

# KEBIJAKAN RELOKASI PEDAGANG KAKI LIMA DI KOTA MANADO PROVINSI SULAWESI UTARA

Oleh: Arnold Bura

Institut Pemerintahan Dalam Negeri

E-mail: arnoldbura21@gmail.com

## ABSTRACT

*The purpose of this study was (1) to analyze and find out what the Government's policy to relocate street vendors Manado City in the center of the city of Manado. (2). To analyze and determine the factors that influence Relocation Policy Implementation street vendors by the City of Manado. Data collection techniques include in-depth interviews and documentation. Data analysis techniques include data reduction, data presentation and conclusion. Data validity checking techniques include degree of confidence, and the degree of dependency and certainty.*

*In this study it was found that PKL relocation policy based Perwako No. 1 of 2006 concerning the relocation of street vendors in the market due to Manado Bersehati population and the presence of street vendors in the city center of Manado 45 raises complex issues that directly impact the other activities in the region, especially public transportation routes to be disrupted due to the capacity of the central area of the city of Manado 45 can no longer accommodate diverse activities.*

*Assertiveness factor is needed in the City Government made a policy on street vendors. Are also important factors to be considered is the feasibility of a sale is seen from all aspects, primarily the physical condition of the building is also provided for the relocation of economic value that can be obtained by street vendors in these locations. Also affecting the relocation policy implementation is weak supervision and monitoring of the implementation of the policy.*

*Thus it can be suggested that the relocation of street vendors Policy mayor Regulation No. 1 of 2006 should be revised or updated to a higher legal force the relocation of local regulation of street vendors. Government policy has had to consider the interests of both parties. On the one hand giving opportunity to all people to a decent life with his work, but still managing urban obliged to be a comfortable place for all activities of the citizens. Assertiveness factor is needed in the City Government made a policy on street vendors. This shows about government authority as the holder of the authority under applicable laws. Are also important factors to be considered is the feasibility of a sale, arranged from all aspects, primarily the physical condition of the building is also provided for the relocation of economic value that can be obtained by street vendors in these locations.*

**Keywords:** *public policy, relocation, street vendors.*

## ABSTRAK

**T**ujuan penelitian ini adalah (1) untuk menganalisis dan mengetahui apa kebijakan Pemerintah untuk merelokasi PKL Kota Manado di pusat

kota Manado. (2). Untuk menganalisis dan menentukan faktor-faktor yang memengaruhi Pelaksanaan Kebijakan Pelaksanaan Pelaburan PKL oleh Kota Manado. Teknik pengumpulan data termasuk wawancara mendalam dan dokumentasi. Teknik analisis data meliputi reduksi data, penyajian data dan penarikan simpulan. Teknik pemeriksaan validitas data termasuk tingkat kepercayaan, dan tingkat ketergantungan dan kepastian.

Dalam studi ini ditemukan bahwa kebijakan relokasi PKL berdasarkan Perwako No. 1 Tahun 2006 tentang relokasi pedagang kaki lima di pasar karena penduduk Manado Bersehati dan keberadaan PKL di pusat kota Manado 45 menimbulkan masalah kompleks yang berdampak langsung kegiatan lain di wilayah tersebut, terutama jalur transportasi umum menjadi terganggu karena kapasitas kawasan pusat kota Manado 45 tidak lagi dapat menampung beragam kegiatan.

Faktor ketegasan diperlukan di Pemerintah Kota membuat kebijakan tentang PKL. Juga faktor penting yang harus diperhatikan adalah kelayakan penjualan dilihat dari semua aspek, terutama kondisi fisik bangunan juga disediakan untuk relokasi nilai ekonomi yang dapat diperoleh oleh pedagang kaki lima di lokasi tersebut. Juga memengaruhi pelaksanaan kebijakan relokasi adalah lemahnya pengawasan dan pemantauan implementasi kebijakan.

Dengan demikian dapat disarankan bahwa relokasi PKL Kebijakan Peraturan Walikota Nomor 1 Tahun 2006 harus direvisi atau diperbarui ke kekuatan hukum yang lebih tinggi relokasi peraturan lokal PKL. Kebijakan pemerintah harus mempertimbangkan kepentingan kedua belah pihak. Di satu sisi memberikan kesempatan kepada semua orang untuk hidup layak dengan pekerjaannya, tetapi tetap mengelola perkotaan wajib menjadi tempat yang nyaman untuk semua kegiatan warga. Faktor ketegasan diperlukan di Pemerintah Kota membuat kebijakan tentang PKL. Ini menunjukkan tentang otoritas pemerintah sebagai pemegang otoritas di bawah hukum yang berlaku. Juga faktor penting yang harus dipertimbangkan adalah kelayakan penjualan, diatur dari semua aspek, terutama kondisi fisik bangunan juga disediakan untuk relokasi nilai ekonomi yang dapat diperoleh oleh pedagang kaki lima di lokasi tersebut.

**Kata kunci:** kebijakan publik, relokasi, pedagang kaki lima.

## PENDAHULUAN

Setiap daerah dalam menata dan mengatur sistem pemerintahannya pasti mempunyai cita-cita yang ingin dicapai. Cita-cita dan tujuan yang diyakini kebenarannya oleh masyarakat yang kemudian dijadikan sebagai dasar pijakan dalam melaksanakan pembangunan didaerahnya. Karena cita-cita merupakan kristalisasi nilai-nilai yang diyakini kebenarannya maka antara negara satu dengan negara lainnya tidak sama dalam hal pencapaian tujuan.

Demikian juga dengan negara Indonesia yang mempunyai tujuan seperti yang tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) khususnya Alinea IV yaitu

melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Cita-cita tersebut juga termasuk dalam sistem negara kita yang menganut sistem welfare state atau negara kesejahteraan yakni semua kebijakan pemerintah harus bertujuan untuk mensejahterakan rakyatnya baik pemerintah maupun daerah.

Seiring dengan dianutnya konsep desentralisasi dalam penyelegaraan pemerintahan di Indonesia, kewajiban tersebut juga dijalankan oleh satuan pemerintah daerah.

Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota sebagai Institusi yang lebih dekat dan secara langsung berhubungan dengan masyarakat, akan menjadi efektif untuk menjalankan fungsi kesejahteraan, ketentraman dan dalam konsepsi negara hukum, setiap bentuk tindakan pemerintah baik dalam rangka pengaturan maupun pelayanan harus didasarkan pada asas legalitas. Asas ini mengandung arti bahwa setiap tindakan hukum pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Setiap ketentuan yang berkaitan dengan warga negara harus didasarkan pada undang-undang.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, setiap tindakan pemerintah daerah harus didasarkan pada Peraturan Daerah. Dengan kata lain, setiap tindakan pemerintah atau Pemerintah Daerah baik dalam rangka pengaturan maupun pelayanan harus didasarkan pada undang-undang atau Peraturan Daerah (Perda). Tidak ada kewenangan bagi pemerintah atau pemerintah daerah untuk mencampuri kehidupan warga masyarakat, kecuali ada kewenangan yang diberikan oleh undang-undang atau peraturan daerah.

Untuk dapat terciptanya suatu kondisi ketentraman dan ketertiban yang mantap di daerah, perlu dilakukan suatu pembinaan yang meliputi segala usaha, tindakan, pengarahan serta pengendalian segala sesuatu yang berkaitan dengan ketentraman dan ketertiban. Kondisi ketentraman dan ketertiban yang mantap dan terkendali dalam masyarakat akan mendorong terciptanya stabilitas nasional dan akan menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan di daerah maupun pelaksanaan pembangunan daerah maka tugas Kepala Daerah akan bertambah, terutama dalam menegakkan Peraturan Daerah dan Penyelenggaraan Ketertiban.

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Perda dijadikan sebagai asas legalitas sebagai sumber legitimasi, bagi pemerintah daerah untuk melakukan pengaturan, pengawasan, penertiban, ataupun pemberian sanksi bagi pihak yang melanggar peraturan

perundang-undangan yang berlaku. Peraturan Daerah Kota Manado Nomor 18 Tahun 2000 tentang tentang Pembinaan Ketentraman dan Ketertiban kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Walikota Manado Nomor 1 Tahun 2006 tentang Relokasi Pedagang Kaki Lima di Pasar Bersehati menjadi dasar pengaturan, pengawasan, penertiban bahkan relokasi bagi permasalahan Pedagang Kaki Lima di Kota Manado.

Salah satu permasalahan yang dihadapi Pemerintah Kota Manado adalah dalam penataan Pedagang Kaki Lima (PKL). Rendahnya kesadaran untuk mentaati hukum dan tata ruang kota dapat dilihat dari para PKL yang memakai fasilitas umum berupa badan jalan terutama di pusat Kota kawasan pasar 45. Kondisi ini menyebabkan gangguan kemacetan lalu lintas, pencemaran, penumpukan sampah dan sebagainya. Dalam menangani masalah pedagang kaki lima, yang merupakan masalah kota, Pemerintah Kota Manado telah berupaya melakukan menertibkan dan penataan Pedagang Kaki Lima. Penataan terhadap Pedagang Kaki Lima yang dilakukan pemerintah Kota Manado sejak masa pemerintahan Walikota Manado Jimmy Rimba Rogi bahkan dengan melakukan relokasi dengan menyediakan tempat yang memadai bagi PKL.

Pada awalnya penertiban yang diikuti dengan relokasi PKL berjalan sesuai yang diharapkan. Namun sejak pemerintahan yang ada saat ini para PKL berupaya kembali "menginvasi" area pusat Kota 45 Manado untuk berjualan sebagaimana dahulu mereka lakukan dahulu sebelum dilakukan penertiban besar-besaran oleh pada saat masa pemerintahan Walikota Jimmy Rimba Rogi.

Penolakan terhadap relokasi PKL telah menjadi masalah bagi Pemerintahan Walikota Vicky Lumentut saat ini, hal ini diduga dipicu oleh menurunnya pendapatan mereka di tempat relokasi yang baru. Bahkan kinerja Polisi Pamong Praja Kota Manado yang bisa melakukan negosiasi dengan PKL untuk dapat kesempatan berjualan di pusat kota 45 telah memotivasi PKL untuk tidak patuh terhadap

Peraturan tentang relokasi PKL di Kota Manado.

Adapun Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut (1) Untuk menganalisis dan mengetahui apa yang menjadi kebijakan Pemerintah Kota Manado untuk merelokasi PKL di pusat Kota Manado. (2) Untuk menganalisis dan mengetahui faktor-faktor apa saja yang memengaruhi Implementasi Kebijakan Relokasi PKL oleh Pemerintah Kota Manado.

Berikut konsep-konsep yang digunakan menyangkut variable-variabel yang diteliti dalam penelitian ini (1) Kebijakan Publik (2) Konsep Pemerintahan Daerah (3) Pedagang Kaki Lima.

## METODE

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif yaitu suatu metode penelitian yang didasarkan pada kondisi yang alamiah dengan paradigma interpretatif dan konstruktif.

Metode kualitatif sering juga disebut metode penelitian naturalistik karena penelitiannya dilakukan pada kondisi yang alamiah dengan data yang terkumpul serta analisisnya bersifat kualitatif. Dalam penelitian kualitatif, instrumennya adalah orang (Human Instrument) yaitu peneliti itu sendiri. Peneliti akan terjun ke lapangan sendiri, baik pada grand tour question, tahap fokus dan seleksi melakukan pengumpulan data, analisis dan membuat simpulan. (Sugiyono 2008)

## HASIL PENELITIAN

Persoalan PKL dinilai banyak pihak sebagai suatu bentuk dari kegagalan pemerintah menyediakan lapangan kerja untuk kaum miskin. Salah satu faktor yang terkait dengan problema riil PKL adalah konsep informalitas diperkotaan. Konsep tersebut tidak bisa lepas dari dikotomi sektor formal dan sektor informal yang mulai dibicarakan sejak era tahun 70-an. Data BPS tahun 2005 menyebutkan 64,4 persen penduduk bekerja di sektor informal. Di pedesaan sektor informal itu didominasi sektor pertanian (80,6 persen),

sementara diperkotaan didominasi oleh setor perdagangan (42,4 persen).

Kota Manado sebagai ibukota Provinsi Sulawesi Utara tidak lepas dari curat-marutnya penataan kota terutama di pusat-pusat perbelanjaan, khususnya di salah satu pusat perbelanjaan pasar 45. Hal ini dikarenakan populasi dan keberadaan pedagang kaki lima di Pusat Kota 45 Manado menimbulkan permasalahan yang kompleks sehingga secara langsung memberikan pengaruh terhadap aktivitas lain di kawasan tersebut, terutama jalur transportasi umum menjadi terganggu karena kapasitas kawasan Pusat Kota 45 Manado tidak bisa lagi menampung aktivitas yang beragam. Sebagai antisipasi terhadap masalah yang ada di Pusat Kota 45 Manado, Pemerintah Kota Manado mengeluarkan kebijakan tentang relokasi PKL di Pusat Kota 45 Manado ke kawasan alternatif lain.

Kebijakan relokasi PKL adalah upaya dari Pemerintah Kota Manado untuk menfungsikan kembali fasilitas-fasilitas public yang tidak lagi berfungsi sebagaimana mestinya. Di samping itu pemerintah kota juga sedang melaksanakan berbagai program yang berhubungan dengan penataan kota agar talpak lebih indah, sehingga sebagai ibukota Provinsi, Kota Manado diharapkan menjadi kota yang memberikan rasa nyaman bagi siapa saja yang datang.

Sebagai fenomena nasional, penanganan PKL cenderung sama di setiap daerah yang ada di Indonesia, yaitu dengan melakukan relokasi sebagai model jalan tengah bagi kepentingan dua belah pihak yaitu kepentingan pemerintah dalam rangka penataan dan kota dan memaksimalkan fungsi fasilitas publik dan kepentingan PKL untuk memiliki pendapatan yang lebih baik. Menyatukan kedua kepentingan ini diperlukan suatu produk kebijakan yang dirumuskan secara cermat terlebih dahulu sebelum ditetapkan sebagai suatu kebijakan, agar kedua kepentingan berjalan selaras.

Upaya mengatasi pedagang kaki lima yang berpotensi pembangunan ekonomi atau pengganggu ketertiban umum yaitu bagaimana pedagang kaki lima bisa tetap berjalan namun

tidak sampai mengganggu ketertiban umum. Untuk memahami siapa sebenarnya yang merumuskan kebijakan lebih dahulu harus dipahami sifat-sifat semua pemeran serta bagian atau peran apa yang mereka lakukan, wewenang atau bentuk kekuasaan yang mereka miliki dan bagaimana mereka saling berhubungan. Pemerintah harus berusaha untuk mengatasi permasalahan ini dengan bijak dan terbuka dengan menyadarkan kepada masyarakat baik terhadap pedagang kaki lima itu sendiri maupun konsumennya untuk selalu berusaha mentaati segala aturan yang ada dalam pemerintahan.

Dalam perumusan kebijakan sesungguhnya sudah memperhatikan prinsip penting yaitu melibatkan para pihak yang menjadi obyek dalam pembuatan kebijakan tersebut.

Kebijakan pemerintah sudah sejak tahun 2001 dalam upaya penertiban PKL sampai dengan Perwako Nomor 1 Tahun 2006 dibuat dengan memperhatikan kepentingan dua belah pihak. Di satu sisi memberi kesempatan kepada seluruh masyarakat untuk dapat hidup layak dengan hasil pekerjaannya, namun di sisi lain pemerintah berkewajiban menata perkotaan untuk menjadi tempat yang nyaman bagi seluruh aktivitas warga kota. Untuk itu pemerintah harus membuat kebijakan-kebijakan yang dapat mengakomodir kedua kepentingan tersebut.

Kebijaka-kebijakan tersebut mendapatkan tantangan dari para PKL yang menilai kebijakan tersebut tidaklah menguntungkan PKL. Mengatasi hal ini, pemerintah di bawah kepemimpinan Walikota Vicky Lumentut akhirnya mengeluarkan kebijakan yang bersifat kompromi dengan dikeluarkannya beberapa kebijakan di antaranya: SK Walikota Manado No. 160 Tahun 2010 tentang Pemberian Izin Berjualan Kepada PKL di Kompleks Pasar 45 Menjelang Hari- Hari Besar Keagamaan dan SK Walikota No. 123 Tahun 2011 tentang Pemberian Izin Berjualan Kepada PKL di Lokasi Kalimas Kelurahan Calaca Kecamatan Wenang Menjelang Hari Raya Natal 2011 dan Tahun Baru 2012.

Kebijakan yang diambil oleh pemerintah kota dengan mengizinkan PKL berjualan di kawasan pasar 45 yang ditertibkan sebelumnya, dengan alasan dhari-hari besar keagamaan, tentu saja membuka peluang bagi PKL untuk tetap berjualan di sana walaupun sudah tidak lagi adanya har-hari besar tersebut. Hal ini dapat dilihat sampai saat ini (pengamatan peneliti). Kebijakan seperti ini menunjukkan ketidak tegasan pemerintah yang cenderung “bermain aman” dan tidak secara analitik melihat dampak dari kebijakan yang kompromistis tersebut. Akibatnya arah penangana PKL menjadi tidakpasti dan cenderung temporer.

Walaupun sudah ada ketegasan dari pemerintah tentang ijin berjualan di kawasan pasar 45 hanya karena menjelang hari-hari besar kegamaan, dalam kenyataannya hal tersebut tidak diindahkan oleh PKL mereka tetap saja berjualan di kawasan tersebut walau waktunya sudah lewat dan sampai saat ini jumlah PKL semakin banyak berjualan di wilayah taman kesatuan bangsa dan sudah berlangsung sekitar (6) enam tahun. Sikap seperti ini merupakan akibat dari tarik ulurnya kebijakan pemerintah yang dilakukan oleh pemerintah sendiri. Kewibawaan pemerintah menjadi lemah.

Keseriusan Satpol PP untuk melaksanakan tugas sering termentahkan dengan keputusan pimpinan Pol PP untuk mengizinkan para PKL berjualan di tempat yang sudah dilarang dikarenakan alasan kurang koordinasi antara petugas dengan pimpinan.

Dari kebijakan yang tidak tegas seperti ini juga telah mendorong oknum-oknum yang berpengaruh mendapatkan keuntungan pribadi. Bahkan kewibawaan pemerintah kota melalui petugas - petugasnya dilapangan (Satpol PP) sudah tidak ada lagi oleh karena tindakan-tindakan transaksional yang dilakukan oleh oknum pimpinan Satpol PP dan wakil rakyat. Apalagi alasan koordinasi telah memayungi pimpinan untuk menganulir tugas yang dilaksanakan oleh Satpol PP.

## Faktor-faktor Memengaruhi Implementasi Kebijakan Relokasi PKL oleh Pemerintah Kota Manado

Untuk dapat mewujudkan *output* dan *outcomes* yang ditetapkan, maka kebijakan publik perlu untuk diimplementasikan tanpa diimplementasikan maka kebijakan tersebut hanya akan menjadi catatan-catatan elit sebagaimana dipertegas oleh Udoji (Agustino:2006) yang mengatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Konsep implementasi kebijakan merupakan suatu konsep yang memiliki berbagai perspektif yang berbeda-beda sehingga cukup sulit untuk merumuskan batasannya secara definitif.

Dalam kamus Webster (Wahab:2008) pengertian implementasi dirumuskan secara pendek, dimana "*to implementation*" (mengimplementasikan) berarti "*to provide means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melakukan sesuatu); *to give practical effect to*" (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Beranjak dari rumusan implementasi tersebut dapat diperoleh gambaran bahwa "*to implementation* (mengimplementasikan) berkaitan dengan suatu aktivitas yang terlaksana melalui penyediaan sarana (misalnya: undang-undang, peraturan pemerintah, pedoman pelaksanaan, sumber daya dan lain-lain) sehingga dari aktivitas tersebut akan menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu.

Sejak pemerintahan Walikota Jimmy R. Rogi Pemerintah Kota Manado telah memulai melakukan relokasi PKL yang ada di pasar 45 ke Pasar Bersehati Kota Manado dengan dikeluarkannya SK Walikota No 1 Tahun 26 tentang relokasi PKL. Hal tersebut sudah di sosialisasikan berbagai cara. Bahkan sosialisasi sudah dilakukan melalui keterlibatan para PKL saat rencana perumusan kebijakan relokasi PKL yang dilakukannya oleh Pemerintah Kota Manado.

Pada awalnya kebijakan ini dalam pengimplematasiannya mendapat tantangan dari pihak PKL. Bahkan pelarangan paksa sampai pada pembongkaran lokasi-lokasi yang sudah menjadi tempat penjualan PKL sering menimbulkan bentrok antara pihak pemerintah dalam hal ini petugas Satpol PP dengan pihak PKL. Namun kebijakan Pemerintah Kota ini bisa dilaksanakan. Pemerintah Kota pada waktu itu telah mempersiapkan tempat relokasi bagi PKL di pasar bersehati Manado. Lokasi pasar 45 sempat berubah dengan tidak ada lagi pedagang kaki lima yang berjualan baik di jalan maupun di trotoar termasuk di beberapa lokasi fasilitas publik. Namun belakangan pasar 45 kota Manado suda mulai bemunculan pedagang kaki lima yang kembali berjualan. Kebijakan relokasi Pemkot Manado relokasi seperti ini tidak dapat diimplemetasikan secara maksimal. Ketegasan pemerintah kota sangat dibutuhkan dalam membuat suatu kebijakan tentang PKL. Hal ini menunjukkan tentang kewibawaan pemerintah sebagai pemegang kewenangan berdasarkan undang-undang yang berlaku.

Di sisi lain implementasi kebijakan relokasi PKL dinilai tidak memperhatikan prinsip-prinsip dalam melaksanakan relokasi sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 41 Tahun 2012 tentang Pedoman Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, dijelaskan bahwa Penataan Pedagang Kaki Lima adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah melalui penetapan lokasi binaan untuk melakukan penetapan, pemindahan, penertiban dan penghapusan lokasi pedagang kaki lima dengan memperhatikan kepentingan umum, sosial, estetika, kesehatan, ekonomi, keamanan, ketertiban, kebersihan lingkungan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Kebijakan relokasi PKL oleh Pemerintah Kota Manado. Pedagang kaki lima memang sangat nyata terlihat sebagai salah satu bagian dari suatu kota dan biasanya tersebar pada kawasan strategis seperti perdagangan

terutama di pusat kota dan mereka hadir secara alami bersama perkembangan yang terjadi pada sektor formal seperti swalayan, supermarket, mall, ruko, dan seterusnya. Di Sulawesi Utara, khususnya di kota Manado sebagai Ibukota Provinsi, tingkat penyebaran dan pertumbuhan pedagang kaki lima sangat berkaitan dengan pertumbuhan penduduk yang terjadi di kota Manado dimana hal ini disebabkan oleh Urbanisasi penduduk dan arah pengembangan kota Manado sebagai salah satu kota pariwisata serta kota besar di wilayah Timur Indonesia.

Sejak tahun 2001 dan terjadinya krisis moneter, Pusat Kota 45 Manado selalu diminati dan dipadati pengunjung karena merupakan tempat perdagangan grosir dengan harga terjangkau, Pusat Kota 45 Manado merupakan kawasan pusat kota lama di kota Manado dimana aktivitasnya memiliki intensitas yang tinggi dan pedagang kaki lima juga merupakan bagian dari kawasan ini dengan populasi paling besar di kota Manado. Hal ini dibuktikan dengan adanya data Perusahaan Daerah Pasar Kota Manado mengenai jumlah pedagang yang terdata /berstatus resmi berdasarkan SK Walikota Manado No. 145 Tahun 2001 tentang Penempatan Lokasi dan Batas Tempat Berjualan (Pasar Senggol) Sementara Serta Jam Berjualan Pedagang Golongan Ekonomi Lemah Dikompleks Pasar 45 Manado.

Seiring waktu berjalan populasi dan keberadaan Pedagang Kaki Lima di Pusat Kota 45 Manado menimbulkan permasalahan yang kompleks sehingga secara langsung memberikan pengaruh terhadap aktivitas lain di kawasan tersebut, terutama jalur transportasi umum menjadi terganggu karena kapasitas kawasan Pusat Kota 45 Manado tidak bisa lagi menampung aktivitas yang beragam. Sebagai antisipasi terhadap masalah yang ada di Pusat Kota 45 Manado, Pemerintah Kota Manado mengeluarkan kebijakan tentang rencana relokasi PKL di Pusat Kota 45 Manado ke kawasan alternatif lain. Hal ini dibuktikan dengan kebijakan Pemerintah Kota Manado berupa SK Walikota Manado No. 19 Tahun

2005 tentang Pembentukan TIM Sosialisasi, Penataan, dan Relokasi PKL ke LOS Kompleks Pasar Bersehati Kota Manado.

Kebijakan ini menimbulkan perdebatan antara PKL itu sendiri dan Pemerintah Kota Manado karena sebagian besar PKL di kawasan tersebut menolak relokasi dengan alasan nilai strategis kawasan baru dan tempat relokasi tersebut tidak mengakomodir kepentingan PKL itu sendiri. Keadaan di tahun selanjutnya mengalami perubahan dimana Pemerintah Kota Manado mengeluarkan lagi kebijakan lanjutan dengan adanya SK Walikota Manado No.1 Tahun 2006 tentang Penataan dan Penempatan Pedagang Kaki Lima di Lokasi LOS Kompleks Pasar Bersehati Kota Manado.

Keadaan yang terjadi setelah relokasi dilakukan, Pusat Kota 45 Manado pada umumnya sudah kondusif atas kebijakan relokasi yang telah dilakukan, tapi di tahun 2011 aktivitas PKL yang direlokasi kembali menyebar dan menempati kawasan lama Pusat Kota 45 Manado walaupun jumlahnya tidak terlalu signifikan dan terjadi di waktu tertentu seperti menjelang hari-hari besar keagamaan dan musim tertentu saja. Mendukung hal ini, pemerintah kota mengeluarkan SK Walikota Manado No. 160 Tahun 2010 tentang Pemberian Izin Berjualan Kepada PKL di Kompleks Pasar 45 Menjelang Hari- Hari Besar Keagamaan dan SK Walikota No. 123 Tahun 2011 tentang Pemberian Izin Berjualan Kepada PKL di Lokasi Kalimas Kelurahan Calaca Kecamatan Wenang Menjelang Hari Raya Natal 2011 dan Tahun Baru 2012.

Mencermati kebijakan relokasi PKL Berdasarkan Peraturan Walikota No 1 Tahun 2006. Pemerintah Kota mengeluarkan kebijakan tersebut dengan didasari pada perkembangan PKL yang semakin melonjak tajam. Dalam menghasilkan kebijakan tersebut, para pedagang (PKL) dipindahkan ke lokasi yang baru yaitu di pasar Bersehati Manado. Dalam perumusan kebijakan pemerintah telah mengundang para instansi terkait dengan rencana relokasi tersebut. Adapun instansi terkait semuanya berasal dari Pemerintah

sendiri bersama dengan asosiasi Pedagang Kaki Lima.

Namun demikian kebijakan relokasi tersebut mendapat penolakan dari PKL yang beranggapan bahwa kebijakan relokasi cenderung merugikan pihak kepada. Dalam perkembangan selanjutnya, dengan melihat fenomena yang berkembang pemerintah Kota Manado melakukan kompromi kepada PKL untuk dapat kembali berjualan di tempat-tempat yang sudah dilarang khususnya pada besar keagamaan. Bahkan hal itu diikuti oleh SK Walikota Manado No. 160 Tahun 2010 tentang Pemberian Izin Berjualan Kepada PKL di Kompleks Pasar 45 Menjelang Hari- Hari Besar Keagamaan dan SK Walikota No. 123 Tahun 2011 tentang Pemberian Izin Berjualan Kepada PKL di Lokasi Kalimas Kelurahan Calaca Kecamatan Wenang Menjelang Hari Raya Natal 2011 dan Tahun Baru 2012.

Dampak dari sikap tidak tegas ini telah memberikan ruang kepada pihak PKL dan Petugas di lapangan untuk kompromi dalam bentuk transaksional sehingga walaupun bukan hari-hari besar mereka bebas berjualan. Keadaan juga diperparah dengan tidak adanya pengawasan dari Pemerintah untuk dapat melaksanakan secara benar apa yang sudah menjadi kebijakan Pemerintah Kota. Akibatnya petugas yang ingin melaksanakan tugas dengan benar menalami kesulitan oleh karena bingung apa yang harus dikerjakan.

Dalam pemilihan alternative kebijakan yang dilakukan oleh Pemkot Manado nampaknya tidak dimulai dengan perumusan awal dibuatnya kebijakan dengan memperhitungkan dampak-dampak dari kebijakan tersebut. Sehingga munculnya SK Walikota Manado No. 160 Tahun 2010 tentang Pemberian Izin Berjualan Kepada PKL di Kompleks Pasar 45 Menjelang Hari- Hari Besar Keagamaan dan SK Walikota No. 123 Tahun 2011 tentang Pemberian Izin Berjualan Kepada PKL di Lokasi Kalimas Kelurahan Calaca Kecamatan Wenang Menjelang Hari Raya Natal 2011 dan Tahun Baru 2012 merupakan suatu keputusan yang muncul sesaat guna membangun kompromi dengan PKL yang sesungguhnya

menimbulkan dampak yang tidak baik bagi upaya penataan pusat kota ke depan.

Proses perumusan kebijakan merupakan inti dari kebijakan publik, karena dari sinilah akan dirumuskan batas-batas kebijakan itu sendiri. Tidak semua isu yang dianggap masalah bagi masyarakat perlu dipecahkan oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan, yang akan memasukkannya ke dalam agenda pemerintah yang kemudian diproses menjadi sebuah kebijakan setelah melalui berbagai tahapan

William Dunn (Winarno: 2002) menyebutkan, dalam pembuatan kebijakan publik, tahap-tahap yang dilaluinya adalah:

- (1) Tahap penyusunan agenda. Masalah-masalah akan berkompetisi dahulu sebelum dimasukkan ke dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada saat itu, suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali dan beberapa yang lain pembahasan masalah tersebut ditunda untuk waktu yang lama. Tahap penyusunan agenda merupakan tahap yang akan menentukan apakah suatu masalah akan dibahas menjadi kebijakan atau sebaliknya.
- (2) Tahap formulasi kebijakan. Masalah yang masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tersebut didefinisikan untuk kemudian dicari alternatif pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif yang ada. Dalam tahap perumusan kebijakan ini, masing-masing alternatif akan bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Pada tahap ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik. Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.



- (3) Tahap implementasi kebijakan. Suatu program hanya akan menjadi catatan-catatan elit, jika tidak diimplementasikan. Pada tahap ini, berbagai kepentingan akan saling bersaing, beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan dari para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.
- (4) Tahap penilaian kebijakan. Pada tahap ini, kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Kebijakan publik pada dasarnya dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan. Oleh karena itu, maka ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

#### **Faktor-Faktor Memengaruhi Implementasi Kebijakan Relokasi PKL oleh Pemerintah Kota Manado**

Dalam implemantasi kebijakan Peraturan Walikota Nomor 1 Tahun 2006 tentang Relokasi PKL di Pasar Bersehati Manado telah ditemukan berbagai kendala yang menjadi faktor penting dalam implementasi kebijakan tersebut di kota Manado. Adapun faktor-faktor tersebut antara lain:

- (1) Ketegasan Pemerintah Kota. Dalam melaksanakan kebijakan relokasi PKL di pusat Kota Manado telah memberi ruang kepada PKL untuk tidak mengindahkan kebijakan tersebut oleh karena tidak tegasnya pemerintah dalam hal implementasi kebijakan relokasi tersebut. Keluarnya kebijakan pemerintah kota tentang ijin berjualan ditempat-tempat terlarang pada saat hari-hari besar telah bertentangan dengan kebijakan pemerintah yang sudah direncanakan sebelumnya yaitu relokasi para PKL dari puta kota 45. Hal ini tentu saja menimbulkan ketidak konsistensi pemerintah yang berakibat menurunnya wibawa pemerintah.
- (2) Kelayakan Tempat Relokasi, Faktor yang menentukan juga dari implementasi kebijakan relokasi PKL yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Manado adalah kelayakan tempat yang harus memiliki nilai ekonomis yang ditunjang oleh infrastruktur bangunan yang memadai. Tempat relokasi yang dibuat oleh pemerintah dirasakan tidak representatif dari aspek ekonomi. Hal ini dibuktikan dengan pendapatan para PKL yang menurun drastis. Pemerintah tidak mempersiapkan secara terencana tempat yang menjadi pilihan untuk relokasi PKL, misalnya saja soal akses menuju ke lokasi melalui kebijakan transportasi yang mengarah ketempat relokasi yang efektif dan efisien, yaitu masyarakat yang membutuhkan jasa PKL juga tidak mengalami kesulitan untuk sampai ke tempat tersebut misalnya tempatnya mudah dijangkau serta biaya transportasi yang murah.
- (3) Monitoring dan Pengawasan, Lemahnya monitoring dan pengawasan mengakibatkan terjadinya distorsi dalam implemenatsi kebijakan relokasi PKL yang dilaksanakan oleh Pemkot Manado. Kelemahan ini membuat pemerintah tidak mendapatkan masukan yang tepat dari lapangan tentang dampak yang terjadi setelah diberlakukannya kebijakan relokasi tersebut. Misalnya soal fasilitas penjualan yang sudah tidak layak lagi dijadikan tempat berjualan. Kondisi ini tentu menyumbat komunikasi atara pembuat kebijakan dengan obyek kebijakan tersebut yaitu pihak PKL dan masyarakat, sehingga ada banyak hal yang bisa diselesaikan lewat komunikasi tidak bisa dilakukan.

Menurut George Edward (1980) Implementasi kebijakan publik agar dapat mencapai keberhasilan, mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan secara jelas. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus diinformasikan kepada kelompok sasaran (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila penyampaian tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas, tidak memberikan pemahaman atau bahkan tujuan dan sasaran kebijakan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi suatu penolakan atau resistensi dari kelompok sasaran yang bersangkutan. Jika yang dikomunikasikan berubah-ubah akan membingungkan dalam pelaksanaan kebijakan yang bersangkutan. Struktur birokrasi juga menjadi penentu suatu implementasi kebijakan. Organisasi, menyediakan peta sederhana untuk menunjukkan secara umum kegiatan-kegiatannya dan jarak dari puncak menunjukkan status relatifnya. Garis-garis antara berbagai posisi-posisi itu dibingkai untuk menunjukkan interaksi formal yang diterapkan.

- (4) Kinerja dan Kesejahteraan Aparatur. Faktor kinerja aparat juga sangat menentukan dan memengaruhi Implementasi kebijakan relokasi tersebut. Banyak aparat yang cenderung pragmatis dalam melaksanakan kebijakan relokasi di kota Manado tersebut baik dari tingkat pelaksana (Staf Pol PP) sampai kepada pimpinan (Komandan di lapangan dan pimpinan instansi yang dinilai tidak konsisten demi keuntungan pribadi). Hal ini membuat sasaran kebijakan tidak terlaksana secara maksimal. Pemerintah kota sendiri dalam menanggapi isu-isu miring tentang kinerja aparat di tempat relokasi seperti tidak berdaya dan menganggap bahwa penyimpangan tugas para aparat lebih ditentukan dari mental aparat sendiri, tanpa adanya kemauan melakukan tindakan tegas. Apalagi adanya oknum-oknum pejabat yang diduga melindungi PKL untuk bebas berjualan di tempat yang sudah dilarang.

Keadaan ini memberikan peluang bagi setiap aparat untuk melakukan kompromi dengan PKL berlandaskan transaksional. Akibatnya tujuan dan sasaran yang akan dicapai dalam menjadi kabur. Fakta ini juga memungkinkan terjadi oleh karena tidak adanya dukungan finansial yang melindungi kesejahteraan aparat sehingga mereka memilih jalan pintas untuk membangun kompromi dengan PKL dan mereka mendapatkan bayaran. Hal ini dilakukan untuk memenuhi kebutuhan mereka yang tidak secara maksimal disediakan oleh Pemerintah Kota.

## SIMPULAN

Kebijakan relokasi PKL berdasarkan Perwako Nomor 1 Tahun 2006 tentang relokasi PKL di pasar bersehati Manado dikarenakan populasi dan keberadaan Pedagang Kaki Lima di Pusat Kota 45 Manado menimbulkan permasalahan yang kompleks sehingga secara langsung memberikan pengaruh terhadap aktivitas lain di kawasan tersebut, terutama jalur transportasi umum menjadi terganggu karena kapasitas kawasan Pusat Kota 45 Manado tidak bisa lagi menampung aktivitas yang beragam. Kebijakan relokasi PKL adalah upaya dari Pemerintah Kota Manado untuk memfungsikan kembali fasilitas-fasilitas public yang tidak lagi berfungsi sebagaimana mestinya.

Kebijakan pemerintah sudah sejak tahun 2001 dalam upaya penertiban PKL sampai dengan dikeluarkan Perwako Nomor 1 Tahun 2006 dibuat dengan memperhatikan kepentingan dua belah pihak. Di satu sisi memberi kesempatan kepada seluruh masyarakat untuk dapat hidup layak dengan hasil pekerjaannya, namun di sisi lain pemerintah berkewajiban menata perkotaan untuk menjadi tempat yang nyaman bagi seluruh aktivitas warga kota. Untuk itu pemerintah harus membuat kebijakan-kebijakan yang dapat mengakomodir kedua kepentingan tersebut.

Pemerintah mengeluarkan kebijakan yang sifatnya kompromi tentang penataan PKL di Lokasi pasar 45, hal ini dibuktikan dengan dikeluarkannya SK Walikota Manado No. 160

Tahun 2010 tentang Pemberian Izin Berjualan Kepada PKL di Kompleks Pasar 45 Menjelang Hari- Hari Besar Keagamaan dan SK Walikota No. 123 Tahun 2011 tentang Pemberian Izin Berjualan Kepada PKL di Lokasi Kalimas Kelurahan Calaca Kecamatan Wenang Menjelang Hari Raya Natal 2011 dan Tahun Baru 2012.

Kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Kota dengan mengizinkan PKL berjualan di kawasan pasar 45 yang ditertibkan sebelumnya, dengan alasan dhari-hari besar keagamaan, tentu saja membuka peluang bagi PKL untuk tetap perjualan di sana walaupun sudah tidak lagi adanya har-hari besar tersebut. Hal ini dapat dilihat sampai saat ini (pengamatan peneliti). Kebijakan seperti ini menunjukkan ketidak tegasan Pemerintah yang cenderung “bermain aman” dan tidak secara analitik melihat dampak dari kebijakan yang kompromistis tersebut. Keseriusan Satpol PP untuk melaksanakan sering termentahkan dengan keputusan pimpinan Pol PP untuk mengizinkan para PKL berjualan di tempat yang sudah dilarang dikarenakan alasan kurang koordinasi yang tidak terjadi antara petugas dengan pimpinan.

Dari kebijakan yang tidak tegas seperti ini juga telah mendorong oknum-oknum yang berpengaruh mendapatkan keuntungan pribadi. Bahkan kewibawaan Pemerintah Kota melalui petugas - petugasnya dilapangan (Satpol PP) sudah tidak ada lagi oleh karena tindakan-tindakan transaksional yang dilakukan oleh oknum pimpinan Satpol PP dan wakil rakyat.

Dalam melaksanakan kebijakan soal penataan kota, Pemerintah Kota Manado cenderung mengabaikan komponen penting dalam implemetasinya yaitu pelaksana di lapangan yaitu petugas Satpol PP. Hal ini juga menjadi sumber kegagalan dalam melaksnakan kebijakan perelokasian PKL selama ini.

Faktor Ketegasan Pemerintah Kota sangat dibutuhkan dalam membuat suatu kebijakan tentang PKL. Hal ini menunjukkan tentang kewibawaan pemerintah seagai pemegang kewenangan berdasarkan undang-undang yang berlaku.

Faktor yang juga penting untuk diperhatikan adalah kelayakan tempat penjualan yang dilahtha dari semua aspek, utamanya kondisi fisik bangunan yang disediakan untuk relokasi juga nilai ekonomis yang bisa didapat oleh PKL di lokas tersebut.

Faktor yang juga memengaruhi implementasi kebijakan reloaksi adalah lemahnya pengawasan dan monitoring terhadap pelaksanaan kebijakan tersebut. Bahkan ada pembiaran terhadap penyimpangan yang terjadi di tempat relokas.

Faktor Kinerja dan Kesejahteraan Aparat, juga sangat menentukan dan memengaruhi Implementasi kebijakan relokasi tersebut. Banyak aparat yang cenderung pragmatis dalam melaksanakan kebijakan relokasi di kota Manado tersebut baik dari tingkat pelaksana (Staf Pol PP) sampai kepada pimpinan (Komandan di lapangan dan pimpinan instansi yang dinilai tidak konsistensi demi keuntungan pribadi).

## DAFTAR PUSTAKA

- Agustino Leo, 2008. *Politik dan Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI
- Edward III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington, DC, Congressional Quarterly Press
- Sugiyono, 2008. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Kualitatif dan R&D*. Alfabeta. Bandung
- Wahab, Solichin Abdul, 2004, *Analisis Kebijakan - Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Winarno, Budi, 2002. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta Media Pressindo.

## Peraturan Perundang-Undangan

- SK Walikota Manado No. 160 Tahun 2010 tentang Pemberian Izin Berjualan Kepada PKL di Kompleks Pasar 45 Menjelang Hari- Hari Besar Keagamaan.
- SK Walikota No. 123 Tahun 2011 tentang Pemberian Izin Berjualan Kepada PKL

di Lokasi Kalimas Kelurahan Calaca Kecamatan Wenang Menjelang Hari Raya Natal 2011 dan Tahun Baru 2012.

Peraturan Daerah Kota Manado No. 18 Tahun 2002 tentang Meningkatkan Ketentraman dan Ketertiban di Kota Manado

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

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