Walikota dengan persetujuan DPRD menetapkan Perda.
- (2) Rancangan Perda berasal dari Walikota dan atau atas usul prakarsa Walikota

- Pasal 97 (1) Rancangan Perda yang berasal dari Walikota disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD dengan Surat Pengantar Walikota.
- (2) Rancangan Perda yang berasal dari usul prakarsa DPRD disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD.
  - (3) Rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2) disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada seluruh anggota DPRD.

- Pasal 98 Apabila ada lebih dan 1 (satu) Rancangan Perda yang diajukan mengenai hal yang sama, maka yang dibicarakan adalah Rancangan Perda yang diterima lebih dahulu dan Rancangan Perda yang diterima kemudian dipergunakan sebagai pelengkap.

#### Pasal 99 Tahap Pembicaraan

- (1) Pembahasan Rancangan Perda dilakukan melalui empat tahapan pembicaraan, yaitu tahap I, II, III dan IV, kecuali apabila Panitia Musyawarah menentukan lain.
- (2) Sebelum dilakukan pembicaraan tahap II, III, dan IV dapat diadakan Rapat Fraksi.
- (3) Apabila dipandang perlu Panitia Musyawarah dapat menentukan bahwa pembicaraan tahap III dilakukan dalam Rapat Gabungan Komisi atau dalam Panitia Khusus.

#### Pasal 100 Pembicaraan tahap I meliputi :

- a. Dalam hal Rancangan Perda yang berasal dari Walikota, penjelasan disampaikan oleh Walikota dalam Rapat Paripurna.
- b. Dalam hal Rancangan Perda usul prakarsa DPRD, penjelasan disampaikan oleh Pimpinan Komisi/Pimpinan Rapat Gabungan Komisi atau Pimpinan Panitia Khusus atas nama DPRD dalam Rapat Paripurna.

#### Pasal 101 Pembicaraan tahap II meliputi

- a. Dalam hal Rancangan Perda yang berasal dari Walikota :
  1. Pandangan Umum dalam Rapat Paripurna oleh para Anggota yang membawakan suara Fraksinya terhadap Rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pasal 97.
  2. Pelaksanaan Pandangan Umum diatur dalam babak I, II dan III, masing-masing maksimal 5 (lima) anggota. Khusus babak III hanya bagi anggota yang memanfaatkan babak sebelumnya.
  3. Jawaban Walikota dalam Rapat Paripurna terhadap Pandangan Umum para Anggota sebagaimana dimaksud dalam huruf a angka 1 dan 2.
- b. Dalam hal Rancangan Perda usul prakarsa DPRD
  1. Pendapat Walikota dalam Rapat Paripurna terhadap Rancangan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) Pasal 97.
  2. Jawaban Pimpinan Komisi, Pimpinan Rapat Gabungan Komisi atau Pimpinan Panitia Khusus atas nama DPRD dalam Rapat Paripurna
  3. Terhadap pendapat Walikota sebagaimana dimaksud pada huruf b angka 1.
- c. Penyerahan Rancangan Perda kepada Komisi/ Gabungan Komisi/Panitia Khusus untuk dilakukan pembahasan.

#### Pasal 102

- (1) Pembicaraan Tahap III ialah pembahasan dalam Rapat Komisi/Rapat Gabungan Komisi atau Rapat Panitia Khusus, yang dilakukan bersama-sama Walikota atau pejabat yang ditunjuk.
- (2) Apabila dipandang perlu pada pembicaraan Tahap III dapat mengundang unsur masyarakat sebagai narasumber.

#### Pasal 103 Pembicaraan tahap IV meliputi :

- a. Pengambilan Keputusan dalam Rapat Paripurna, yang didahului dengan :
  1. Laporan hasil pembicaraan tahap III.
  2. Pendapat Akhir Fraksi-fraksi yang disampaikan oleh Anggotanya. Dalam hal Fraksi berhalangan hadir, pendapat akhir disampaikan secara tertulis dan dibacakan oleh Sekretaris DPRD.
  3. Sambutan Walikota.
- b. Peraturan daerah yang telah memperoleh persetujuan DPRD dalam Rapat Paripurna dituangkan dalam Keputusan DPRD.

#### Pasal 104 Persetujuan Terhadap Perda

- (1) Perda yang telah memperoleh persetujuan DPRD dalam Rapat Paripurna dituangkan dalam Keputusan DPRD.
- (2) Keputusan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilampiri naskah lengkap Perda yang ditandatangani oleh Ketua DPRD.

Pasal 106 Pembahasan terhadap Rancangan Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 dilakukan dalam Rapat rapat DPRD yang diadakan khusus untuk keperluan itu.

Secara khusus pengaturan lahirnya Proses lahirnya kebijaksanaan Pemerintah Kota Semarang diatur dalam Surat Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Semarang Nomor 180/392 Tahun 1991, khususnya pada Pasal 9:

---

<sup>9</sup> Surat Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Semarang Nomor 180/392 Tahun 1991 Tentang Proses Lahirnya Kebijakan Pemerintah Kota Semarang.

- Pasal 2 (1) Produk-produk Hukum Pemorintah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang meliputi ;
- a. Peraturan Daerah
  - b. Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah
  - c. Instruksi Walikotamadya Kepala Daerah
- (2) Selain produk—produk hukum sebagaimana dimaksud ayat (1) Pasal ini, ada produk lain yang bukan merupakan produk hukum tetapi dinamakan dengan produk—produk hukum yaitu perjanjian (Kontrak).

- Pasal 3 (1) Bagian Hukum bertanggungjawab untuk mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah, yang memenuhi persyaratan formal dan persyaratan dari segi materinya.
- (2) Pra Rancangan Peraturan Daerah disusun oleh Instansi/Dinas/Unit Kerja yang berkaitan dengan materi yang akan diatur.
  - (3) Sebelum Pra Rancangan Peraturan Daerah disusun, Instansi/ Dinas/ Unit Kerja wajib memberitahukan kepada Bagian Hukum untuk mendapat petunjuk dan informasi seperlunya.
  - (4) Setelah Pra Rancangan Peraturan Daerah disusun, Instansi/Dinas/Unit Kerja menyampaikan Pra Rancangan Peraturan Daerah tersebut kepada Bagian Hukum untuk dilakukan penelitian yang meliputi dasar hukum, bentuk dan materinya.
  - (5) Bagian Hukum dapat mengundang Instansi/ Dinas/Unit Kerja yang mengajukan Pra Rancangan Peraturan Daerah serta Unit—unit kerja lainnya yang ada kaitan bidang tugasnya dengan materi yang akan diatur untuk diadakan pembahasan yang mendalam, penilaian materi, dan penyempurnaan menurut teknik penyusunan Peraturan Daerah.

- Pasal 4 (1) Untuk menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah yang belum pernah dilaksanakan di Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang dalam rangka penggalian Sumber Pendapatan Daerah yang baru, Rancangan Peraturan Daerah tersebut terlebih dahulu dikonsultasi kan dan dikoordinasikan dengan Kantor

- Wilayah VIII Direktorat Jenderal (Ditjen) Pajak Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- (2) Hasil konsultasi dan koordinasi tersebut ayat (1) Pasal ini sudah dapat diterima oleh Walikotamadya Kepala Daerah cq. Bagian Hukum salambat – lambat nya 1 (satu) bulan terhitung sejak tanggal diadakan konsultasi dan koordinasi tersebut.
  - (3) Apabila Kantor Wilayah VIII Direktorat Jenderal (Ditjen) Pajak Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam waktu tersebut ayat (2) Pasal ini tidak memberikan tanggapan maka Instansi tersebut di anggap telah menyetujui Rancangan Peraturan Daerah tersebut.
  - (4) Setelah mendapat persetujuan dari Kantor Wilayah VIII Ditjen Pajak Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta, Rancangan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah baik yang sudah maupun yang belum pernah dipungut dilaksanakan di Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang sebelum disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang terlebih dahulu dikonsultasikan dengan Departemen Dalam Negeri cq Direktorat Jenderal Pemerintahan umum dan Otonomi Daerah.
- Pasal 5 Untuk menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Retribusi Daerah, Rancangan Peraturan Daerah tersebut sebelum disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang terlebih dahulu dikonsultasikan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah cq. Biro Hukum Setwilda Tingkat I Jawa Tengah.
- Pasal 6 Tatacara sebagaimana dimaksud Pasal 3, 4 dan Pasal 5 Keputusan ini berlaku juga untuk pengajuan Rancangan Peraturan Daerah atas usul prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang.

Kebijaksanaan Pemerintah Kota Semarang mengenai pengaturan, penataan dan penetapan lokasi bagi pedagang kaki lima cenderung lahir

didasarkan pada adanya kepentingan penataan kota yang lebih baik, kepentingan ekonomi lahir terakhir setelah nampaknya kekuatan informal Ekonomi Rakyat dalam perekonomian Nasional.

Ekonomi rakyat yang akan dibicarakan disini adalah ekonomi rakyat yang dibentuk oleh Pedagang kaki lima, dalam bahasa umum kekuatan ini disebutkan dengan kegiatan pedagang informal.

Keberadaan dan kelangsungan kegiatan pedagang informal/pedagang kaki lima dalam sistem ekonomi kontemporer bukanlah suatu gejala negatif, namun lebih sebagai realitas ekonomi kerakyatan yang berperan cukup penting dalam pengembangan masyarakat dan pembangunan nasional. Setidaknya ketika program pembangunan kurang mampu menyediakan peluang kerja bagi angkatan kerja, sektor informal dengan segala kekurangannya mampu berperan sebagai penampung dan alternatif peluang kerja bagi para pencari kerja dan kaum marjinal. Gelombang ketidakpuasan kaum miskin dan para penganggur terhadap ketidakmampuan pembangunan dalam menyediakan peluang kerja untuk sementara dapat diredam dengan adanya peluang kerja di sektor informal. Begitu pun ketika kebijaksanaan pembangunan cenderung menguntungkan usaha skala besar, sektor informal kendati tanpa dukungan fasilitas sepenuhnya dari negara dapat memberikan subsidi sebagai penyedia barang

dan jasa murah untuk mendukung kelangsungan hidup para pekerja usaha skala besar. Bahkan, tatkala perekonomian nasional mengalami kemunduran sebagai akibat resesi, sektor informal mampu bertahan tanpa membebani ekonomi nasional sehingga roda perekonomian masyarakat tetap dapat bertahan. Beberapa peran sektor informal ini telah berlangsung sejak lama dalam pasang surut perkembangan masyarakat dan dinamika perkembangan ekonomi.

Adapun dari hasil pengamatan dan wawancara yang penulis lakukan diketahui bahwa lahirnya Perda ini dimaksudkan untuk mewujudkan keteraturan, ketertiban, keindahan, keamanan Pedagang Kaki Lima dalam melakukan usahanya, dengan Perda ini dimaksudkan kegiatan Pedagang Kaki Lima tidak mengganggu lingkungan dan merugikan masyarakat dan sekaligus pedagang yang memiliki izin mendapatkan jaminan perlindungan dari Pemerintah Kota<sup>10</sup>.

Hasil survey penulis terhadap 100 (seratus) Pedagang Kaki Lima untuk mengukur pengetahuan dan kepedulian mereka terhadap Perda Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima, diperoleh data sebagai berikut :

---

<sup>10</sup> Merupakan salah satu unsur yang dapat dikaitkan sebagai bagian dari pengimplementasian Teori Inkremental, dimana kebijaksanaan terhadap PKL sebagai bagian dari kebijaksanaan publik yang ditujukan dengan melakukan pertimbangan terhadap bagian-bagian penting dan yang mendasar saja.

TABEL TINGKAT PENGETAHUAN PEDAGANG KAKI LIMA  
TERHADAP PERDA NOMOR 11 TAHUN 2000 TENTANG PENGATURAN  
DAN PEMBINAAN PEDAGANG KAKI LIMA<sup>11</sup>

Uraian	Tahu	Tidak Tahu	%	
1. Mengetahui adanya Perda Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima (tidak menjawab) 16 orang	24		24 %	
		60	60 %	
			16 %	
2. Pernah membaca isinya Perda Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima	Pernah	Tidak Pernah	Tidak tahu	%
	11	13	76	11 % 13 % 76 %
3. Memahami Maksudnya Perda Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima	Memahami	Tidak Memahami	Tidak tahu	%
	5	6	89	5 % 6 % 89 %

N=100.

DATA HASIL SURVEY DI KECAMATAN SEMARANG TIMUR 2004

<sup>11</sup> Hasil wawancara dengan 100 (seratus) responden Pedagang Kaki Lima di wilayah Kecamatan Semarang Timur, meliputi 23 lokasi. Wawancara dilaksanakan pada bulan Mei 2004.

Sangat jelas bahwa kebijaksanaan yang tertuang dalam Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima lahir dari struktur kepentingan eksekutif.

Hasil penelitian yang penulis peroleh dengan menggunakan 100 (seratus) responden dari Pedagang Kaki Lima diketahui hanya 24 orang atau 24 % pedagang kaki lima yang mengetahui adanya Perda Nomor 11 Tahun 2000 tersebut, 60 (enam puluh) orang atau mewakili 60 % yang tidak mengetahui Perda Nomor 11 tahun 2000 tersebut. Dari 24 pedagang kaki lima yang mengetahui Perda tersebut hanya 11 pedagang kaki lima yang sempat atau tertarik membaca isi perda tersebut, membaca disini dalam pengertian sempat melihat-lihat, memegang dan membuka-buka Perda tersebut, dari 11 pedagang kaki lima yang sempat membaca isi Perda tersebut ternyata hanya 5 pedagang kaki lima yang mengerti maksud dari perda tersebut<sup>12</sup>.

Pengukuran di atas memberikan pertanyaan balik mengenai proses paling dasar dari pembentukan suatu kebijaksanaan pemerintah daerah, yang antara lain ada atau tidak adanya penelitian lapangan mengenai peraturan apa yang perlu dibuat, terhadap siapa peraturan tersebut akan

---

<sup>12</sup>Hasil wawancara dengan 100 (seratus) responden Pedagang Kaki Lima di wilayah Kecamatan Semarang Timur, meliputi 23 lokasi. Wawancara dilangsungkan pada bulan Mei 2004.

berlaku. Dalam konteks ini sangat penting dan perlu, agar pemerintah tidak terjebak dalam posisi kemenangan semu, karena dalam posisi demikian suatu peraturan tidak akan berguna, malah makin memunculkan perlawanan terhadap peraturan itu sendiri<sup>13</sup>.

Lahirnya kebijaksanaan pengaturan mengenai pedagang kaki lima bisa didasarkan atas pemikiran *rasional komprehensif*, namun demikian berdasarkan fakta yang ada dapat juga kita katakan bahwa pendapat Charles Lindbloni menyangkut kelemahan teori *rasional komprehensif* benar adanya dimana perumus kebijaksanaan tidak berhadap-hadapan dengan masalah yang sebenarnya. Kenyataan ini mengingatkan kita pada saat lahirnya Undang-Undang Nomor 14 tahun 1992 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Raya. Lahirnya Perda Nomor 11 tahun 2000 tersebut, cenderung lebih ditekankan pada adanya kepentingan Pemerintah daerah untuk mengatur dan menata kehidupan kota.

Bukannya penulis berkeinginan mengatakan bahwa penataan kehidupan kota itu penting tetapi, menggali potensi dasar eksisnya suatu peraturan sebenarnya lebih penting dari peraturan itu sendiri, konsep *flash*

---

<sup>13</sup> Merupakan akibat seperti yang dikritik selama ini oleh Amitai Etzioni yang melahirkan Teori Pengamatan Terpadu (*Mixed Scanning Theory*) dengan pandangannya bahwa Keputusan-keputusan yang dibuat penganut model Inkremental akan lebih mewakili dan mencerminkan kepentingan-kepentingan dari kelompok-kelompok yang kuat yang kuat dan mapan serta kelompok-kelompok yang mampu mengorganisasikan kepentingannya dalam masyarakat, sebaliknya kelompok-kelompok lemah akan terabaikan.

*back* selain akan menegksiskan peraturan itu juga akan membentuk ketaatan atas peraturan itu sendiri, sehingga pemerintah disini memposisikan diri sebagai wasit atas peraturan itu.

Kesimpulannya proses lahirnya suatu kebijaksanaan daerah, haruslah dibidan oleh adanya kepentingan yang mendesak dari pemerintah daerah dan dikoneksikan dengan kepentingan dari subyek yang akan diatur oleh Peraturan daerah tersebut.

#### **B. Upaya-Upaya Peningkatan Pendapatan Asli daerah dan Pemberdayaan Ekonomi Rakyat Melalui Pengaturan dan Penataan Pedagang Kaki Lima.**

Meskipun pertumbuhan ekonomi selama PJP I berkisar 5-8 % (persen) per tahun, proporsi pekerja sektor informal di kota cenderung meningkat. Pada tahun 1971, proporsi pekerja sektor informal terhadap jumlah angkatan kerja di kota mencapai sekitar 25 % (persen), angka itu menaik menjadi sekitar 36 % (persen) pada tahun 1980 dan menjadi sekitar 42 % (persen) pada tahun 1990. Ini menunjukkan tidak saja sektor informal masih cukup dominan dalam menyerap angkatan kerja di kota, tetapi juga rnenunjukkan bahwa perkembangan ekonomi belum dapat mengatasi persoalan klasik keterbatasan peluang kerja. Bisa jadi, konsep pemerataan

kesempatan kerja seperti yang tercantum dalam GBHN belum dapat direalisasikan secara nyata.

Distribusi pekerja sektor informal menurut ukuran kota menunjukkan bahwa di kota-kota besar, sedang, dan kecil masih sekitar sepertiga lebih angkatan kerja terlibat di sektor informal.

Kecenderungan mengecilnya proporsi angkatan kerja di sektor informal di kota besar hanya bersifat relatif. Hal ini tidak berarti bahwa peranan kegiatan informal dalam perekonomian di kota-kota besar tidak berarti. Memperhatikan proporsi pekerja sektor informal di tiap kota, tampak bahwa peranan sektor informal dalam menyerap angkatan kerja masih cukup berarti, terutama di kota-kota besar.

Kota-Kota mengalami perkembangan yang cukup pesat dan perkembangan ini akan terus berlanjut di masa datang<sup>14</sup>. Perwujudan perkembangan kota tercermin dan tingginya tingkat urbanisasi peningkatan perkembangan ekonomi ditandai dengan konsentrasi berbagai macam kegiatan ekonomi, terutama industri, jasa-jasa modern, dan perdagangan skala besar. Kesemua itu telah mendorong perkembangan dan perubahan kehidupan sebagian besar masyarakat kota. Perubahan sosial dan

---

<sup>14</sup> Werner Rutz. *Cities and Town in Indonesia: Their Development, Current Positions and Function With Regard to Administration and Regional Economy*, Stuttgart, Gebruder Bornlareger. 1987.

modernisasi kehidupan telah merubah pola konsumsi, gaya hidup, dan perilaku sosial menuju pada perbaikan kesejahteraan.

Namun, dalam proses perkembangan kota itu senantiasa dihadapkan dengan berbagai macam persoalan. Salah satu persoalan penting masa kini dan juga di masa datang adalah keterbatasan kemampuan kota untuk menyediakan peluang kerja bagi penghuni yang terus bertambah dengan pesat.

Upaya meningkatkan ekonomi kota dengan modernisasi infrastruktur kota (perbaikan jalan, sarana perkantoran, listrik, telepon dan sebagainya) dalam rangka menarik investor terus dilakukan, tetapi upaya itu kurang menunjukkan hasil yang memuaskan, khususnya dalam penciptaan peluang kerja di sektor formal (modern). Karenanya, tidak mengherankan angka pengangguran terbuka di kota cenderung menaik, terutama yang berpendidikan<sup>15</sup>. Bersamaan dengan itu, gejala sektor informal dan kemiskinan tampaknya masih cukup menonjol di kota-kota besar.

Pertanyaan utama yang perlu diajukan dalam mendiskusikan sektor informal dalam kaitannya dengan produktivitas adalah apakah pekerjaan-pekerjaan pada sektor informal memiliki kemampuan untuk berkembang

---

<sup>15</sup> Tajuddin Noer Effendi. *Sumber Daya Manusia Analisis dan Sensus*, Populasi 1. 1992. hal. 1-10.

menjadi kegiatan ekonomi yang dinamis dan berproduktivitas tinggi? Pertanyaan ini perlu diajukan mengingat pelaku-pelaku kegiatan sektor informal adalah bagian dan sumber daya manusia yang kebanyakan dapat digolongkan masih kurang dimanfaatkan, karena produktivitas pada umumnya rendah. Pelaku-pelaku kegiatan sektor informal adalah pekerja yang kebanyakan berusaha sendiri atau dibantu tenaga kerja keluarga yang memiliki modal terbatas (kecil), serta pendidikan dan teknologi yang rendah. Tidak mengherankan apabila sektor ekonomi yang banyak menampung kegiatan sektor informal adalah usaha perdagangan, industri, dan jasa kecil-kecilan.

Meningkatkan kinerja sektor informal sebenarnya dapat saja dilakukan, hal tersebut harus didukung *political will* dari Pemerintah Daerah, Semarang sebagai salah satu Kota Besar di Indonesia tidak dapat menghindarkan diri dari kedatangan kaum urban yang pada dasarnya mencoba mencari penghidupan yang layak di kota besar, sehingga kondisi ini akan menambah jumlah pekerja Informal.

Pekerja informal merupakan kekuatan ekonomi rakyat, yang berusaha dan bertahan hidup dengan kekuatannya sendiri dengan melayani kaum urban lainnya dan masyarakat pasar tradisional, secara alamiah pekerja informal memodifikasi *performance* dari produknya sehingga dapat

bertahan dan bahkan sampai pada menciptakan hal-hal baru dengan kualitas yang bersaing, inovasi tersebut akan terus berlangsung tanpa terganggu dengan kondisi perekonomian internasional.

Kondisi kota Semarang yang cukup padat, memerlukan perhatian khusus dalam penataan PKL, agar tidak membuat suatu pada daerah-daerah /jalur-jalur lalu lintas dalam kota yang sibuk, dampak lain dari tidak diperhatikannya pengaturan terhadap PKL adalah akan terciptanya kondisi kota yang semrawut dan kotor.

Untuk kepentingan pengaturan tersebut Pemerintah Kota Semarang bersama-sama dengan aparat Kecamatan dan Kelurahan berkoordinasi memantau keberadaan dan kebersihan PKL, koordinasi yang sama juga dilakukan dalam pemunggutan restribusi PKL.

Upaya-upaya tersebut merupakan suatu garis kebijaksanaan yang telah dimandatkan oleh Walikota kepada Kecamatan dan Kelurahan, yang implementasinya di lapangan lewat pemantauan Kecamatan dan Kelurahan dapat melakukan kebijaksanaan berupa penertiban PKL yang tidak berijin.

Pengaturan dan penataan lokasi dan perijinan PKL dimandatkan Walikota kepada Kecamatan dan Kelurahan, guna menunjang efektifitas kerja di bidang perijinan PKL. Walikota berdasarkan pertimbangan

Kecamatan dan Kelurahan menetapkan lokasi-lokasi untuk operasional PKL.

Pemerintah Kota Semarang secara langsung dapat menikmati penghasilan dari pekerja informal ini (PKL), lihat saja perkembangan pemasukan kas daerah yang diperoleh dari PKL :

1. Tahun 2000 : Rp. 482 612 175,-
2. Tahun 2001 : Rp. 1 124 746 300,-
3. Tahun 2002 : Rp. 1 347 311 570,-

ada perkembangan yang cukup signifikan antara tahun 2000 dengan penerimaan pada tahun 2001.

Semarang sebagai salah satu kota besar, tidak lepas dari kenyataan tersebut, dari data yang ada jumlah total PKL di Kota Semarang pada tahun 2003 adalah 10 136 PKL, jumlah tersebut belum termasuk yang tidak terdaftar, dari jumlah PKL tersebut yang tersebar di 16 (enam belas) Kecamatan yang ada di Kota Semarang, telah memberikan hasil pengelolaan PKL yang cukup fantastis<sup>16</sup>.

Gambaran-gambaran di atas menyimpulkan bahwa pemberdayaan dengan strategi yang tepat dalam pengaturan dan pembinaan PKL akan memberikan penambahan pendapatan asli daerah yang cukup tinggi.

---

<sup>16</sup> Data Pemerintah Kecamatan Semarang Timur, laporan tahun 2000, 2001 dan 2002, diambil pada tanggal 18 Maret 2004.

Sejauh ini arah upaya yang dilakukan pemerintah daerah dalam peningkatan pendapatan asli daerah dan pemberdayaan ekonomi rakyat melalui pedagang kaki lima baru sebatas pada pengaturan tempat/lokasi, yang berarti masih berorientasi pada kepentingan pemerintah kota, pemberdayaan yang langsung bersinggungan dengan kepentingan PKL sepanjang ini belum ada, peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pemerintah kota lebih berorientasi pada bagaimana cara yang tepat dan cepat memunggut retribusi pemakaian kekayaan daerah yang digunakan PKL lebih banyak<sup>17</sup>.

Pengaturan tempat dan lokasi bagi PKL tidak dilanjutkan dengan kebijaksanaan publik lainnya seperti jumlah yang dapat ditampung dalam lokasi/tempat tersebut, pembinaan yang ada hanya sebatas pada kesadaran yang perlu ditanamkan kepada PKL menyangkut kewajiban membayar retribusi dan perijinan, bukan menyangkut pembinaan keterampilan dan kesadaran hukum.

PKL sebagai pekerja informal, diakui ataupun tidak, beberapa hasil inovasinya sangat berguna, bahkan memiliki mutu yang tidak kalah dengan produk-produk yang dihasilkan dari sektor formal, namun tidak adanya

---

<sup>17</sup> Hal ini dapat dipandang sebagai bagian dari prinsip-prinsip Utilitarian.

penyadaran hukum yang baik, hasil karya tersebut diambil oleh pihak lain yang memiliki modal.

Peningkatan pendapatan asli daerah, seperti loncatan penerimaan yang terjadi antara tahun 2000 ke tahun 2001 bukan tidak mungkin akan lebih berlipat lagi, jika pemberdayaan dan pengaturan PKL lebih berorientasi pada kepentingan PKL, tentu dengan tetap berpegang pada penataan kota yang tertib dan aman.

### **C. Implementasi Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima**

Dalam jajaran aliran pemikiran *nonutilitarian*, salah seorang pelopor yang terkemuka ialah J. Rawls (1971) yang mengajukan teori keadilan (*theory of justice*). Dalam konsepsinya mengenai apa yang disebutnya sebagai masyarakat yang baik (*good society*), warga masyarakatnya akan mempunyai keinginan yang kuat untuk mewujudkan terjaminnya kebebasan pribadi sepanjang kebebasan ini tidak digunakan sedemikian rupa sehingga merugikan pihak lain. Warga masyarakat ini juga menghendaki suatu sistem yang mendasarkan diri pada persamaan, mereka akan mentoleransi ketidaksamaan hanya kalau ketidaksamaan itu juga memberikan manfaat bagi setiap orang. Prinsip memaksimalkan kesejahteraan (*maximizing welfare*)

hanya akan lebih unggul dari prinsip persamaan kalau memang tidak bakalan ada seorang pun yang menderita (menjadi korban)<sup>18</sup>.

Sekalipun demikian, agaknya Rawls menyadari pula bahwa kadangkala beberapa orang perlu dikorbankan demi tercapainya manfaat tertentu bagi lebih banyak orang. Oleh karena itu, menurut pendapatnya, masyarakat harus ekstra hati-hati dalam menyatakan prinsip tersebut pada situasi seperti itu. Untuk keluar dari kesulitan ini, Rawls mengajukan konsep yang disebut prinsip 'keadilan yang jujur' (baca: *sportif*). Fungsi utama dan prinsip keadilan yang jujur ini adalah untuk membentengi pihak-pihak yang paling tidak beruntung/menderita dalam masyarakat terhadap kemungkinan kesewenang-wenangan birokrasi/negara atau pihak yang kuat.

Jadi, kalau kita mengikuti pemikiran Rawls, jika seandainya beberapa orang harus menjadi korban demi terciptanya kebaikan bersama (kesejahteraan umum yang maksimal), maka korban itu tidak boleh ditanggung/menjadi beban Si lemah—pihak yang paling tidak beruntung. Kalau pemikiran ini kita kaitkan dengan prinsip *Jer Basuki Marwa Beya* dan anjuran untuk mengetatkan ikat pinggang yang telah disinggung di muka, maka kalau kita mau berkata jujur, kita segera tahu bahwa yang kerap

---

<sup>18</sup> J.Rawls. *Theory of Justice*. New York. Harvard University Press.1971.hal.61.

menjadi korban dari kebijaksanaan pembangunan dan menanggung beban pembangunan adalah mereka yang paling tidak beruntung dalam masyarakat.

Pemikir-pemikir *metapolicy* yang lain, khususnya dari aliran *libertarian* justru melangkah lebih jauh dan Rawls. Mereka, misalnya lebih mengutamakan nilai kebebasan di atas prinsip memaksimalkan kesejahteraan. Nilai kebebasan itu menurut mereka, antara lain mencakup bebas untuk hidup, bebas dan perbudakan dan dominasi yang tak adil, dan bebas dan pemeranaan yang tidak adil. Dari kalangan kelompok *libertarian* ini bahkan ada yang memasukkan pula dalam nilai kebebasan itu bebas dari campur tangan pemerintah dalam urusan-urusan pribadi, kecuali kalau campur tangan itu dimaksudkan untuk mencegah individu bertindak sewenang-wenang/merugikan orang lain, pasar bebas (*free market*).

Di antara pemikir aliran *libertarian* ini barangkali yang menonjol adalah R. Nozick yang menulis *Anarchy, State, and Utopia* (1974). Nozick mengajukan konsep *minimal state*. Konsep ini mengacu pada upaya mengurangi fungsi-fungsi negara sedemikian rupa sehingga hanya tinggal fungsi pertahanan dan keamanan dan pemaksaan pemberlakuan hukum pidana serta hukum perdata (yang dimaksudkan agar orang terlindung dan

segala bentuk penindasan, rasa takut, dan pencurian yang dilakukan oleh pihak lain).

Ada beberapa model implementasi kebijaksanaan negara antara lain :

a. **Model yang Dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978;1986)<sup>19</sup>**

Model ini kerap kali oleh para ahli disebut sebagai "*the top down approach*". Menurut Hogwood dan Gunn, untuk dapat mengimplementasikan kebijaksanaan negara secara sempurna (*perfect implementation*) maka diperlukan beberapa persyaratan tertentu. Syarat-syarat itu adalah sebagai berikut <sup>20</sup>:

- a. Kondisi Eksternal yang Dihadapi oleh Badan/Instansi Pelaksana Tidak akan Menimbulkan Gangguan Kendala yang Serius.
- b. Untuk Pelaksanaan Program Tersedia Waktu dan Sumber-sumber yang Cukup Memadai
- c. Perpaduan Sumber-sumber yang Diperlukan Benar-benar Tersedia

---

<sup>19</sup>Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan Dari Reformasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Op Cit. Hal. 71.

<sup>20</sup> Solichin Abdul Wahab, *Loc Cit.*

- d. Kebijakan yang Akan Diimplementasikan Didasari oleh Suatu Hubungan Kausalitas yang Andal
- e. Hubungan Kausalitas Bersifat Langsung dan Hanya Sedikit Mata Rantai Penghubungnya
- f. Hubungan Saling Ketergantungan Harus Kecil
- g. Pemahaman yang Mendalam dan Kesepakatan Terhadap Tujuan
- h. Tugas-tugas Diperinci dan Ditempatkan dalam Urutan yang Tepat
- i. Pemahaman yang Mendalam dan Kesepakatan Terhadap Tujuan
- j. Pihak-pihak yang Memiliki Wewenang Kekuasaan Dapat Menuntut dan Mendapatkan Kepatuhan yang Sempurna

**b Model yang Dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn (1975), yang disebut sebagai A. Model of the Policy Implementation Process (model proses implementasi kebijakan)<sup>21</sup>.**

Van Meter dan Van Horn dalam teorinya ini beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, hal. 78.

dipengaruhi oleh sifat kebijaksanaan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijaksanaan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijaksanaan dengan prestasi kerja (*performance*). Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi.

Van Meter dan Van Horn kemudian berusaha untuk membuat tipologi kebijaksanaan menurut <sup>22</sup>:

- a) Jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan dan,
- b) Jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan di antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Hal lain yang dikemukakan oleh kedua ahli di atas ialah bahwa jalan yang menghubungkan antara kebijaksanaan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas (*independent variable*) yang saling berkaitan. Variabel-variabel bebas itu ialah:

1. Ukuran dan Tujuan Kebijaksanaan.
2. Sumber-sumber Kebijaksanaan.
3. Ciri-ciri atau sifat Badan/instansi pelaksana.

---

<sup>22</sup> *Ibid.* hal. 79

4. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.
5. Sikap para pelaksana; dan
6. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

c) Model yang Dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier, yang Disebut A Frame Work for Implementation Analysis (Kerangka Analisis Implementasi)<sup>23</sup>.

Dalam hubungan ini perlu diingat, bahwa tiap tahap akan berpengaruh terhadap tahap yang lain; misalnya, tingkat kesediaan kelompok sasaran untuk mengindahkan atau mematuhi ketentuan-ketentuan yang termuat dalam keputusan-keputusan kebijaksanaan dan Masalah badan (instansi) pelaksanaan akan berpengaruh terhadap dampak nyata (*actual impact*) keputusan-keputusan tersebut.

Sedemikian jauh pembicaraan kita terpusat pada faktor-faktor yang mempengaruhi proses implementasi secara keseluruhan. Sekalipun demikian, untuk memperjelas persoalannya, proses ini haruslah ditinjau menurut tahapan-tahapannya, yaitu:

---

<sup>23</sup> *Ibid.* hal. 81.

1. *Output-output* kebijaksanaan (keputusan-keputusan) dan badan-badan pelaksana.
2. Kepatuhan kelompok-kelompok sasaran terhadap keputusan tersebut.
3. Dampak nyata keputusan-keputusan badan-badan pelaksana.
4. Persepsi terhadap dampak keputusan-keputusan tersebut.
5. Evaluasi sistem politik terhadap undang-undang, baik berupa perbaikan-perbaikan mendasar (atau upaya untuk melaksanakan perbaikan) dalam muatan/isinya.

Dalam proses kebijaksanaan, menurut Charles O. Jones, sedikitnya ada 4 (empat) golongan atau tipe aktor (pelaku) yang terlibat, yakni: golongan rasionalis, golongan teknisi, golongan inkrementalis, dan golongan reformis. Sungguhpun demikian, patut hendaknya diingat bahwa pada kesempatan tertentu dan untuk suatu jenis isu tertentu kemungkinan hanya satu atau dua golongan aktor tertentu yang berpengaruh dan aktif terlibat. Peran yang dimainkan oleh keempat golongan aktor tersebut dalam proses kebijaksanaan, nilai-nilai dan tujuan yang mereka kejar serta gaya kerja mereka berbeda satu sama lain<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Charles O. Jones. *An Introduction to Study of Public Policy*. Belmont. Ca. Wedsworth. 1970.

Golongan Rasionalis. Ciri-ciri utama dari kebanyakan golongan aktor rasionalis ialah bahwa dalam melakukan pilihan alternatif kebijaksanaan mereka selalu menempuh metode dan langkah-langkah berikut:

- 1) mengidentifikasi masalah;
- 2) merumuskan tujuan dan menyusunnya dalam jenjang tertentu;
- 3) mengidentifikasi semua alternatif kebijaksanaan;
- 4) meramalkan atau memprediksi akibat-akibat dari tiap alternatif;
- 5) membandingkan akibat-akibat tersebut dengan selalu mengacu pada tujuan;
- 6) dan memilih alternatif terbaik.

Berdasarkan pada ciri-ciri tersebut, maka perilaku golongan aktor rasionalis ini identik dengan peran yang dimainkan oleh para perencana dan analis kebijaksanaan yang profesional yang amat terlatih dalam menggunakan metode-metode rasional apabila menghadapi masalah-masalah publik.

Sedangkan guna mengukur efektifitas implementasi kebijaksanaan Pemerintah Kota Semarang tersebut perlu adanya pengetahuan lapangan mengenai hal-hal yang dirasakan oleh Pedagang Kaki Lima terpenting menyangkut perbaikan ekonomi dan kepentingan dari Pemerintah Kota

Semarang menyangkut perwujudan keteraturan, ketyertiban dan keindahan kota. Ukuran-ukuran di atas dapat dilihat dalam tabel berikut :

PENDAPAT UNSUR YANG MEWAKILI PEMERINTAH DAERAH  
DALAM HAL IMPLEMENTASI KEBIJAKSANAAN PEMERINTAH  
DAERAH DALAM PENGATURAN DAN PEMBINAAN PEDAGANG  
KAKI LIMA<sup>25</sup>

Uraian	Sudah	Cukup	Belum	%
Apakah Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima sudah sesuai mewujudkan kepentingan Pemerintah daerah	8	2	-	80 % 20 %
Apakah Masyarakat sudah menyadari pentingnya Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima bagi mereka	6	4	-	60 % 40 %
Apakah Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima sudah merespon keinginan Pedagang Kaki Lima	8	2	-	80 % 20 %

N=10

Peraturan Daerah (Perda) Kota Semarang Nomor 11 tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima (PKL) ditetapkan pada 30 Oktober 2000. Perda itu merupakan penyempurnaan dari Perda Nomor 3 Tahun 1986 tentang Pengaturan Tempat Usaha serta Pembinaan

<sup>25</sup> Data Hasil Wawancara Dengan Pejabat Pemerintah Yang Mewakili, Meliputi Tingkat Kelurahan, Tingkat Kecamatan dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Kota Semarang, responden sebanyak 10 (sepuluh) orang. Tanggal 22 April 2004.

PKL dan Perda Nomor 13 Tahun 1988 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.

Perda tersebut mengtur mengenai retribusi PKL dan pengaturan tempat usaha serta pembinaan pedagang di luar pasar. Peraturan tersebut dibuat dengan tujuan untuk mewujudkan keteraturan, ketertiban, keindahan, keamanan PKL dalam melakukan usahanya.

Dengan Perda tersebut kegiatan PKL diharapkan tidak mengganggu lingkungan dan merugikan masyarakat, sekaligus pedagang yang memiliki izin mendapatkan jaminan perlindungan dari Pemerintah Kota.

Pengertian Pedagang Kaki Lima sebagaimana dimaksud dalam Perda ini adalah pedagang yang dalam usahanya menggunakan sarana dan atau perlengkapan yang mudah dibongkar pasang/dipindahkan dan atau mempergunakan tempat usaha yang menempati tanah yang dikuasai Pemerintah Daerah atau Pihak Lain.

Sebelum menggunakan tempat usaha, setiap PKL harus mendapatkan ijin tertulis dan Walikota. Ijin dapat diajukan melalui Lurah dengan dilampiri KTP. Ijin tersebut diberikan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

Dalam mempergunakan lahan untuk berjualan, PKL dikenai pungutan retribusi, yang meliputi retribusi pemakaian kekayaan daerah dan

retribusi kebersihan. Besarnya retribusi pemakaian kekayaan daerah ditetapkan berdasarkan lokasi kegiatan :

- Lokasi A: Rp 100/M2/hari

- Lokasi B: Rp 75/M2/hari

- Lokasi C: Rp 50/M2/hari

Sedangkan retribusi kebersihan besarnya Rp 100/hari.

Selain itu, PKL juga diwajibkan menaati beberapa ketentuan ;

- a. Memelihara kebersihan, keindahan ketertiban keamanan dan kesehatan lingkungan.
- b. Menempatkan, menata barang dagangan dan peralatannya dengan tertib dan teratur serta tidak mengganggu arus lalu lintas dan kepentingan umum.
- c. Mencegah kemungkinan timbulnya bahaya kebakaran dengan menyediakan alat pemadam kebakaran.
- d. Menempati sendiri tempat usaha PKL sesuai ijin yang dimilikinya
- e. Menyerahkan tempat usaha PKL, tanpa menuntut ganti rugi dalam bentuk apapun, apabila sewaktu-waktu dibutuhkan pemerintah daerah
- f. Melaksanakan kewajiban-kewajiban lainnya yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Sedangkan larangan yang tidak boleh dilanggar;

- a. PKL dilarang merombak, menambah, mengubah fungsi dan fasilitas lokasi PKL yang telah disediakan dan atau ditentukan oleh pemerintah kota.
- b. Mendirikan bangunan permanen di lokasi PKL yang telah ditentukan.
- c. Memindahtangankan ijin tempat usaha PKL kepada pihak lain
- d. Melakukan kegiatan usaha di luar lokasi PKL yang telah ditetapkan
- e. Menempati lahan/ lokasi PKL yang tidak ditunjuk dan ditetapkan oleh Wali Kota Lokasi yang dilarang ditempati antara lain di atas saluran, tanggul sungai, badan jalan, trotoar dan lainnya
- f. Menempati lahan lokasi PKL untuk kegiatan tempat tinggal (hunian)

Pelanggaran terhadap ketentuan tersebut dapat diancam pidana kurungan paling lama (enam) bulan atau denda paling banyak lima juta rupiah.

Adapun maksud dari Peraturan Daerah (Perda) Kota Semarang Nomor 11 tahun 2000 tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki

Lima (PKL) ini disisi lain adalah bertujuan untuk pemberdayaan Ekonomi Rakyat dan sisi lainnya adalah untuk Peningkatan Pendapatan Asli daerah.

Reorganisasi dan koordinasi terhadap Pedagang kaki lima dipandang perlu guna pencapaian maksud dari Pemerintah maupun untuk Pedagang kaki lima itu sendiri.

Pedagang kaki lima sebagai kekuatan ekonomi informal, telah tumbuh dan terus meningkat, sehingga lebih lanjut dibutuhkan pengaturan berupa perangkat hukum yang jelas guna menjamin konsistensi perlaksanaannya di lapangan.

Implementasi Kebijakan Pemerintah Kota Tentang pengaturan dan pembinaan Pedagang Kaki Lima tidak dapat lepas dari adanya unsur-unsur nilai tertentu yang perlu diperhatikan antara lain *environmental protection* (pelestarian lingkungan) dan *human-rights* (hak-hak asasi manusia). Konotasi pembangunan (*development*) tidak lagi semata-mata dilihat sebagai persoalan perbaikan (*improvement*) khususnya terhadap struktur ekonomi suatu masyarakat, semisal penciptaan kemakmuran, tetapi juga mempersoalkan cara bagaimana kemakmuran itu dipikirkan, untuk kepentingan siapa dan kenapa.

Pembuat kebijakan publik adalah para pejabat-pejabat publik, termasuk para pegawai senior pemerintah (*public bureaucrats*), yang

tugasnya tidak lain adalah untuk memikirkan dan memberikan pelayanan demi kebaikan publik/kemaslahatan umum (*public good*).

Untuk mengoreksi baik tidaknya suatu kebijaksanaan terutama terhadap Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2000 tentang Pengaturan, Penataan dan Penetapan Lokasi bagi Pedagang Kaki Lima, dapat kita gunakan teori Fisterbusch (1983) membagi kebaikan publik itu dalam 5 (lima) unsur; keamanan (*security*) disini yang akan coba dilihat apakah aturan tersebut telah cukup memberikan jaminan keamanan terhadap Pedagang Kaki Lima, hukum dan ketertiban umum (*law and order*) dimana yang dimaksud bahwa kebijaksanaan yang tertuang dalam peraturan daerah ini dapat memberikan aturan yang jelas sehingga berfungsi sebagai saran ketertiban, keadilan (*justice*) peraturan daerah yang lahir sebagai suatu kebijaksanaan harus mengandung unsur keadilan, keadilan utama yang hendak dicapai adalah dalam persepsi pedagang kaki lima, kebebasan (*liberty*) kebebasan yang dimaksud disini adalah dimana kebijaksanaan dalam peraturan daerah harus memberikan peluang dan kebebasan bagi pedagang kaki lima untuk bebas memilih tempat yang diberikan/disediakan, dan kesejahteraan (*welfare*) faktor penting dari suatu kebijaksanaan adalah harus dapat memberikan peningkatan kesejahteraan bagi pedagang kaki lima.

Di negara-negara maju isu-isu yang menyangkut persoalan keamanan, hukum, dan ketertiban sudah lama tidak lagi menjadi isu yang kontroversial dalam keputusan-keputusan kebijaksanaan (*policy decisions*) pemerintah. Karena itu, bagi para pembuat kebijaksanaan di negara-negara ini isu-isu yang selalu menyedot perhatian mereka ialah yang menyangkut nilai-nilai keadilan, kebebasan, dan kesejahteraan.

Ada sama anggapan, bahwa idealnya pembuat kebijaksanaan itu Seharusnya memiliki kearifan sebagai seorang filsuf raja atau ratu pandito (*philosopher king*). Ia diharapkan mampu membuat, serta mengimplementasikan, kebijaksanaan-kebijaksanaannya secara adil sehingga dapat memaksimalkan kesejahteraan umum tanpa melanggar kebebasan pribadi. Namun, realita menunjukkan bahwa kebanyakan keputusan-keputusan kebijaksanaan tidak mampu memaksimalkan ketiga nilai tersebut di atas. Juga, tidak ada bukti pendukung yang cukup meyakinkan nilai yang satu lebih penting dan yang lainnya. Misalnya, keadilan vs kebebasan, kebebasan vs kesejahteraan atau kesejahteraan vs keadilan. Menyadari akan hal ini maka keputusan-keputusan, kebijaksanaan mau tidak mau haruslah memperhitungkan multi-nilai (*multiple values*).

Kesadaran akan perlunya *multiple values* itu dilandasi oleh pemikiran filsafati yang disebut "*ethical pluralism*" (*pluralismeetik*) yang dalam khasanah

teori pengambilan keputusan sering disebut dengan istilah "*multi objective decision making*" (pengambilan keputusan yang menyandarkan diri pada tujuan atau sasaran yang lebih dan Satu). Prinsip *utilitarian* yang bermaksud untuk memaksimalkan kemaslahatan sosial ini mengklaim dirinya sebagai sebuah prinsip yang tidak Saja rasional tetapi juga etis. Ia, misalnya mengklaim sebagai prinsip yang rasional karena ia bermaksud untuk memaksimalkan manfaat yang sebenar-benarnya (*net benefit*). Selain itu prinsip ini juga menepiskan alternatif-alternatif dan kemungkinan-kemungkinan munculnya hasil atau manfaat yang jauh lebih sedikit dengan korban/ongkos yang sama.

Alternatif-alternatif seperti itu bukan saja dianggap sebagai sesuatu yang tidak efisien tetapi juga tidak memiliki landasan pembenar yang rasional. Yang dianggap rasional ialah mendapatkan sesuatu lebih banyak dengan ongkos yang relatif sedikit. Pada kebanyakan masyarakat di negara maju di Eropa Barat atau di Amerika Serikat terdapat keinginan yang kuat bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaan publik di bidang apa pun harus dapat menjamin terciptanya lingkungan yang benar-benar sejahtera, baik bagi mereka yang bukan anggota publik (warga negara) maupun bagi generasi di masa depan (yang kini bahkan belum lahir).

Akhirnya, dalam merumuskan dan mengevaluasi kemaslahatan kebijaksanaan itu pembuat kebijaksanaan haruslah membiarkan rakyat untuk berbicara sendiri apa yang baik bagi diri mereka merupakan kemaslahatan umum dan janganlah pembuat kebijaksanaan itu sendiri yang justru mendikte (sekalipun atas nama mereka). Hal yang disebut terakhir ini lebih dari sekadar tuntutan akan perlunya kebijaksanaan publik yang kian *responsif* dan *partisipatif*, karena ia berkaitan dengan konsep '*Ethnodevelopment*'.

Konsep ini menegaskan bahwa sumber-sumber pembangunan seyogianya tidak didrop dan luar, tetapi sejauh mungkin memanfaatkan apa yang ada dalam masyarakat sendiri. *Ethnodevelopment* juga berarti bahwa rakyat (termasuk suku terasing) memiliki kontrol atas tanah mereka sendiri, sumber-sumber, organisasi sosial, serta kebudayaan, dan yang penting (dalam hubungannya dengan institusi negara), mereka bebas untuk bernegosiasi dengan negara mengenai macam hubungan-hubungan apa saja yang mereka inginkan.

Dalam praktek perumusan kebijaksanaan (*policy formulation*) di Indonesia, barangkali karena di satu sisi masih kuatnya kebutuhan untuk memperkuat birokrasi publik untuk mengoperasikan pembangunan, dan di sisi lain masih lemahnya posisi menawar (*bargainning position*) masyarakat,

telah mempersubur situasi di mana keputusan kebijaksanaan publik (*public policy decision*) dan implementasinya, kebanyakan masih bersifat fungsional dan semata-mata hanya menyandarkan diri pada pertimbangan efisiensi. Akibatnya, keputusan-keputusan kebijaksanaan publik itu - dalam memilih alternatif - tidak jarang mengabaikan pertimbangan-pertimbangan yang menyangkut nilai-nilai mendasar dan hanya membatasi diri pada pertimbangan-pertimbangan yang bersifat instrumental. Sebagai contoh, ketika seorang pejabat daerah ditugaskan oleh atasan politiknya untuk memilih lokasi yang akan diperuntukkan bagi pembangunan sebuah waduk, besar kemungkinan ia sangat diharapkan untuk memilih lokasi yang paling strategis dan mendapatkan harga tanah yang murah. Untuk keperluan itu, sang pejabat harus dapat membebaskan lahan petani dan menggusur perumahan mereka. Pada contoh ini jelas kelihatan bahwa tidak ada ruang yang tersedia untuk mempertanyakan nilai keadilan dan upaya pembangunan waduk itu, karena yang menjadi pertimbangan satu-satunya dari keputusan kebijaksanaan itu hanyalah pilihan yang bersifat instrumental, yakni nilai efisiensi.

Implementasi kebijaksanaan Pemerintah Kota Semarang tentang pengaturan dan pembinaan Pedagang kaki Lima haruslah berdimensikan kepentingan pemerintah dan juga kepentingan Pedagang Kaki Lima (*"multi*

*objective decision making*" pengambilan keputusan yang menyangkan diri pada tujuan atau sasaran yang lebih dan Satu).

Implementasi kebijaksanaan Pemerintah Kota Semarang tentang pengaturan dan pembinaan Pedagang kaki Lima secara utuh melahirkan Guna kepentingan-kepentingan tersebut, berkaitan dengan Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima di Kota Semarang lahirnya beberapa ketentuan antara lain :

1. Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima,
2. Keputusan Walikota Semarang Nomor 511.3/16 Tentang Penetapan Lahan/Lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Wilayah Kota Semarang, Keputusan Walikota Semarang Nomor 130.2/339 tahun 2000 Tentang Penyerahan Sebagian Tugas Dinas Tata Bangunan, Dinas Kebersihan, Dinas Pertamanan dan UPD Pengelola Pedagang Kaki Lima Kepada Kelurahan Kota,
3. Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 tahun 2001 Tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan dan Kelurahan Kota Semarang,

4. Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 1 tahun 2003  
Tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.

Secara keseluruhan implementasi kebijaksanaan Pemerintah Kota Semarang terhadap pengaturan dan pembinaan pedagang kaki lima masih dominan berorientasikan pada kepentingan pemerintah daerah, yaitu pada pengaturan dan penataan kota serta pemberdayaan pedagang kaki lima yang secara ekstrim dapat dipandang semata-mata hanya untuk kepentingan pemasukan kas daerah.

Lebih jauh mungkin juga kita akan sependapat dengan teori Rawls bahwa kadangkala beberapa orang perlu dikorbankan demi tercapainya manfaat tertentu bagi lebih banyak orang.

Peningkatan kualitas manusia dan pengentasan kemiskinan merupakan masalah penting yang mendapat perhatian serius dan pemerintah. Kedua masalah itu saling terkait satu sama lain. Peningkatan kualitas manusia sulit dicapai bila penduduk masih dihimpit kemiskinan dan begitu pula sebaliknya. ini berarti bahwa kedua masalah itu perlu dipecahkan secara bersama-sama. Dengan demikian, setiap kebijaksanaan pembangunan perlu mempertimbangkan dampak pada peningkatan kualitas manusia dan kemiskinan. Dengan kata lain, setiap kebijaksanaan pembangunan perlu diarahkan pada upaya peningkatan kualitas manusia

dan pengentasan kemiskinan. Jadi, kebijaksanaan pembangunan yang cenderung bertentangan dengan upaya peningkatan kualitas manusia dan pengentasan kemiskinan perlu dikaji ulang.

Upaya pengentasan kemiskinan telah dimulai pemerintah dengan upaya mengidentifikasi di mana kantong-kantong kemiskinan. Dengan mengetahui peta kemiskinan ini diharapkan dapat diupayakan strategi dan upaya pengentasan kemiskinan. Salah satu kantong kemiskinan dapat ditemui pada kelompok pekerja sektor informal, termasuk di dalam pengertian ini adalah para pedagang pasar. Kelompok ini dapat ditemui, baik di pedesaan maupun perkotaan. Namun, kebanyakan mereka berusaha di kota. Mereka yang terlibat dalam kegiatan ini umumnya berusaha sendiri, kegiatan skala sedang sampai kecil dengan tingkat modal dan keuntungan sangat kecil, manajemen keluarga, dan akses pada kredit formal sangat kecil. Sifat yang demikian membuat sebagian besar dari mereka sangat peka terhadap setiap perubahan ataupun kebijaksanaan. Tidak tertutup kemungkinan Setiap ada perubahan dan kebijaksanaan dapat berpengaruh pada kesejahteraan pedagang dan keluarganya.

Ada dua kenyataan yang tidak dapat dipungkiri yang berkaitan dengan kehadiran sektor informal. Pertama, kehadirannya sebagai pertanda ketidakmampuan sektor modern dalam menyerap pertambahan angkatan

kerja. Kedua, sektor informal bertindak sebagai katup pengaman antara pengangguran dan keterbatasan peluang kerja. Kehadiran sektor informal dapat meredam kemungkinan keresahan sosial sebagai akibat langkanya peluang kerja. Sektor informal dan ekonomi skala kecil adalah salah satu jalan yang ada bagi angkatan kerja dalam menerobos situasi sulitnya peluang kerja.

Sektor informal adalah usaha sendiri yang tumbuh dan berkembang atas inisiatif pelaku sendiri. Tidak mengherankan bila jiwa kemandirian, wiraswasta, dan etos kerja mewarnai perilaku para pelaku dan pekerja sektor informal. Hal ini terlihat pada keberanian menciptakan peluang kerja dan mengambil risiko kerugian dan kegagalan, bekerja tidak mengenal lelah (jam kerja panjang), tidak tergantung pada fasilitas pemerintah, mampu melihat dan memanfaatkan peluang yang ada, mempunyai daya juang yang tinggi (ulet, kreatif, tangguh), dan mampu menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan dan guncangan ekonomi. Melihat sifat-sifat yang dimiliki tersebut dapat dikatakan bahwa sektor informal dapat berfungsi sebagai wadah yang amat penting dalam mendukung upaya peningkatan kualitas manusia.

Dilihat dari peranan dan fungsi sektor informal di atas tidak berlebihan kalau dikatakan bahwa ia mempunyai posisi yang strategis

dalam proses pembangunan. Antara lain karena ia dapat menyediakan peluang kerja, meskipun kadangkala produktivitasnya rendah dalam menunjang pembangunan. Ia berfungsi sebagai jawaban terakhir yang berhadapan dengan urbanisasi yang berangkat dengan migrasi desa-kota yang pesat, pertumbuhan penduduk kota yang pesat, pertumbuhan peluang kerja industri yang lambat. Artinya, sektor informal dapat mengurangi beban pemerintah yang dalam banyak hal hampir tidak mampu mencari jalan keluar yang tepat. Dengan kata lain, kehadiran sektor informal telah memberikan sumbangan dan alternatif jalan keluar dari kemelut kesenjangan pembangunan. Oleh karena itu, keberadaan mereka perlu dipertahankan dengan memberi perlindungan dan mengurangi sedikit mungkin gangguan terhadap kemungkinan menurunnya daya serap dan kesejahteraan pekerja.

Namun sampai saat ini perlindungan terhadap pekerja sektor informal belum seperti yang diharapkan. Penertiban tempat berjualan, pembebasan dan aktivitas pekerja sektor informal, pengutipan pajak liar dari oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab, dan berbagai bentuk penertiban yang lain tanpa disadari telah menurunkan daya serap dan kesejahteraan para pelaku.

Di Yogyakarta Pemerintah Daerah setempat mengalokasikan dana sebesar satu milyar rupiah untuk kredit kredit lunak tanpa bunga kepada para pedagang kaki lima Kota Yogyakarta. Pemberian kredit tersebut digulirkan untuk perbaikan penampilan pedagang kaki lima, seperti perbaikan gerobak dan tenda. Akan tetapi PKL yang mendapatkan kredit merupakan pedagang yang telah memperoleh surat izin usaha perdagangan dari Pemerintah Kota Yogyakarta.

Kita dapat mencermati maksud dan efek kerja dari implementasi akhir kebijaksanaan di atas, bahwa tujuan dari strategi tersebut diharapkan memotivasi pedagang kaki lima untuk melakukan pembuatan Surat Izin, bagi Pemerintah *flash back* nya dapat dengan mudah meregistrasi keberadaan pedagang kaki lima tersebut, dan sekaligus dengan bantuan yang ada keberadaan mereka dimaksimalisasi selain untuk peningkatan pendapat daerah juga untuk pemberdayaan ekonomi informal supaya tumbuh menjadi kekuatan ekonomi yang tangguh, hasil akhirnya adalah peningkatan pada kesejahteraan pedagang kaki lima itu sendiri dan pada masyarakat yogyakarta secara umum.

Konsep diatas merupakan suatu konsep yang *briliant* dalam mengimplementasikan suatu peraturan daerah (*"multi objective decision*

*making*" pengambilan keputusan yang menyandarkan diri pada tujuan atau sasaran yang lebih dan Satu) .

Di Semarang Implementasi dari Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima Termasuk Pemberdayaan Ekonomi Rakyat dan Sekaligus Peningkatan Pendapatan Asli Daerah dibentuk beberapa kebijaksanaan pendukung antara lain :

1. Surat Keputusan Walikota Nomor 137/205 Tentang Pendelegasian Wewenang Untuk Menandatangani Perijinan Pedagang kaki Lima di Wilayah Kota Semarang

Dasar Surat Keputusan ini adalah guna peningkatan pelayanan masyarakat khususnya Pedagang Kaki Lima di Wilayah Kota Semarang, maka dipandang perlu mendelegasikan wewenang untuk menandatangani perijinan Pedagang Kaki Lima .

Isinya yang terpenting adalah memutuskan bagian

Pertama : Mendelegasikan wewenang kepada Camat untuk menandatangani perijinan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Wilayah Kota Semarang.

Implementasi dari Surat Keputusan ini adalah adanya kewenangan dari Camat selaku kepala wilayah untuk

menandatangani dan mengeluarkan izin bagi Pedagang Kaki Lima, sehingga tujuan yang hendak dicapai adalah terpangkasnya jalur birokrasi yang terlalu panjang dalam perizinan pedagang kaki lima, dengan demikian dampaknya bagi pemerintah daerah adalah tercapainya tujuan strategis berupa teregristrasinya pedagang kaki lima yang selama ini beroperasi secara diam-diam/tersembunyi, efek yang hendak dicapai pada akhirnya adalah peningkatan pendapatan asli daerah dari registrasi yang dilakukan pedagang kaki lima tersebut.

2. Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 974/487/Th 2000 Tentang Pemutihan Pemungutan Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah Sewa Lahan dan Kebersihan untuk Perdagangan dan jasa Dasar pertimbangan adalah dalam rangka untuk meningkatkan PADS dan tertib administrasi pemungutan retribusi pemakaian kekayaan daerah sewa lahan dan kebersihan untuk perdagangan dan jasa, maka bagi para pemakai kekayaan daerah khususnya sewa lahan untuk perdagangan dan jasa yang belum membayar retribusinya perlu diadakan pemutihan pemungutan retribusi dimaksud. Implementasi dari Surat Keputusan ini adalah pemutihan pemungutan retribusi pemakaian kekayaan daerah

sewa lahan dan kebersihan untuk pedagang dan jasa khususnya bagi pedagang kaki lima yang retribusinya tidak pernah dibayar atau dibayar tetapi tidak sesuai dengan ketentuan dalam peraturan daerah, dimana masing-masing pemutihan ini sebesar 50 % dari jumlah tagihan yang terutang.

Maksud dari implementasi Surat keputusan ini adalah terhadap pedagang kaki lima yang menunggak pembayaran atau membayar tidak sesuai, dengan berbagai alasan, surat keputusan ini berguna untuk meringankan beban yang ada bagi pedagang kaki lima dan sekaligus menjaga supaya pedagang kaki lima tetap eksis dalam kegiatannya, sasaran yang lebih spesifik yang hendak dicapai oleh pemerintah daerah adalah peningkatan pendapatan daerah lewat pembayaran retribusi pemakaian kekayaan daerah sewa lahan dan kebersihan untuk perdagangan dan jasa.

Keputusan ini dimaksudkan sebagai stimulus bagi pedagang kaki lima.

3. Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 130.2/339 Tahun 2000 Tentang Penyerahan Sebagian Tugas Dinas Tata Bangunan Dinas Kebersihan, Dinas Pertamanan dan UPD Pengelola Pedagang Kaki Lima Kepada Kelurahan. Maksud dari ketentuan

ini adalah memberdayakan struktur kecil dari pemerintahan untuk ikut serta mengawasi pengelolaan pedagang kaki lima, struktur ini diharap dapat melakukan monitoring yang lebih luas terhadap keberadaan bangunan-bangunan pedagang kaki lima.

4. Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 974 /461 Tentang Biaya Operasional Pelaksanaan Pemungutan Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah Sewa Lahan dan Kebersihan Untuk Perdagangan/Jasa. Maksud dari surat Keputusan ini adalah pembagian biaya operasional kepada Kecamatan sebesar 5 % dari jumlah total pendapatan retribusi pemakaian daerah sewa lahan dan kebrsihan untuk perdagangan/jasa setiap bulan atas masing-masing kecamatan setempat dan kepada Kelurahan sebesar 10 % dari jumlah total pendapat restribusi pemakaian daerah sewa lahan dan kebersihan untuk perdagangan/jasa setiap bulan berjalan atas masing-masing kelurahan setempat yang diterimakan pada awal bulan berikutnya.
5. Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 511.3/16 Tentang Penetapan Lahan/Lokasi Pedagang Kaki Lima di Wilayah Kota Semarang, implementasi dari Surat Keputusan ini adalah Pembentukan Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Unit Pelaksana

Daerah Pengelola Pedagang Kaki Lima Kotamadya Daerah  
Tingkat II Semarang.

Semua peraturan di atas merupakan wujud dari implementasi kebijaksanaan Pemerintah Kota Semarang yang dimaksudkan selain sebagai upaya meningkatkan Pendapatan Asli Daerah juga reorganisasi dengan mengkoordinasi secara khusus pedagang kaki lima dimaksudkan untuk Pemberdayaan Ekonomi Rakyat.

Sejauh ini pemberdayaan ekonomi rakyat yang dimaksud berupa sumbangsih terhadap pembangunan daerah lewat pemungutan retribusi.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Esimpulan

Dari hasil penelitian dan pembahasan di atas dapat ditarik kesimpulan :

1. Proses Lahirnya Kebijaksanaan Pemerintah Kota Semarang Mengenai Pengaturan, Penataan dan Penetapan Lokasi Bagi Pedagang Kaki Lima merupakan usulan dari Walikota Semarang selaku eksekutif yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat daerah selaku legislatif, maksud dari Peraturan ini adalah untuk mengatur retribusi PKL, dan pengaturan tempat usa serta pembinaan pedagang diluir pasar, paraturan ini dibuat dengan tujuan untuk mewujudkan keteraturan, ketertiban keindahan, keamanan PKL dalam melakukan usahanya, sejauh ini berdasarkan hasil penelitian memang peraturan tersebut dalam prosesnya pembuatannya tidak terlalu memberikan peranan bagi PKL untuk memberikan *input* dalam penyusunannya.
2. Selama ini upaya yang dilakukan Pemerintah Kota Semarang dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dan pemberdayaan Ekonomi Rakyat melalui pengaturan dan penataan Pedagang Kaki Lima, masih lebih berorientasi pada pembinaan dari segi kesadaran hukum bagi PKL

untuk mengurus perijinan, kesadaran dalam pembayaran retribusi pemakaian kekayaan daerah, upaya-upaya tersebut belum maksimal dalam menyentuh kepentingan PKL yang sesungguhnya, seperti penyediaan fasilitas pendukung PKL yang memadai.

3. Implementasi/pelaksanaan/penerapan dari Peraturan daerah Kota Semarang Nomor 11 tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang kaki Lima dapat terlihat dengan lahirnya beberapa Surat Keputusan Walikota Semarang yang selain bertujuan untuk melakukan pemantauan terhadap keberadaan PKL juga memberdayakan Kelurahan dan Kecamatan, posisi PKL dalam pemberdayaan ekonomi rakyat terletak pada sumbangsuhnya dalam meningkatkan pendapatan Asli daerah melalui pembayaran retribusi pemakaian kekayaan daerah.

#### **B. Saran**

Dari kesimpulan diatas dapat diberikan beberapa saran antara lain :

1. Sedapat mungkin dipikirkan penyempurnaan dari Peraturan terhadap PKL yang ada sekarang, penyempurnaan yang dimaksud adalah dengan melibatkan para PKL untuk memberikan *input* dalam perumusan aturan atau kebijaksanaan penyempurnaan tersebut, supaya

secara mendasar peraturan PKL lahir dari kepentingan PKL itu sendiri dan bukan semata-mata dari kepentingan Pemerintah.

2. Perlu adanya pemberdayaan PKL secara ekonomi, dengan memposisikan PKL sebagai suatu kekuatan yang eksis secara ekonomi, tujuannya antara lain lebih memanusiawikan PKL sebagai bagian perekonomian nasional dan bukan sekedar bagian kepentingan bagi Pemerintah daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Albrow. Martin. *Birokrasi*. PT. Tiara Wacana. Yogyakarta. 1989.
- Alfian, Melly Tan dan Selo Sumarjan. *Kemiskinan Struktural : Suatu Bunga Rampai*. Yayasan Ilmu-Ilmu Sosial. Jakarta. 1980.
- Anderson, James E. *Public Policy Making*, Nelson, London. 1975.
- Amal. Ichlasus. *Birokrasi Hubungan Pusat Daerah. Dilema Pembangunan dan Ketergantungan*. UGM. Yogyakarta. 1990.
- Bardach. Eugene. *The Implementation Game*. Cambridge. MIT Press. 1977.
- Benveniste. Guy. *Birokrasi*. Raja Grafindo. Jakarta. 1997.
- BPS. *Kota Semarang Dalam Angka 2001*.
- Brotodihardjo. R.Santoso. *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*. PT.Eresco. Bandung, 1993.
- Djumhan Muhamad, *Hukum Ekonomi Sosial*, Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.
- Effendi Tadjudin Noer. *Pembangunan, Krisis, dan Arah Reformasi*. Muhammadiyah University Press. Surakarta. 2000.
- Effendi Tadjudin Noer . *Retribusi dan Kesejahteraan Pedagang Informal*. Makalah Seminar di STIE. 1993
- Effendi Tadjudin Noer . *Sektor Informal dan Produktivitas Pekerja*. Makalah Pelatihan di UGM. 1994.
- Etzioni Amitai. *Active Siciaty :Theory of Sociated anad Political Procces*. New York. Free Press.
- Etzioni, Amitai. *Mixed Scanning :A Third Approach to Decision Making*. Public Administration Review. December.1967.
- Hall,DGE. *Sejarah Asia Tenggara (terjemahan)*. Surabaya.Usaha Nasional 1988.

- Ikatan Akuntan Indonesia, *Standart Akuntansi Keuangan*, Jakarta. 1994.
- Islamy, Irfan, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000.
- Jones. Charles O. *An Introduction to Study of Public Policy*. Belmont. Ca. Wedsworth. 1970.
- Kartasasmita. Husein. *Penjelasan dan Komentar Pajak Penghasilan*, Yayasan Bina Pajak, Jakarta. 1985.
- Kartoprandjono. Moedjiono. *Sanksi-Sanksi Perpajakan dan Penerapannya*. Makalah Pada Dies Natalis FISIP UI Ke XXXVIII, 1987.
- Lindblom Charles. *The Policy Making Process*. Englewood Cliffs NJ. Prentice Hall. 1968.
- Lindblom Charles. *The Science of Muddling Through Public Administration Review*.
- Lubis, Mulya, *Politik Hukum Dalam Perspektiø Perubahan Sosial*, Rajawali, Jakarta, 1986.
- Lubis, Sony, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Alumni, Bandung, 1977.
- Mangunwiharjo. Suyudi. *Paradigma Pemberdayaan Ekonomi Rakyat*. Makalah.
- Mardiasmo. *Perpajakan Edisi Revisi Tahun 2001*. Andi. Yogyakarta. 2001.
- Mas'ud, Mochtar, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Bari*, LP3ES, Jakarta, 1989.
- Moleong Lexy J., *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Penerbit PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000 .
- Muhadjir, Neong, *Metodologi Penelitian Kualitatif Telaah Positivistik, Rasionalistik, Phenomenologik, Realisme Methapitik, Rake Sarasin*, Yogyakarta, 1990.
- Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung, 1996.

Nasution, Thomas M, *Buku Penuntun Membuat Tesis Skripsi Disertasi Makalah*, Bumi Aksara, Jakarta, 2000.

Nusantara, Abdul Hakim G, *Kebijaksanaan dan Strategi Pembangunan Hukum di Indonesia dalam Pembangunan Hukum dalam Perspective Hukum Nasional*, Rajawali, Jakarta, 1985.

-----, *Politik Hukum Indonesia*, Yayasan LBH Indonesia, 1988.

Nozick.R. *Anarchy, State and Utopia*, New York. Basic Books. 1974.

Prakoso. Joko. *Kedudukan dan Fungsi Kepala Daerah*. UU Pokok Pemerintahan di Daerah. Ghalia Indonesia. Jakarta. 1984.

Pangestu. Mari, *Perkembangan Global dan Berubahnya Paradigma Pembangunan*. Paper CSIS. Jakarta. 1996.

Peters, MG, dan Siswosoebroto, Koesnan, *Hukum dan Perkembangan Sosial Buku Teks Sosiologi Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, Buku I, 1988.

-----, *Hukum dan Perkembangan Sosial Buku Teks Sosiologi Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta Buku II, 1998.

-----, *Hukum dan Perkembangan Sosial Buku Teks Sosiologi Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, Buku I 1990.

Pressman dan Aaron Wildavsky. *Implementation*. Berkley. University Of California Press. 1973.

Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.

-----, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980.

-----, *Hukum Dalam Perspektif Sosial*, Alumni, Bandung, 1981.

-----, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung, 1979.

Rawls.J. *Theory of Justice*. New York. Harvard University Press. 1971.

- Ritzer George, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Penerbit PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Rodgers dan Bullock. *Law and Social Change*. Ney York. Mc Graw Hill. 1980.
- Rutz. Werner *Cities and Town in Indonesia: Their Development, Current Positions and Function With Regard to Administration and Regional Economy*, Stuttgart, Gebruder Borntraeger. 1987.
- Singarimbun, Masri & Sofyan Efendi, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta, 1983.
- Soedjatmoko, *Analisa Kebijakan dan Perkembangan Ilmu-Ilmu Sosial di Indonesia*, Brawijaya, Malang, 1983.
- Soedjatmoko, *Dimensi Manusia Dalam Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1983.
- Soekanto, Soerjono, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, CV Rajawali, Jakarta, 1983.
- , *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1984.
- , *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1982.
- Soemitro, Rochmat, *Dasar-Dasar Hukum Pajak dan Oajak Pendapatan*. PT. Eresco. Bandung. 1977.
- , *Asas dan Dasar Hukum Perpajakan 1 dan 2*. PT. Eresco. Bandung. 1992.
- Sukarji. Untung, *Pajak Pertambahan Nilai, Buku Panduan Kursus Pajak Brevet A, B dan C*, Karya Mandiri Jakarta, 1999.
- Suyanto Bagong, *Artikel Hak Masyarakat Miskin Hidup di Kota*, Jawa Pos, Surabaya, Selasa 18 September, 2004.
- Sukidin Basrowi, *Metode Penelitian Kualitatif Perspektif Mikro*, Penerbit Insan Cendikia, Suabaya, 2002 .

Salim Agus, *Teori dan Paradigma Penelitian Sosial (dari Denzin Guba dan Penerapannya)*, Penerbit PT Tiara Wacana, Yogya, 2001.

Sutopo, *Kebijaksanaan Publik dan Implementasi*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2000.

Suparmoko. M, *Ekonomi Publik untuk Keuangan dan Pembangunan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2002.

Tim Kajian Perumahan dan Permukiman Fakultas Teknik Universitas Diponegoro, *Laporan Akhir Penyusunan Rencana Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima dan Pengrajin di Kawasan Kota Lama Semarang*, Semarang, 1999/2000.

Wahab. Solichin Abdul, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2001.

Udoji Chief J.O. *The African Public Servant As a Public Policy in Africa*. Atrican Association For Public Administration and Management. Adis Abeba. 1981.

Kamus Lengkap Bahasa Indonesia. Akar Media. Surabaya.

Undang-Undang dan Peraturan Lain :

1. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah.
2. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi daerah Nomor 23 Tahun 2001 Tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.
3. Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Semarang

4. Surat Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Semarang Nomor 180/392 Tahun 1991 Tentang Proses lahirnya kebijakan Pemerintah Kota Semarang.
5. Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 11 Tahun 2000 Tentang Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima.
6. Keputusan Walikota Semarang Nomor 511.3/16 Tentang Penetapan Lahan/Lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Wilayah Kota Semarang, Keputusan Walikota Semarang Nomor 130.2/339 tahun 2000 Tentang Penyerahan Sebagian Tugas Dinas Tata Bangunan, Dinas Kebersihan, Dinas Pertamanan dan UPD Pengelola Pedagang Kaki Lima Kepada Kelurahan Kota.
7. Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 4 tahun 2001 Tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan dan Kelurahan Kota Semarang,
8. Peraturan Daerah Kota Semarang Nomor 1 tahun 2003 Tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.