

Kinerja Implementasi Kebijakan Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima dan Strategi Inovasinya di Kawasan Pasar Royal Kota Serang

Policy Implementation Performance of Street Vendors Revitalization and Empowerment and Innovation Strategies in Royal Market Area Serang City

Ahmad Sururi¹

Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial, Ilmu Politik dan Ilmu Hukum
Universitas Serang Raya
Jl. Raya Serang – Cilegon KM.5 Serang - Banten
Telp.02548235007 dan Fax.02548235007

(Diterima 23/04/19; Disetujui 07/09/19)

Abstract

The rapid development of the informal sector of street vendors in urban areas requires comprehensive handling and synergistic policies from policy stakeholders. Unmanaged street vendors might create problems such as the use expanded use of public facilities and public spaces that lead to congestion. Those problems reduce the aesthetic aspect of the city. Another problem in Serang City is an average street vendor does not have a Business Registration Letter (SDU) or illegal. Therefore, the situation triggers the establishment street vendor arrangement and empowerment policy. The purpose of this study is to analyze the performance of street vendor arrangement and empowerment policy in the Serang Royal Market Area and this study also formulates an innovation strategy for structuring and empowering street vendors in the Serang Royal Market Area. By employing a descriptive qualitative approach, the informants of this study are ten people, namely street vendors, managers of the Association of Street Vendors in the Serang Royal Market Area, and apparatus of the Serang City Cooperative Trade and Industry Office and Serang City Civil Service Police Unit. The data in this study uses primary data and secondary data. By considering several indicators, such as coverage, accessibility, and the suitability of the program with the empowerment and arrangement of street vendors policy, this study concludes the policy implementation of street vendor empowerment and arrangement is quite good. However, other indicators, such as the bias indicators, frequency indicators, service delivery, and access indicators, have not carried out intensively and sustainably. Finally, this study recommends the empowerment and arrangement policy of street vendors in the Serang Royal Market Area can be done further through the modification of five fundamental principles of policy innovation. The principles, namely 1) Kinds of Support; 2) Management of Innovation; 3) Type of Relationship and 4) Kind of Value Creation and 5) Output and outcome innovation.

Keywords: Implementation Performance, Policy Innovation, Street Vendors, Royal Market.

¹ Email: Sururiahmad20@gmail.com

Abstrak

Pesatnya perkembangan sektor informal Pedagang Kaki Lima (PKL) di kawasan perkotaan memerlukan penanganan kebijakan yang komprehensif dan sinergis dari *stakeholder* kebijakan. Permasalahan yang dihadapi seperti penggunaan fasilitas umum dan ruang publik sehingga menimbulkan kemacetan, mengurangi keindahan kota dan rata-rata PKL tidak mempunyai Surat Daftar Usaha (SDU) atau ilegal merupakan agenda yang mendorong adanya kebijakan penataan dan pemberdayaan. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis bagaimana kinerja implementasi kebijakan penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima di Kawasan Pasar Royal Kota Serang dan merumuskan strategi inovasi kebijakan penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima di kawasan Pasar Royal Kota Serang. Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Subjek informan adalah 10 (sepuluh) orang yaitu pedagang kaki lima, pengelola Organisasi paguyuban pedagang kaki lima Pasar Royal Kota Serang dan aparatur Dinas Perdagangan dan Perindustrian Koperasi Kota Serang serta Satuan Polisi Pamong Praja Kota Serang. Data dalam penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder. Kesimpulan pengukuran kinerja implementasi kebijakan pemberdayaan dan penataan pedagang kaki lima di Kawasan Pasar Royal Kota Serang berdasarkan indikator cakupan, akses, dan kesesuaian program dengan kebutuhan kinerja implementasi kebijakan pemberdayaan dan penataan PKL sudah cukup baik sedangkan indikator bias, indikator frekuensi, dan *service delivery* dan indikator akses belum dilaksanakan secara intensif dan berkelanjutan. Kemudian strategi inovasi kebijakan pemberdayaan dan penataan pedagang kaki lima di kawasan Pasar Royal Kota Serang dilakukan melalui modifikasi lima kunci prinsip inovasi kebijakan yaitu 1) *Kinds of Support*; 2) *Management of Innovation*; 3) *Type of Relationship* dan 4) *Kind of Value Creation* dan 5) *Output and outcome innovation*.

Kata Kunci: Kinerja Implementasi, Inovasi Kebijakan, Pedagang Kaki Lima, Pasar Royal

1. PENDAHULUAN

Sektor informal di Indonesia mengalami perkembangan yang sangat cepat. Salah satu pemicu tumbuhnya sektor informal tersebut adalah terbatasnya lapangan pekerjaan sehingga memunculkan tingginya angka pengangguran terbuka di Indonesia. Berdasarkan data Biro Pusat Statistik tahun 2018, tercatat sampai dengan tahun 2018 sebanyak 127,07 juta orang penduduk bekerja dan 6,87 juta orang menganggur (sebanyak 5,13%). Jumlah penduduk yang bekerja pada sektor informal di Indonesia adalah sebanyak 73,98 juta (58,22%), apabila dibandingkan dengan sektor formal, jumlah tersebut masih menunjukkan angka yang sangat tinggi, hanya sebesar 53,09 juta orang (41,78%). Hal ini menunjukkan bahwa kontribusi sektor informal dalam penyediaan lapangan pekerjaan sangat signifikan dan memerlukan perhatian serta penanganan yang optimal dari pemerintah termasuk dalam hal ini adalah pemerintah daerah.

Pemerintah Daerah sebagai pemegang otoritas kebijakan di daerah mempunyai kewenangan otonom untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) melalui sektor ekonomi informal. Oleh sebab itu kebijakan untuk memberikan ruang dan keberpihakan terhadap sektor informal menjadi prioritas program bagi pemerintah daerah. Hernando de Soto (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2009) mengatakan bahwa diskriminasi yang merugikan terhadap sektor informal perlu diakhiri. Usaha sektor informal yang perlu mendapatkan perhatian pemerintah adalah Pedagang Kaki Lima (PKL). Pedagang Kaki Lima (PKL) merupakan salah satu bagian tak terpisahkan dari sektor ekonomi informal. Salah satu bentuk perhatian kebijakan pemerintah tersebut dapat berupa pemberdayaan

dan penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) sebagai bentuk tugas dan tanggung jawab pemerintah dalam kebijakan dan pelayanan publik.

Sebagaimana kota-kota lain di Indonesia, Kota Serang yang berkedudukan sebagai pusat pemerintahan Provinsi Banten, juga mengalami permasalahan pengelolaan dan penataan kota dengan PKL yang semakin tumbuh pesat. Pertumbuhan sektor informal di Kota Serang berdasarkan hasil pendataan oleh Pemerintah Daerah sampai dengan tahun 2018 tercatat 1.046 PKL yang tersebar di 6 (enam) kecamatan dan 250 PKL terdapat di Pasar Royal yang merupakan sebuah kawasan pusat perbelanjaan di Kota Serang. Permasalahan PKL di Pasar Royal seperti penggunaan fasilitas umum pada trotoar dan bahu jalan sehingga menimbulkan kemacetan, mengurangi keindahan kota dan rata-rata PKL tidak mempunyai Surat Daftar Usaha (SDU) atau ilegal, kebanyakan legal tetapi tidak terdaftar. Di sisi lain, berdasarkan data Kota Serang dalam Angka tahun 2017, sektor ekonomi yang paling banyak menyerap tenaga kerja adalah sektor perdagangan selain hotel dan restoran yaitu sebesar 31,40%, diikuti sektor jasa kemasyarakatan, sosial, dan perorangan sebesar 22,05% ("Kota Serang dalam Angka tahun 2017," 2017). Dalam aspek perwujudan kebijakan publik, Pemerintah Kota Serang telah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (PKL) yang bertujuan untuk mengatur dan menata PKL agar keberadaan PKL mampu menunjang pertumbuhan perekonomian daerah dengan tetap mewujudkan dan memelihara lingkungan yang indah, tertib, dan nyaman.

Berbagai upaya kebijakan pemberdayaan dan penataan PKL kawasan Pasar Royal yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Serang melalui *leading sector* Dinas Perdagangan, Perindustrian dan Koperasi sudah dilakukan seperti memfasilitasi bantuan sarana dagang seperti tenda berjualan, pengembangan jaringan dan promosi bagi UMKM Kota Serang melalui acara bazar dan bimbingan teknis melalui pelatihan kewirausahaan serta penertiban relokasi PKL. Meskipun demikian, menurut hasil pra penelitian yang dilakukan oleh penulis, upaya kebijakan yang dilakukan tersebut masih belum berjalan secara optimal, misalnya belum konsistennya program-program pembinaan kewirausahaan, penertiban PKL tidak diikuti dengan pembinaan yang berkelanjutan dan masih adanya izin PKL untuk beroperasi meskipun menggunakan fasilitas umum sehingga sering menimbulkan kemacetan.

Kota Serang terus berkembang, baik dari segi pertumbuhan penduduk, ekonomi, sosial dan budaya serta meningkatnya pembangunan infrastruktur berjalan beriringan dengan meningkatnya jumlah PKL dan pekerjaan sektor informal lainnya. Hal tersebut memberikan keniscayaan bagi *stakeholder* kebijakan di Kota Serang agar secara optimal dapat mewujudkan kinerja implementasi kebijakan pemberdayaan dan penataan PKL yang dapat memberikan dampak positif bagi kesejahteraan PKL.

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah melakukan analisis kinerja implementasi kebijakan penataan dan pemberdayaan PKL Kawasan Pasar Royal Kota Serang berdasarkan indikator *output policy* (keluaran kebijakan) dan indikator *Policy Outcome* (dampak kebijakan) serta rekomendasi dan Strategi Inovasi kebijakan Penataan dan Pemberdayaan PKL Kawasan Pasar Royal Kota Serang.

2. TINJAUAN TEORITIS DAN PENELITIAN SEBELUMNYA

2.1 Pedagang Kaki Lima sebagai Sektor Informal

Konsep sektor informal diperkenalkan oleh (Hart, 1973) seorang antropolog Inggris yang menggambarkan sektor informal sebagai bagian angkatan kerja yang tidak

terorganisir. Dikemukakan bahwa penyelidikan empiris tentang kewiraswastaan di Acca dan kota-kota lain di Afrika bertentangan dengan apa yang selama ini diterima dalam perbincangan tentang pembangunan ekonomi. Pada tahun 1972 ILO (*International Labour Organization*) meluncurkan program untuk *World Employment Programme* (WEP) sebagai konsep sektor informal yang pertama kali diperkenalkan di dunia internasional (Hackenberg, 2013) Sektor informal mengacu kepada cara perkotaan melakukan sesuatu dengan ciri-ciri: a) mudah memasukinya dalam arti keahlian, modal, dan organisasi; b) perusahaan milik keluarga; c) beroperasi pada skala kecil; intensif tenaga kerja dalam produksi dan menggunakan teknologi sederhana; dan e) pasar yang tidak diatur dan kompetitif.

Sektor Informal adalah sektor yang tidak terorganisasi (*unorganized*), tidak teratur (*unregulated*), dan kebanyakan legal tetapi tidak terdaftar (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2009) disebutkan bahwa sektor informal memiliki karakteristik seperti jumlah unit usaha yang banyak dalam skala kecil; kepemilikan oleh individu atau keluarga, teknologi yang sederhana dan padat tenaga kerja, tingkat pendidikan dan keterampilan yang rendah, akses ke lembaga keuangan daerah, produktivitas tenaga kerja yang rendah dan tingkat upah yang juga relatif lebih rendah dibandingkan sektor formal. Definisi sektor informal secara umum adalah sektor yang terdiri dari unit usaha berskala kecil yang memproduksi, mendistribusikan barang dan jasa dengan tujuan pokok menciptakan kesempatan kerja dan pendapatan bagi dirinya masing-masing serta dalam usahanya itu sangat dibatasi oleh faktor modal maupun keterampilan (Sethuraman, 1981).

Istilah sektor informal sebagai sejumlah kegiatan ekonomi yang berskala kecil disebabkan karena: (i) umumnya mereka berasal dari kalangan miskin; (ii) sebagai suatu manifestasi dari situasi pertumbuhan kesempatan kerja di negara berkembang; (iii) bertujuan untuk mencari kesempatan kerja dan pendapatan untuk memperoleh keuntungan; (iv) umumnya mereka berpendidikan sangat rendah; (v) mempunyai keterampilan rendah, dan (vi) umumnya dilakukan oleh para migran. Selanjutnya, (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2009) menyebutkan bahwa ciri-ciri yang tergolong sebagai sektor informal, yaitu: (i) kegiatan usaha yang umumnya sederhana; (ii) skala usaha relatif kecil; (iii) usaha sektor informal umumnya tidak mempunyai izin usaha; (iv) untuk bekerja di sektor informal lebih mudah daripada di sektor formal; (v) tingkat pendapatan di sektor informal biasanya rendah; (vi) keterkaitan sektor informal dengan usaha-usaha lain sangat kecil; dan (vii) usaha-usaha di sektor informal sangat beraneka ragam (Sethuraman, 1981) Sedangkan istilah sektor informal biasanya digunakan untuk menunjukkan sejumlah kegiatan ekonomi yang berskala kecil (Nursiah & Kusnadi, 2015).

Secara konseptual terdapat empat teori yang menjelaskan lahirnya sektor informal, yaitu 1) *excess of labor supply approach*, berkembangnya sektor informal adalah respon terhadap keterbatasan sektor formal dalam menyerap *excess* tenaga kerja; 2) *neo marxist approach*, memandang sistem kapitalis dan padat modal akan tetapi buta akan distribusi hasil produksi sebagai biang keladi tumbuhnya sektor informal; 4) pendekatan *underground approach*, sektor informal tumbuh sebagai akibat kompetisi internasional di antara industri-industri besar dunia; 4) *neo liberal approach*, muncul sebagai akibat persyaratan birokratis dan administrasi yang harus dipenuhi untuk menjadi sektor informal (Berger & Buvinic, 1989).

Berdasarkan teori sektor informal, terdapat empat pendekatan yaitu **pertama**, teori modernisasi yang melihat sektor informal secara tradisionalis, pra-kapitalis, penggunaan cara-cara produksi dan strategi yang berlaku bagi masyarakat pedesaan yang terisolasi. Sektor Informal terperangkap di luar ekonomi modern karena mereka tidak memiliki pendidikan, keterampilan, dan tidak memiliki orientasi nilai; **kedua** teori dependensi yang melihat pengaturan tenaga kerja informal yang sebagian besar di luar hubungan formal eksploitatif produksi. Jadi, sektor informal dipandang sebagai penempatan dari pedesaan

ke lingkungan perkotaan; **ketiga** *Neoliberalisme* sebagai basis perekonomiaan *liberalisme*. *Neoliberalisme* berupaya mengalihkan kendali ekonomi dari publik ke sektor swasta dengan keyakinan akan menghasilkan pemerintahan yang lebih efisien dan meningkatkan kesehatan ekonomi negara; **keempat** adalah teori strukturalisme yang meyakini bahwa sektor informal bukan hanya hasil dari kelebihan pasokan tenaga kerja, atau regulasi berlebihan. Sebaliknya, elemen sentral dari pendekatan strukturalis adalah desakannya bahwa sektor informal tumbuh sebagai bentuk alternatif pemanfaatan tenaga kerja dan modal (Sherifat, 2011).

Dalam aspek perwujudan kebijakan publik, Pemerintah Kota Serang telah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima yang bertujuan untuk mengatur dan menata Pedagang Kaki Lima (PKL) agar keberadaan Pedagang Kaki Lima (PKL) mampu menunjang pertumbuhan perekonomian daerah dengan tetap mewujudkan dan memelihara lingkungan yang indah, tertib, dan nyaman. Berdasarkan peraturan tersebut pengertian pedagang kaki lima (PKL) adalah pelaku usaha yang melakukan usaha perdagangan dengan menggunakan sarana usaha bergerak maupun tidak bergerak menggunakan prasarana kota, fasilitas sosial, fasilitas umum, lahan dan bangunan milik pemerintah, pemerintah daerah provinsi, pemerintah kota, dan/atau swasta baik yang sementara/tidak menetap (Peraturan Daerah Kota Serang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, 2014).

Adapun pengertian penataan adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah melalui penetapan lokasi binaan untuk melakukan penetapan, pemindahan, penertiban dan penghapusan lokasi PKL dengan memerhatikan kepentingan umum, sosial, estetika, kesehatan, ekonomi, keamanan, ketertiban, kebersihan lingkungan, dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penataan PKL dilakukan dengan cara: 1) pendaftaran PKL; 2) pendaftaran PKL; 3) penempatan dan pemindahan PKL; 4) penempatan lokasi dan penghapusan lokasi PKL dan 5) peremajaan lokasi PKL (Peraturan Daerah Kota Serang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, 2014).

Selanjutnya, pengertian pemberdayaan adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dunia usaha, dan masyarakat sinergis dalam bentuk penumbuhan iklim usaha dan pengembangan terhadap PKL sehingga mampu untuk tumbuh dan berkembang baik kualitas maupun kuantitas usahanya. Pemberdayaan PKL menurut Peraturan Daerah Kota Serang No 4 Tahun 2014, sebagaimana dimaksud meliputi: 1) Peningkatan; 2) Kemampuan berusaha; 3) Fasilitas akses permodalan; 4) Fasilitas bantuan sarana dagang; 5) Penguatan kelembagaan; 6) Fasilitas peningkatan produksi; 7) Pengolahan, pengembangan jaringan dan promosi; serta 8) Pembinaan dan bimbingan teknis (Peraturan Daerah Kota Serang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, 2014).

2.2 Indikator Kinerja Implementasi Kebijakan

Pengukuran kinerja implementasi kebijakan akan sangat ditentukan oleh penilaian kinerja (*Performance Measurement*) para aktor kebijakan yang terlibat dengan melihat metode yang digunakan untuk menjawab pertanyaan studi implementasi yaitu: (i) apa isi dan tujuan dari suatu kebijakan; (ii) apa tahapan-tahapan yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut; dan (iii) apakah setelah tahapan-tahapan tersebut dilakukan, implementasi yang tadi dilakukan mampu mewujudkan tujuan kebijakan atau tidak (Fadlurrahman, 2014). Terdapat berbagai faktor dalam implementasi kebijakan (Wibawa, 1994) memberikan gambaran dalam bentuk bagan atas 4 (empat) faktor determinan kinerja implementasi kebijakan yang saling berinteraksi dan berfokus pada kinerja kebijakan,

faktor tersebut secara berturut-turut adalah: (1) Isi kebijakan; (2) *Political will*; (3) Karakteristik kelompok sasaran; dan (4) Dukungan Lingkungan. Sedangkan (Kanmiki & Bempah, 2017) mengemukakan bahwa ada empat faktor yang berpengaruh terhadap kinerja implementasi kebijakan, yakni: *a. Environmental conditions; b. Inter-organizational relationship; c. Resources; d. Characteristic implementing agencies*.

Untuk mengukur bagaimana kinerja implementasi kebijakan pemberdayaan dan penataan PKL di Kawasan Pasar Royal Kota Serang maka peneliti menggunakan indikator *policy output* dan indikator *policy outcome* (Purwanto, E.A., dan Sulistyastuti, 2012) bahwa *policy output* terdiri dari cakupan, bias, akses, frekuensi, *service delivery*, akuntabilitas dan kesesuaian program dengan kebutuhan dan *policy outcome* yang digunakan untuk menilai hasil atau dampak dari implementasi kebijakan yang terdiri dari *initial outcome* (dampak awal), *intermediate outcome* (dampak jangka menengah) dan *long term outcome* (dampak jangka panjang).

2.2.1 Policy Output (Keluaran Kebijakan)

Indikator *policy output* yang dianalisis dalam penelitian ini dipilih berdasarkan kesesuaian dengan penelitian untuk mendapatkan ketepatan pengukuran kinerja yaitu cakupan, bias, akses, frekuensi, *service delivery* kesesuaian program dengan kebutuhan. Untuk menjelaskan dan mengetahui bagaimana *Policy Output* (keluaran kebijakan) dalam mengukur kinerja implementasi kebijakan dan untuk memudahkan perumusan, maka digunakan tiga indikator yaitu indikator konseptual, indikator operasional, dan relevansi antara indikator dengan penelitian sebagaimana dikemukakan dalam tabel berikut ini:

Tabel 1. Indikator *Policy Output*

No	Indikator Konseptual	Indikator Operasional	Relevansi Indikator dengan Penelitian
1.	Cakupan	Untuk mengetahui sejauh mana atau berapa besar jumlah kelompok/penerima manfaat yang menerima kebijakan yang telah diimplementasikan.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apakah kelompok sasaran sudah menerima manfaat kebijakan yang diimplementasikan? 2. Berapa jumlah kelompok/penerima manfaat kebijakan?
2.	Bias	Untuk menilai apakah dalam implementasi kebijakan terdapat penyimpangan.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apakah kebijakan yang sudah diimplementasikan memiliki kesesuaian berdasarkan pelayanan yang diberikan dan tidak ada penyimpangan?
3.	Akses	Untuk mengetahui tingkat kemudahan kelompok sasaran/penerima manfaat kebijakan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apakah penerima manfaat kebijakan sudah menerima informasi secara menyeluruh tentang

No	Indikator Konseptual	Indikator Operasional	Relevansi Indikator dengan Penelitian
		yang telah diimplementasikan.	program/kebijakan yang akan dilaksanakan?
4.	Frekuensi & Service Delivery	Untuk mengukur tingkat frekuensi pelayanan yang diberikan dari kebijakan yang diimplementasikan dan melakukan penilaian tentang ketepatan pelayanan	<p>2. Apakah seluruh penerima manfaat kebijakan sudah mendapatkan hak akses komunikasi yang setara?</p> <p>3. Bagaimana tingkat kemudahan penerima manfaat dalam memperoleh pelayanan program/kebijakan?</p>
5.	Kesesuaian Program dengan Kebutuhan	Untuk mengukur apakah keluaran kebijakan sudah sesuai dengan kebutuhan penerima manfaat kebijakan	<p>1. Apakah program dan kebijakan sudah dilaksanakan secara berkelanjutan dan konsisten?</p> <p>2. Apakah kebijakan yang diimplementasikan sudah dilakukan di waktu yang tepat dan tidak menimbulkan dampak kerugian bagi penerima manfaat kebijakan?</p> <p>Bagaimanakah kesesuaian program/kebijakan dengan kebutuhan kelompok sasaran?</p>

Sumber: olahan penulis, 2019.

2.2.2 Policy Outcome (Dampak Kebijakan)

Yaitu digunakan untuk mengukur hasil implementasi kebijakan. Setiap kebijakan mempunyai target yang ingin dicapai yaitu derajat perubahan yang diinginkan. Dalam penelitian ini pengukuran indikator *policy outcome* yang digunakan terkait dengan kinerja implementasi kebijakan pemberdayaan dan penataan kawasan Pasar Royal Kota Serang adalah sebagaimana dikemukakan oleh (Purwanto, E.A., dan Sulistyastuti, 2012) yaitu *initial outcome* (dampak awal), *intermediate outcome* (dampak jangka menengah) dan *long term outcome* (dampak jangka panjang).

Penelitian tentang kebijakan dan penataan PKL sudah dilakukan, di antaranya oleh (Bromley, 2000) yang mendeskripsikan tentang PKL dengan fokus penelitian pada isu-isu yang berkaitan dengan permasalahan PKL sebagai sebuah fenomena dan sikap *ambivalen* pemerintah. Sedangkan penelitian yang dilakukan oleh (Roever & Skinner, 2016) menjelaskan tentang kebijakan perkotaan dan praktik pemerintah daerah yang berkaitan dengan PKL. Sementara banyak analisis penelitian yang mengeksplorasi alasan di balik penggusuran dan relokasi, penelitian ini mengacu pada metode survei dan partisipasi PKL. Data menunjukkan terdapat dampak dari profesi PKL seperti ketidakamanan, pelecehan dan penyitaan barang dagangan PKL. Penelitian ini secara singkat mengeksplorasi model pengorganisasian dan pendekatan kebijakan di Ahmedabad India dan Lima Peru, saat tindakan kolektif di antara PKL telah menghasilkan pendekatan kebijakan yang lebih inovatif. Penelitian ini menghasilkan rekomendasi untuk mendorong reformasi legislatif dan transparansi regulasi dikombinasikan dengan kemauan politik untuk menentang penggusuran para PKL.

Penelitian yang dilakukan oleh (Yunus & Insani, 2017) tentang tata kelola PKL di Kota Makassar menyebutkan perlu adanya rekomendasi kebijakan pemerintah yang lebih responsif kepada penjual pisang epe dengan menyediakan tempat menjual yang baik dan tidak harus mengganggu ketertiban kota. Keberadaan mereka sangat membantu mengembangkan bisnis kuliner tradisional yang dapat berkontribusi pada bisnis wisata. Sedangkan (Brata, 2010) dalam hasil penelitiannya menemukan fakta bahwa sebagian besar PKL di Yogyakarta mengalami kerentanan di tingkat menengah. Secara umum, kerentanan terdapat pada penjual makanan dengan tingkat bervariasi di berbagai lokasi.

Kemudian penelitian yang membahas tentang model zonasi penataan PKL dikemukakan oleh (Ramadhan, 2015), hasil penelitiannya menyebutkan bahwa model zonasi dalam penataan PKL sangat berdampak positif terhadap kesejahteraan PKL karena para PKL merasa nyaman saat berjualan dan penghasilan mereka bertambah semenjak penerapan model zonasi. Kemudian ada 2 faktor hambatan yang dihadapi oleh Pemkot Bandung khususnya Satpol PP dalam penataan PKL yaitu faktor internal satpol PP Kota Bandung yang kekurangan personil dan kekurangan armada. Sedangkan faktor eksternal yaitu ada beberapa PKL yang masih belum memahami Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL. Pemerintah Kota Bandung harus bisa meningkatkan kembali penataan PKL yang ada di Kota Bandung. Kemudian perlunya pemkot menyediakan sarana dan prasarana yang lebih memadai dan terus memberikan sosialisasi kepada seluruh PKL yang ada di Kota Bandung tentang Perda Nomor 4 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan PKL.

Penelitian yang dilakukan oleh (Hanser, 2016) menyebutkan bahwa konflik antara PKL dan pemerintahan kota telah menjadi pemandangan umum kota-kota di Negara Cina saat ini. Penelitian ini menjelaskan bagaimana visi jalan perkotaan modern telah menghasilkan kebijakan yang semakin membatasi penjual jalanan dan mendorong regulasi baru.

Selanjutnya penelitian oleh (Hermawati, Abdoellah, Gunawan, Nunung, & Caroline, 2019) menyimpulkan bahwa resistensi PKL bersifat dinamis dan bergantung pada sektor internal dan eksternal. Selain itu, penolakan PKL terhadap kebijakan penggusuran menyebabkan pemerintah Kota dan sikap aparatur memengaruhi pilihan resistensi tersebut.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh (Ramdhani, Sumaryana, & Ismanto, 2017) yang menyebutkan bahwa kegiatan pemantauan kebijakan terhadap PKL memiliki peran yang vital dalam menilai dan mengawal sejauh mana kebijakan yang sedang dilaksanakan dapat berjalan sesuai dengan koridor tujuan dan sasaran kebijakan tersebut, sehingga perlu dilakukan elaborasi yang mendalam, seperti pada aspek Kepatuhan, Pemeriksaan,

Akuntansi, dan/atau Eksplanasi, karena hasil dari pemantauan kebijakan dapat dijadikan acuan untuk melakukan upaya koreksi/modifikasi kebijakan.

Penelitian yang dilakukan oleh (Brown & McGranahan, 2016) menyimpulkan adanya kontribusi positif yang dapat dilakukan oleh pekerja informal dalam transisi ekonomi, peningkatan kontribusi ini akan memerlukan pengakuan dan dukungan terhadap profesi perempuan pekerja yang tidak dibayar (termasuk pengorganisasian masyarakat dan penyusunan strategi lingkungan) dan penerapan prinsip-prinsip perencanaan kota yang inklusif.

Selanjutnya (Miranti & Lituhayu, 2012) mengemukakan pada proses pelaksanaannya, program penataan PKL menghasilkan dampak positif yang lebih dirasakan oleh pihak pemerintah daerah setempat dan dampak negatif yang dirasakan oleh PKL. Muncul berbagai hambatan dalam pelaksanaan program penataan, seperti penolakan dari kelompok sasaran yaitu PKL sampai belum adanya tempat relokasi yang memenuhi keinginan PKL yaitu tempat yang strategis dan banyak pembeli. Berbagai hambatan yang ada perlu mendapat perhatian khusus dari instansi yang berwenang dalam pelaksanaan program agar menjadi lebih baik untuk pelaksanaan selanjutnya.

Penelitian yang dilakukan oleh (Rothenberg et al., 2016) menyimpulkan adanya bukti bahwa biaya pendaftaran yang tinggi adalah hambatan utama bagi perusahaan yang meninggalkan sektor informal. Sektor usaha informal di Indonesia cenderung berbeda dengan sektor usaha formal dilihat dari ukuran, upah karyawan, dan produktivitas tenaga kerja yang rendah, hingga jangkauan pasar yang terbatas.

Berbeda dengan penelitian terdahulu yang telah penulis paparkan di atas, dalam penelitian ini penulis mencoba menganalisis kinerja implementasi kebijakan penataan dan pemberdayaan PKL Kawasan Pasar Royal Kota Serang berdasarkan Indikator *output policy* (keluaran kebijakan) dan Indikator *Policy Outcome* (dampak Kebijakan) serta rekomendasi dan Strategi Inovasi Kebijakan Penataan dan Pemberdayaan PKL Kawasan Pasar Royal Kota Serang.

2.3 Inovasi Kebijakan Pemberdayaan dan Penataan PKL

Penerapan regulasi tentang inovasi terdapat dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. Inovasi daerah diperlukan dalam rangka peningkatan kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Inovasi adalah semua bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Inisiatif inovasi dapat berasal dari kepala daerah, anggota DPRD, aparatur sipil negara, perangkat daerah, dan anggota masyarakat. Istilah inovasi manajemen sektor publik juga dapat didefinisikan sebagai pengembangan rancangan kebijakan baru dan prosedur operasi standar baru oleh organisasi publik untuk mengatasi masalah kebijakan publik (Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, 2014).

Inovasi kebijakan adalah sebuah kebijakan yang baru bagi negara yang mengadopsinya, tanpa melihat seberapa usang programnya atau seberapa banyak negara lain yang telah mengadopsi sebelumnya (Tyran & Sausgruber, 2005). Secara konseptual terdapat tiga jenis inovasi kebijakan, yaitu:

1. *Policy innovation: new policy direction and initiatives* (inovasi kebijakan). Inovasi kebijakan yang dimaksud adalah adanya inisiatif dan arah kebijakan baru. Ini berarti bahwa setiap kebijakan (publik) yang dikeluarkan pada prinsipnya harus memuat sesuatu yang baru.
2. *Innovations in the policy-making process* (inovasi dalam proses pembuatan kebijakan). Pada peranan ini, maka fokusnya adalah pada inovasi yang memengaruhi proses pembuatan atau perumusan kebijakan.

3. *Policy to foster innovation and its diffusion.* Kebijakan yang dimaksud adalah kebijakan yang khusus diciptakan untuk mendorong, mengembangkan, dan menyebarluaskan inovasi di berbagai sektor (Mulgan & Albury, 2003).

Inovasi kebijakan dalam penelitian ini mengadaptasi pendapat dari (Sururi, 2017) yang mengemukakan empat kunci prinsip inovasi kebijakan yaitu 1) Jenis dukungan, dicapai melalui penerapan inovasi kebijakan yang dilakukan melalui kerja sama antara pejabat pemerintah dari semua level dan tingkatan dengan aktor nonpemerintah dengan tujuan untuk mencapai perubahan dalam proses organisasi dan dukungan kreativitas. Dalam hal ini identifikasi permasalahan kebijakan dianalisis dengan dukungan dari berbagai pihak guna memperoleh orientasi inovasi kebijakan yang berbasis pada pemecahan masalah; 2) Manajemen Inovasi, dilakukan dalam bentuk penataan organisasi dan administrasi sebagai hasil dari kerja sama yang telah dilakukan dengan melibatkan sumber daya eksternal dan internal. Proses restrukturisasi tata cara penyusunan kebijakan inovatif merupakan syarat mutlak yang perlu dilakukan dalam menyusun sebuah kebijakan termasuk manajemen kelembagaan dan inovasi organisasi; 3) Jenis dan karakteristik. Hubungan Inovasi kebijakan menuntut adanya karakteristik hubungan yang simbiosis mutualisme dari semua *stakeholder*. Melalui pendekatan hubungan demikian maka akan dapat tercapai hasil yang diharapkan. Kemampuan dalam penggunaan sumber daya secara optimal dan dukungan kerja sama yang bersifat terbuka dalam mewujudkan *good public policy governance*; 4) Karakteristik dalam penerapan nilai. Tingkat keberhasilan inovasi kebijakan diperoleh melalui penerapan nilai yang bermanfaat bagi kepentingan publik. Dan hal tersebut dilakukan dengan mendorong kerja sama antara pemerintah, masyarakat dan pihak swasta dilakukan dalam upaya penguatan sumber daya manusia di bidang perancangan kebijakan. Keempat kunci prinsip inovasi kebijakan tersebut diintegrasikan dan dianalisis dengan kondisi objektif kebijakan pemberdayaan dan penataan PKL Kawasan Pasar Royal Kota Serang.

3. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini menggunakan studi deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Subjek informan adalah 11 (sebelas) orang yang terdiri dari 5 (lima) orang perwakilan PKL, 3 (tiga) orang pengelola organisasi paguyuban PKL Pasar Royal Kota Serang dan 3 (tiga) orang dari unsur masing-masing perwakilan yaitu kepala seksi perdagangan Dinas Perdagangan dan Perindustrian Koperasi Kota Serang, Kepala Seksi Penertiban Satuan Polisi Pamong Praja, dan Kepala UPT Pasar. Data dalam penelitian ini diperoleh melalui data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara yang dilakukan secara langsung dengan informan dan data sekunder yaitu data atau dokumen yang berasal dari sumber berita, artikel, buku, maupun jurnal yang terkait dengan penelitian. Penelitian dilakukan pada bulan September 2018 sampai dengan bulan Februari 2019 bertempat di Kantor Dinas Perdagangan dan Perindustrian Kota Serang dan di Kawasan Pasar Royal Kota Serang. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara, observasi, dan dokumentasi. Sedangkan uji validitas data menggunakan teknik triangulasi data. Teknik analisis data yang digunakan secara induktif yaitu analisis data yang dilakukan ketika para peneliti kualitatif membangun pola-pola, kategori-kategori, dan tema-tema dari bawah ke atas (induktif).

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1. Analisis Kinerja Implementasi Kebijakan Penataan dan Pemberdayaan PKL Kawasan Pasar Royal Kota Serang: Indikator *output policy* (Keluaran Kebijakan)

4.1.1. Cakupan

Dalam hal ini indikator cakupan dianalisis melalui berapa jumlah persentase kelompok/penerima manfaat kebijakan yang menerima bantuan program/kebijakan. Berdasarkan hasil penelitian, proporsi dan jumlah keseluruhan PKL di kawasan Royal adalah 250 PKL. Berikut ini adalah jumlah penerima manfaat kebijakan penerima bantuan program-program Pemerintah Kota Serang.

Tabel 2. Jumlah Penerima Manfaat Kebijakan

Tahun	Nama Program/ Kebijakan	Jumlah Penerima Manfaat Program/ Kebijakan	Persentase
2016	Fasilitas akses permodalan	Belum Dilaksanakan	Dilaksanakan 94%
	Fasilitas bantuan sarana dagang	235 PKL	
2017	Fasilitas peningkatan produksi	185 PKL	74%
2017	Pengembangan jaringan dan promosi	175 PKL	70%
2018	Pembinaan bimbingan teknis	224 PKL	90%

Sumber: Hasil Penelitian, 2018.

Dari tabel di atas, dapat dijelaskan bahwa terdapat program atau kebijakan yang belum dilaksanakan yaitu fasilitas akses permodalan, sedangkan kebijakan yang mempunyai cakupan persentase di atas 90% adalah fasilitas bantuan sarana dagang bagi PKL dengan menyediakan tenda dan gerobak serta program pembinaan bimbingan teknis bagi PKL. Kemudian cakupan persentase yang berada pada kisaran 70-74% adalah fasilitas peningkatan produksi dan pengembangan jaringan dan promosi. Seluruh program memiliki jumlah rata-rata cakupan persentase sebesar 82%. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa cakupan kebijakan pemberdayaan dan penataan PKL di Kawasan Pasar Royal Kota Serang sudah diimplementasikan dengan baik meskipun masih terdapat program yang belum dilaksanakan seperti fasilitas akses permodalan.

4.1.2. Bias

Indikator ini digunakan untuk melihat apakah kebijakan yang diimplementasikan sesuai dengan pelayanan yang diberikan. Pada indikator ini, peneliti melakukan wawancara untuk mengetahui persepsi informan tentang kesesuaian antara kebijakan dan pelayanan yang diberikan. Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa kebijakan

pemberdayaan dan penataan PKL Kawasan Pasar Royal Kota Serang tidak terdapat penyimpangan, dalam hal ini implementor kebijakan sudah melaksanakan kebijakan berdasarkan tugas pokok dan fungsinya. Meskipun demikian, pelayanan yang diberikan masih belum optimal jika dilihat dari tingkat pengawasan terhadap PKL, indikasi tersebut dapat dilihat dari banyaknya PKL yang masih belum mematuhi zona berjualan sehingga terjadi penumpukan di sejumlah area yang menjadi larangan para PKL. Menurut informan, petugas Satuan Polisi Pamong Praja sebagai *leading sector* penataan dan penerbitan PKL sudah melakukan tugas dan tanggung jawabnya meskipun hanya dilakukan pada waktu-waktu tertentu.

4.1.3. Akses

Indikator ini digunakan untuk menilai apakah penerima manfaat kebijakan sudah menerima informasi secara menyeluruh tentang program/kebijakan yang akan dilaksanakan, apakah seluruh penerima manfaat kebijakan sudah mendapatkan hak akses komunikasi yang setara dan bagaimana tingkat kemudahan penerima manfaat dalam memperoleh pelayanan program/kebijakan. Hasil penelitian berdasarkan wawancara menunjukkan bahwa sosialisasi kebijakan sudah dilaksanakan oleh *stakeholder* kebijakan PKL Kota Serang melalui organisasi perwakilan pedagang kaki lima kawasan Pasar Royal yaitu Opek (Organisasi Pedagang Ekonomi Kecil) Royal Kota Serang. Dengan demikian dapat disimpulkan informasi kebijakan sudah didistribusikan dengan baik, meskipun masih terdapat keterbatasan akses komunikasi untuk menyampaikan keluhan dan hambatan-hambatan yang dihadapi.

4.1.4. Frekuensi dan Service Delivery

Indikator kinerja implementasi kebijakan selanjutnya adalah frekuensi atau intensitas untuk mengetahui keberlanjutan dan konsistensi kebijakan yang diimplementasikan. Berdasarkan hasil penelitian dapat dikemukakan bahwa kebijakan pemberdayaan dan penataan PKL masih belum optimal. Kegiatan pemberdayaan bagi PKL masih belum dilakukan sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2014 seperti kemampuan berusaha dan pemberian fasilitas akses permodalan belum pernah dilakukan sedangkan akses fasilitas bantuan sarana dagang, pengembangan jaringan dan promosi pembinaan dan bimbingan teknis meskipun sudah dilaksanakan akan tetapi belum dilaksanakan secara intensif dan berkelanjutan.

Kebijakan Penataan PKL masih terbatas pada pendataan PKL dan pendaftaran PKL sedangkan penempatan dan pemindahan PKL masih belum dilaksanakan. Dalam hal ini terjadi permasalahan dilematis bagi Dinas Perdagangan, Perindustrian dan Koperasi Kota Serang, meskipun sosialisasi relokasi PKL sudah dilakukan akan tetapi belum dapat diimplementasikan. Hal ini disebabkan karena belum dilakukannya revitalisasi lokasi PKL yang baru sehingga para PKL menolak untuk dilakukan relokasi. Persoalan tersebut juga terkait dengan waktu pelaksanaan relokasi yang masih belum ditetapkan sehingga tidak berdampak terhadap kebijakan yang akan diimplementasikan.

4.1.5. Kesesuaian Program dengan Kebutuhan

Untuk mengukur bagaimana kesesuaian program/kebijakan dengan kebutuhan kelompok sasaran, peneliti melakukan analisis pengumpulan data berdasarkan wawancara kepada PKL untuk mengetahui apakah program-program dan kebijakan yang diimplementasikan sudah memberikan manfaat dan diterima sesuai dengan kebutuhan. Setelah proses wawancara dilakukan terhadap perwakilan Organisasi Pedagang Ekonomi Kecil (OPEK) Kawasan Pasar Royal sebanyak dua orang dan tiga PKL maka dapat

disimpulkan bahwa program dan kebijakan sudah sesuai dengan kebutuhan PKL seperti pemberian fasilitas bantuan sarana dagang dan program pembinaan bimbingan teknis bagi PKL. Meskipun demikian harapan dari informan tentang program-program bagi PKL untuk lebih intensif dan diimplementasikan secara berkelanjutan.

4.2. Analisis Kinerja Implementasi Kebijakan Penataan dan Pemberdayaan PKL Kawasan Pasar Royal Kota Serang: Indikator *Policy Outcome* (Dampak Kebijakan)

4.2.1. *Initial Outcome*

Digunakan untuk mengetahui dampak langsung kinerja implementasi kebijakan Penataan dan Pemberdayaan PKL Kawasan Pasar Royal Kota Serang. Dalam mengukur *Initial outcome* yang diharapkan, peneliti mengukur pemanfaatan bantuan fasilitas Pemerintah Kota Serang seperti bantuan sarana berdagang, pengembangan jaringan dan promosi serta bimbingan teknis bagi PKL Kawasan Pasar Royal Kota Serang.

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa *initial outcome* sudah dimanfaatkan dengan baik dan sesuai dengan kebutuhan para PKL. Bantuan sarana berdagang dimanfaatkan secara langsung oleh PKL yang belum mempunyai sarana berdagang, jaringan dan promosi yang selama ini masih terbatas dapat dimanfaatkan secara langsung oleh PKL dan hasil pelatihan yang diperoleh melalui bimbingan teknis bagi PKL dapat dimanfaatkan secara langsung.

4.2.2. *Intermediate Outcome*

Indikator *intermediate outcome* digunakan untuk mengetahui dampak jangka menengah kinerja implementasi kebijakan penataan dan pemberdayaan PKL Kawasan Pasar Royal Kota Serang. Dampak *intermediate outcome* terjadi setelah dampak *initial outcome* tercapai. Dampak yang diharapkan adalah adanya peningkatan kualitas baik secara fisik maupun nonfisik serta derajat perubahan sikap dan perilaku. Peningkatan Kualitas fisik yang diharapkan seperti memadainya sarana berdagang dengan dukungan sarana berdagang yang layak dan mampu menarik minat pembeli serta peningkatan kualitas nonfisik seperti peningkatan keterampilan dan keahlian PKL maupun kualitas pelayanan yang diberikan terhadap pembeli, sedangkan derajat perubahan sikap dan perilaku untuk mematuhi zona berjualan PKL yang telah ditetapkan.

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa *intermediate outcome* sudah tercapai dengan baik. Dalam aspek peningkatan kualitas fisik dan nonfisik para PKL sudah mengalami peningkatan, hal tersebut dapat dibuktikan dengan meningkatnya jumlah pembeli dan peningkatan kualitas PKL dalam melayani pembeli. Sedangkan dalam aspek derajat perubahan sikap dan perilaku PKL untuk mematuhi zona berjualan sudah tercapai dengan baik, sebagian besar PKL dapat mematuhi zona berjualan yang sudah ditetapkan meskipun masih memerlukan pengawasan yang berkelanjutan dari petugas Satuan Polisi Pamong Praja dan Unit Pelaksana Teknis Pasar Kota Serang.

4.2.3. *Long Term Outcome*

Indikator *Long Term Outcome* digunakan untuk mengetahui dampak panjang kinerja implementasi kebijakan penataan dan pemberdayaan PKL Kawasan Pasar Royal Kota Serang. *Long Term Outcome* yang diharapkan adalah peningkatan kesejahteraan PKL, memiliki kontribusi dalam menyerap tenaga kerja dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) serta keberhasilan program relokasi dan revitalisasi PKL.

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa *long term outcome* masih terbatas kontribusinya dalam menyerap tenaga kerja sedangkan tingkat kesejahteraan PKL dan kontribusi terhadap PAD serta program relokasi dan revitalisasi PKL masih belum tercapai. Indikator peningkatan kontribusi dalam menyerap tenaga kerja dapat dibuktikan dengan semakin meningkatnya jumlah PKL di kawasan Pasar Royal Kota Serang. Sedangkan indikator tingkat kesejahteraan PKL yang belum mengalami peningkatan dan kontribusi terhadap PAD dikarenakan tingkat persaingan dengan toko-toko retail besar yang menawarkan harga jauh lebih murah sehingga PKL memiliki pendapatan yang belum signifikan dan minim dalam retribusi terhadap PAD Kota Serang.

Dampak jangka panjang dari kinerja implementasi kebijakan penataan dan pemberdayaan PKL Kawasan Pasar Royal Kota Serang masih belum tercapai dikarenakan kebijakan yang dilakukan masih terbatas pada pendataan dan pendaftaran PKL sedangkan kebijakan penempatan dan pemindahan, penempatan lokasi, penghapusan lokasi dan peremajaan lokasi PKL masih belum dilakukan.

4. 3. Rekomendasi dan Strategi Inovasi kebijakan Penataan dan Pemberdayaan PKL Kawasan Pasar Royal Kota Serang

Pertumbuhan sektor informal (Pedagang Kaki Lima) yang semakin pesat di kawasan perkotaan memunculkan dua aspek yang berbeda yaitu aspek positif dan negatif. Aspek positif, PKL memiliki kontribusi dalam menyerap tenaga kerja dan Pendapatan Asli Daerah (PAD), sedangkan aspek negatifnya PKL yang menempati ruang publik menimbulkan masalah kemacetan, lingkungan yang kurang sehat dan masalah sosial. Oleh sebab itu penanganan dan pengelolaan yang bermuara pada aspek kebijakan yang inovatif dari Pemerintah Kota sangat diperlukan untuk menjawab permasalahan tersebut.

Inovasi kebijakan dalam perspektif Administrasi Publik adalah jawaban yang efektif, kreatif dan unik terhadap masalah baru atau masalah baru terhadap masalah lama (Alberti & Bertucci, 2006). Meskipun demikian, Inovasi kebijakan menjadi tidak bersifat inovatif apabila kebijakan tersebut tidak mendorong dampak daya saing dan memberikan manfaat bagi kepentingan publik. Salah satu prasyarat penting untuk mendorong tumbuhnya inovasi kebijakan adalah kreativitas birokrasi dalam menciptakan daya perubahan dan gagasan-gagasan baru (Sururi, 2016). Inovasi kebijakan publik menjadi keharusan ketika kebijakan manual yang hanya berfungsi sekadar menggugurkan kewajiban pemerintah melahirkan berbagai kekecewaan dan kecemasan di tengah-tengah publik, khususnya yang menyangkut kepentingan hajat hidup orang banyak (Sururi, 2018). Dalam konteks penelitian ini, rumusan strategi inovasi kebijakan pemberdayaan dan penataan PKL dianalisis dengan melakukan modifikasi empat kunci prinsip inovasi kebijakan yaitu 1) *Kinds of Support*; 2) *Management of Innovation*; 3) *Type of Relationship* dan 4) *Kind of Value Creation* dan 5) *Output and outcome innovation*.

4.3.1. *Kinds of Support* (Jenis Dukungan)

a. Kerjasama antar Dinas/Instansi dan Organisasi Paguyuban Ekonomi Kecil (OPEK) Pedagang Kaki Lima (PKL) Pasar Royal

Aspek kerja sama menjadi salah satu jenis dukungan prioritas yang harus diperhatikan oleh *stakeholder* kebijakan pemberdayaan dan penataan PKL. Contoh program kerja sama yang dapat diwujudkan dapat berupa pelatihan kewirausahaan bagi para anggota OPEK dengan difasilitasi oleh Dinas Perdagangan, Peindustrian, dan Koperasi Kota Serang. Bentuk kerja sama tersebut dapat diimplementasikan melalui partisipasi OPEK sebagai representasi PKL dalam menyusun program-program pemberdayaan

dan penataan PKL. Menciptakan hubungan harmonis melalui kerja sama akan mendorong tingkat keberhasilan program dan kebijakan yang akan dilaksanakan.

b. Bantuan Finansial dan Fasilitas Sesuai dengan Kebutuhan

Jenis dukungan kedua adalah pemberian bantuan finansial dan fasilitas sesuai dengan kebutuhan PKL. Bantuan finansial melalui mekanisme kemudahan memperoleh kredit bagi PKL dengan tingkat suku bunga yang rendah menjadi salah satu opsi bagi Dinas Perdagangan, Perindustrian, dan Koperasi Kota Serang bekerja sama dengan lembaga keuangan Bank Banten termasuk dalam hal ini adalah fasilitas kemudahan perizinan dan persyaratan memperoleh kredit. Bantuan permodalan yang selama ini belum pernah diimplementasikan dapat difasilitasi melalui BUMD Pemerintah Kota Serang dan koperasi PKL.

4.3.2. *Management of Innovation (Pengelolaan Inovatif)*

a. Penguatan kelembagaan OPEK Kawasan Pasar Royal

Organisasi Paguyuban Pedagang Kaki Lima (PKL) Pasar Royal (OPEK) sebagai representatif PKL dapat dikembangkan sebagai organisasi yang dapat menghimpun berbagai kegiatan pengembangan PKL seperti pelatihan pengembangan usaha berbasis modal rendah dan peningkatan keterampilan promosi penjualan. Pembentukan koperasi sebagai wadah bagi PKL dalam memenuhi kebutuhan modal anggota menjadi penting dalam upaya menjaga eksistensi OPEK dan peningkatan sumber daya manusia (pedagang PKL), penyediaan sarana dan prasarana serta manajemen usaha.

b. Penataan regulasi dengan berbasis Pembinaan.

Penataan regulasi PKL dengan melakukan revisi terhadap Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 Kota Serang tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima yang masih belum optimal diimplementasikan menjadi salah satu *preferensi* untuk meningkatkan kontribusi PKL dalam upaya peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Dalam hal ini, aspek pembinaan PKL menjadi prioritas *stakeholder* kebijakan Pemerintahan Kota Serang melalui fasilitasi penataan lokasi dan bentuk usaha serta fasilitas pendukung lainnya.

4.3.3. *Type of Relationship*

a. Membangun Komunikasi antara Pemerintah dan PKL dalam Upaya Kesamaan Pandangan

Hal ini bertujuan agar kedua belah pihak mempunyai kesamaan pandangan terhadap program-program yang akan dilaksanakan. Sosialisasi adanya penataan dan pemberdayaan bagi PKL dilakukan dengan pendekatan humanis dan tidak menimbulkan dampak kerugian bagi PKL. Mekanisme sosialisasi dapat dilakukan melalui media cetak, media elektronik dan media sosial. Dalam aspek penataan PKL, monitoring penertiban didasarkan pada petunjuk teknis serta pelaksanaan dan tidak hanya dilakukan karena tuntutan dan situasi kondisi sehingga tercipta harmonisasi antara pemerintah dan PKL.

b. Membangun Jaringan Perdagangan

Persoalan PKL saat ini yang perlu mendapatkan perhatian adalah pengembangan jaringan melalui kerja sama dengan pengusaha besar yang dapat memberikan kontribusi dalam aspek permodalan dan alokasi barang dan jasa. Oleh sebab itu memperluas pasar dan jaringan bagi PKL dalam mengembangkan usaha sektor informal dengan pengusaha besar bertujuan agar PKL mendapatkan distribusi barang dan jasa yang lebih ekonomis. Dalam hal ini peran penting Dinas Perindustrian Perdagangan dan Koperasi, serta OPEK menjadi penting dalam upaya pengembangan

kerja sama dengan membuat *Momerandum of Agreement* (MoA) dengan pengusaha besar tersebut.

4.3.4. *Kind of Value Creation*

a. **Profesionalitas PKL**

Bimbingan dan pembinaan bagi PKL sebagai bentuk kerja sama diperlukan dalam upaya profesionalitas PKL. Tata kelola lokasi usaha yang dikelola secara profesional dengan fasilitas dari Pemerintah Kota Serang akan menciptakan suasana kawasan pasar yang tertib dan menarik pengunjung. Upaya-upaya promosi kreatif dilakukan agar PKL mempunyai daya tarik ekonomis bagi pengunjung. Bentuk bimbingan teknis pelatihan kewirausahaan dan perdagangan dengan mengundang narasumber yang berkompeten baik dari akademisi perguruan tinggi maupun pengusaha lokal yang sudah berhasil dalam usaha perdagangan.

b. **Keterampilan kewirausahaan PKL**

Kegiatan pelatihan bagi PKL berupa bimbingan manajerial usaha, kemitraan sesama sektor informal dan pengusaha besar serta pengembangan jaringan pemasaran. Dengan demikian diharapkan PKL dapat menambah penghasilannya. Kegiatan-kegiatan tersebut dapat dilakukan dengan menggunakan dana retribusi kebersihan sebesar Rp1.000,-/hari.

4.3.5. *Output and outcome innovation*

a. **Relokasi dan Revitalisasi PKL**

Upaya pemindahan tempat usaha PKL yang terus-menerus disosialisasikan dan masih belum diimplementasikan karena penolakan PKL untuk menempati lokasi usaha yang telah disediakan. Penyebab utama penolakan tersebut adalah tidak representatifnya tempat usaha yang baru dari segi kondisi lingkungan. Oleh sebab itu upaya pendekatan dan dialog yang intensif antara dinas/pemerintah Kota Serang dan PKL perlu terus dilakukan agar relokasi berjalan intensif. Salah satu tujuan dialog dengan membangun komunikasi dan memberikan kesadaran bagi PKL bahwa upaya relokasi dan revitalisasi memiliki tujuan positif bagi para PKL.

Penataan lokasi usaha PKL dilakukan dalam dua aspek yaitu fisik dan sosial. Aspek fisik menekankan pada penataan sarana dan prasana tempat usaha dan aspek sosial pada penataan lingkungan. Derajat perubahan yang diinginkan adalah terciptanya kondisi lokasi usaha yang memberikan kenyamanan bagi PKL dan pengunjung serta adanya lingkungan kawasan pasar yang aman dan tertib bagi pengunjung.

5. PENUTUP

Kinerja implementasi kebijakan pemberdayaan dan penataan PKL di Kawasan Pasar Royal Kota Serang masih belum optimal dilaksanakan. Berdasarkan pengukuran indikator kinerja implementasi kebijakan, indikator cakupan, akses, dan kesesuaian program dengan kebutuhan kinerja implementasi kebijakan pemberdayaan dan penataan PKL sudah cukup baik. Sedangkan indikator bias meskipun pelaksanaannya sesuai dengan kebijakan pelayanan yang diberikan akan tetapi masih lemah dalam aspek pengawasan dan pemantauan penertiban PKL. Pada indikator frekuensi dan *service delivery* masih belum sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2014 tentang penataan dan pemberdayaan PKL seperti kemampuan berusaha dan pemberian fasilitas akses permodalan belum pernah dilakukan sedangkan akses fasilitas bantuan sarana dagang, pengembangan

jaringan dan promosi pembinaan serta bimbingan teknis meskipun sudah dilaksanakan akan tetapi belum dilakukan secara intensif dan berkelanjutan.

Strategi inovasi kebijakan pemberdayaan dan penataan PKL di kawasan Pasar Royal Kota Serang dilakukan melalui *Output and outcome innovation* sebagai prasyarat aspek kebijakan dalam merumuskan penataan dan pemberdayaan PKL sebagai sektor informal yang potensial dalam mendorong pertumbuhan dan pemerataan ekonomi masyarakat. *Output* yang ingin dicapai adalah keberhasilan relokasi PKL dan *outcome innovation* yang diharapkan adalah proses revitaliasi lokasi usaha PKL yang representatif.

Berdasarkan hasil penelitian kinerja implementasi kebijakan berdasarkan *policy output* dan *policy outcome* maka saran yang dapat dikemukakan adalah mendorong kebijakan akses komunikasi bagi para PKL dalam menyampaikan keluhan dan hambatan serta konsistensi bagi pemerintahan Kota Serang dalam melaksanakan Peraturan Daerah Nomor 4 tahun 2014 tentang penataan dan pemberdayaan PKL seperti kemampuan berusaha, dan pemberian fasilitas akses permodalan, akses fasilitas bantuan sarana dagang, pengembangan jaringan dan promosi pembinaan dan bimbingan serta mendorong program-program penataan dan pemberdayaan bagi PKL secara berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Alberti, A., & Bertucci, G. (2006). Replicating Innovations in Governance : An Overview. In *Innovations in Governance and Public Administration : Replicating what works* (p. 1). New York.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, K. E. K. P. (2009). *Peran Sektor Informal sebagai Katup Pengaman Masalah Ketenagakerjaan*.
- Berger, M., & Buvinic, M. (Eds.). (1989). *Women's Ventures: Assistance to The Informal Sector in Latin America*. West Hartford, connecticut: Kumarian Press Library of Management for Development.
- Brata, A. G. (2010). VULNERABILITY OF URBAN INFORMAL SECTOR:: STREET VENDORS IN YOGYAKARTA, INDONESIA. *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, 5(5), 47–58.
- Bromley, R. (2000). Street vending and public policy: A global review. *International Journal of Sociology and Social Policy*. <https://doi.org/10.1108/01443330010789052>
- Brown, D., & McGranahan, G. (2016). The urban informal economy, local inclusion and achieving a global green transformation. *Habitat International*, 53, 97–105. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.11.002>
- Fadlurrahman, L. (2014). Kinerja Implementasi Kebijakan Penanganan Perempuan Korban Kekerasan. *Jurnal Kebijakan Dan Administrasi Publik*, 18(2), 2–28.
- Hackenberg, R. A. (2013). New Patterns of Urbanization in Southeast Asia : An Assessment. *Population and Development Review*, 6(3), 391–419.
- Handoyo, E., Semarang, U. N., & Income, M. (2018). Street Vendors (PKL) as the Survival Strategy of Poor Community. *Journal of Economics and Policy*, 11(March), 173–188. <https://doi.org/10.15294/jejak.v11i1.12510>
- Hanser, A. (2016). Street Politics: Street Vendors and Urban Governance in China. *China Quarterly*, 226(April), 363–382. <https://doi.org/10.1017/S0305741016000278>
- Hart, K. (1973). Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana. *The Journal of Modern African Studies*, 11(1), 61. <https://doi.org/10.1017/S0022278X00008089>
- Hermawati, R., Abdoellah, O. S., Gunawan, B., Nunung, R., & Caroline, R. (2019). The Dynamics of Street Vendors' Resistance in Bandung City, 34(2), 321–331.
- Kanmiki, E. W., & Bempah, B. O. S. (2017). "Drivers" of sound policy implementation : An overview from a theoretical perspective "Drivers" of sound policy implementation :

- An overview from a theoretical perspective E - mail : bsobempah@gmail.com Policy , Planning , Monitoring and Evaluation Di. *Policy, Planning, Monitoring and Evaluation Division*, (May).
- Kota Serang dalam Angka tahun 2017. (2017).
- Miranti, A., & Lituhayu, D. (2012). Evaluasi Program Penataan Pedagang Kaki Lima Di Kabupaten Tegal. *Kebijakan Publik Dan Manajemen*, 1.
- Mulgan, G., & Albury, D. (2003). Innovation In The Public Sector, (October), 1–40.
- Nursiah, T., & Kusnadi, N. (2015). PERILAKU KEWIRAUSAHAAN PADA USAHA MIKRO KECIL (UMK) TEMPE DI BOGOR JAWA BARAT. *Agribisnis Indonesia*, 3(2), 145–158.
- Peraturan Daerah Kota Serang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (2014).
- Purwanto, E.A., dan Sulistyastuti, D. . (2012). *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. (Gava Media, Ed.). Yogyakarta.
- Ramadhan, A. (2015). Model Zonanisasi Penataan Pedagang Kaki Lima Di Kota Bandung (Prespektif Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Penataan Dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima). *Unnes Law Journal*, 4(1), 56–65.
- Ramdhani, K. M., Sumaryana, A., & Ismanto, S. U. (2017). The Monitoring Activities Structuring Street Vendors Policy In Garut Kota Subdistrict By Team Arrangement And Empowerment Of Street Vendors Garut. *Jurnal Administrasi Negara*, 2(1), 28–36.
- Roever, S., & Skinner, C. (2016). Street vendors and cities. *Environment and Urbanization*. <https://doi.org/10.1177/0956247816653898>
- Rothenberg, A. D., Gaduh, A., Burger, N. E., Chazali, C., Tjandraningsih, I., Radikun, R., ... Weilant, S. (2016). Rethinking Indonesia's Informal Sector. *World Development*, 80, 96–113. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.11.005>
- Sethuraman, S. V. (1981). *The Urban Informal Sector in Developing Countries: Employment, Poverty and Environment*. (S. V. S. (Editor), Ed.). Geneva: International Labour Organization.
- Sherifat, Y. O. (2011). A Theoretical Analysis of the Concept of Informal Economy and Informality in Developing Countries. *European Journal of Social Sciences*, 20(4).
- Sururi, A. (2016). Inovasi Kebijakan Publik (Tinjauan Konseptual dan Empiris). *Sawala Jurnal Administrasi Negara*, 4(September-Desember 2016), 1–14.
- Sururi, A. (2017). Inovasi Kebijakan dalam Perspektif Administrasi Publik Menuju Terwujudnya Good Public Policy Governance Innovation. *Spirit Publik*, 12(2), 14–31.
- Sururi, A. (2018). Collaborative Governance Sebagai Inovasi Kebijakan Strategis (Studi Revitalisasi Kawasan Wisata Cagar Budaya Banten Lama). *Humanika*, 25(1). <https://doi.org/10.14710/humanika.v25i1.18482>
- Tyran, J.-R., & Sausgruber, R. (2005). The Diffusion of Policy Innovations. *Journal of Evolutionary Economics*, 15, 423–442.
- Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (2014).
- Wibawa, S. (1994). *Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Yunus, M., & Insani, A. (2017). Tata Kelola Pedagang Kaki Lima di Kota Makassar (Studi kasus Pedagang Pisang Epe' di Pantai Losari. *Jurnal Analisis Kebijakan Dan Pelayanan Publik*, 3(1), 23–36.