

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu ini diharapkan oleh peneliti dapat menjadi acuan dalam mencari perbedaan antara penelitian yang telah dilakukan dengan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti saat ini. Selain itu juga diharapkan dapat mampu mengetahui kekurangan dan kelebihan antara penelitian terdahulu dan penelitian yang akan dilakukan.

Pertama adalah penelitian karya Muchlas M. Tahir, yang berjudul “*Kapabilitas Dynamic Governance dalam Optimalisasi Pengelolaan Lahan Terbuka Hijau di Kota Makassar*” dalam penelitian ini peneliti menjelaskan bahwa ketiga komponen dari kapabilitas dinamis yaitu *thinking ahead*, *thinking again*, dan *thinking across* yang diimplementasikan ke dalam optimalisasi lahan terbuka hijau di Kota Makassar belum sepenuhnya terlaksana dengan baik. Berdasarkan hasil riset tersebut dipaparkan bahwa dari segi kemampuan berfikir ke depan (*thinking again*) dapat dikatakan pemahaman mengenai tujuan belum dikatakan menyeluruh dikarenakan faktor hambatan yakni urbanisasi dan pembangunan bangunan yang mempersempit daerah resapan air. Dari segi kemampuan berfikir kembali (*thinking again*) pemerintah melaksanakan strategi *vertical garden* untuk yang diperuntukkan sebagai peningkatan fungsi RTH, namun pada implementasinya masih perlu mendapat dukungan dari masyarakat. Serta yang terakhir yakni kemampuan berfikir lintas batas (*thinking across*) dimana diwujudkan dengan menerapkan pola yang dipergunakan oleh negara Amerika Serikat yaitu *sub-division control* yakni metode yang menyisihkan lahan

untuk RTH didasarkan pada kriteria dengan skala dan tipe pembangunan yang sesuai (Nahrudin, 2017).

Kemudian penelitian yang *kedua*, yaitu karya dari Lukman Munawar Fauzi dan Asep Bambang Iryana dengan judul “*Strategi Dynamic Governance dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi Jawa Barat*”. Pada penelitian tersebut peneliti mengambil fokus pada salah satu bagian dari konsep *dynamic governance* yaitu budaya organisasi. Pada risetnya peneliti menjelaskan implementasi dari ke 13 unsur yang ada pada budaya organisasi dalam konsep *dynamic governance* di ruang lingkup pemerintahan Jawa Barat. Pada implementasinya ke 13 unsur budaya organisasi yang dilaksanakan oleh pemerintah Jawa Barat belum begitu sempurna, karena menurut peneliti pemerintah Jawa Barat sangat diharuskan untuk memiliki kemampuan untuk melaksanakan *dynamic governance* dalam fungsi-fungsi pemerintahan secara keseluruhan hal ini benar-benar dibutuhkan untuk menuju penguatan Jawa Barat sebagai pemerintahan daerah kelas dunia (Iryana, 2017).

Selanjutnya yang *ketiga*, yaitu penelitian karya Syarif Nurizwan dan Utami Dewi yang berjudul “*Dynamic Governance dalam Pengembangan Pariwisata di Kawasan Resort Pengelolaan Hutan Mangunan, Dlingo, Kabupaten Bantul*”. Pada risetnya peneliti menyimpulkan bahwa RPH Mangunan telah memperhatikan ke tiga aspek kapabilitas dinamis pada *dynamic governance*. Pada implementasinya RPH Mangunan telah memperlihatkan kemampuan berfikir dalam merumuskan kondisi yang akan terjadi di masa mendatang serta antisipasi yang mungkin akan memiliki dampak pada keberlanjutan lingkungan maupun kegiatan pariwisata. Menurut analisis peneliti apabila ditinjau dari sisi kapabilitas

dynamic governance maka proyeksi dari kemampuan *thinking ahead* diwujudkan dalam dokumen rencana induk pengembangan dalam Grand Desain Wana Wisata Budaya Mataram, buku RPHJP, visi misi serta tujuan. Sedangkan kemampuan *thinking again* meliputi adanya pertemuan rutin yang diselenggarakan setiap satu bulan sekali yang pada dasarnya dipergunakan sebagai momen untuk evaluasi serta menindak lanjuti masalah yang muncul pada penerapannya. Sedangkan kemampuan *thinking across* terlihat dari banyaknya pihak yang terlibat dalam pengembangan pariwisata RPH Mangunan kemudian yang dilanjutkan dengan adopsi beberapa bentuk pelayanan dan fasilitas wanawisata baik yang ada di luar maupun dalam negeri (Dewi, 2018).

Referensi yang keempat, yaitu penelitian yang berjudul “*Penataan Pengelolaan Aparatur Sipil Negara (ASN) Melalui Dynamic Governance*” karya Abdul Rahman dan Riani Bakri yang menjelaskan bahwa *dynamic governance* bisa dijadikan sebagai jalan keluar pengelolaan ASN dengan cara pemerintah dapat mencari nilai-nilai ataupun tradisi yang dianggap baik (*local wisdoms*) dari pemerintahan terdahulu. Informasi yang telah digali dari pemerintahan sebelumnya kemudian dipraktikkan kedalam birokrasi pemerintahan saat ini. Kemudian pemerintah juga dapat mencontoh dari *best practices* yang ada di negara-negara lain yang dinilai akan cocok apabila diterapkan di Indonesia. Demikian juga pemerintah dapat merubah paradigma dan *mindset* yang salah dari oknum-oknum ASN pemberi layanan publik yang mengakibatkan lambat dan buruknya kualitas pelayanan publik yang ada di Indonesia. Kemudian peneliti juga menyebutkan bahwa dalam manajemen ASN terdapat beberapa tantangan,

pertama yaitu tantangan eksternal. Kedua yaitu tantangan organisasional dan internal. Kemudian yang terakhir yaitu tantangan profesional (Rahman, 2019).

Kemudian penelitian *kelima*, karya Alifatu Lela Mazidah yang berjudul “*Analisis Dynamic Governance Pada Program Layanan Layad Rawat di Dinas Kesehatan Kota Bandung*”. Peneliti menyimpulkan bahwa program layanan layad rawat sudah sesuai dengan konsep *dynamic governance*. Program ini dijalankan sebagai tanggapan pemerintah atas perubahan zaman dan sebagai sarana menjawab tantangan yang muncul. Pada jurnal ini peneliti memfokuskan penelitian pada kemampuan *thinking ahead* yang dilakukan oleh pemerintah Kota Bandung. Kapabilitas *thinking ahead* diwujudkan kedalam 3 aspek yaitu, *mental preparedness*. Untuk memantapkan *mental preparedness* Dinas Kesehatan Kota Bandung melakukan *benchmarking* dengan Dinas Kesehatan Kota Makassar dalam pengadaan mobil ambulance siap sedia layad rawat. Kemudian *flexibility*, adapun fleksibilitas dapat dilihat dari kapasitas sumberdaya manusia dan sarana prasarana yang dimiliki. Selanjutnya yang terakhir yaitu *openness*, salah satu indikator telah tercapainya *openness* adalah dengan banyaknya dukungan *stakeholder* dalam pelaksanaan program layad rawat (Mazidah, 2019).

Selanjutnya penelitian *keenam*, yang berjudul “*Urgensi Dynamic Governance dalam Meningkatkan Profesionalisme Manajemen Penyelenggaraan Haji*” karya Bayu Mitra Adhyatma Kusuma yang menjabarkan dalam konsep *dynamic governance* pemimpin harus mampu berfikir ke depan (*thinking ahead*). Artinya pemerintah harus senantiasa berfikir ke depan dengan melihat kondisi terkini yang terjadi di Arab Saudi sebagai acuan utama yang selanjutnya akan dipergunakan sebagai pertimbangan manajemen penyelenggaraan haji. Kemudian

berfikir lagi (*thinking again*) yang dilakukan dengan mengintegrasikan teknologi secara lebih jauh dalam pelaksanaan manajemen penyelenggaraan haji, contohnya saja dengan penggunaan *Global Positioning System* (GPS) ke dalam gelang jemaah haji. Selain itu pemimpin juga harus bisa berfikir lintas batas (*thinking across*) dengan cara mengadaptasi model manajemen penyelenggaraan haji dari negara lain dengan mempertimbangkan beberapa aspek tertentu, misalnya dengan jalan mengadopsi Malaysia sebagai aspek akomodasi penginapan (Mitra, 2015).

Ketujuh, merupakan penelitian karya Endar Heryan Pajri yang berjudul “*The Move Toward Dynamic Governance in Indonesian Public Service*” yang menjelaskan bahwa salah satu indikator *dynamic governance* yaitu kapabilitas dinamis yang diimplementasikan pada Kantor Imigrasi Kelas 1 Khusus Surabaya dalam penyelenggaraan pelayanan paspor dapat menimbulkan dampak peningkatan kualitas pelayanan khususnya dimata masyarakat. Hal ini dapat diketahui dari *feedback* para pemohon paspor yang secara khusus begitu mengapresiasi untuk realisasi pola pikir *thinking again* dan mempelajari praktik pelayanan yang prima dari pihak swasta ataupun keimigrasian luar negeri sebagai wujud dari realisasi *thinking across*. Terbentuknya proses kapabilitas dinamis di lingkungan Kantor Imigrasi Kelas 1 Khusus Surabaya diawali oleh peran kepala kantor imigrasi yang selalu menjadwalkan pertemuan rutin untuk para pegawainya, yang selanjutnya pegawai tersebut terdorong untuk mampu menciptakan berbagai terobosan baru yang merupakan wujud implementasi *thinking ahead* (Heryan, 2018).

Kemudian yang kedelapan dan yang terakhir yaitu penelitian dengan judul “*Dynamic Governance dalam Implementasi Program Pembangunan Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) di Kota Serang*” karya Ahmad Sururi. Pada penelitian tersebut dengan mengacu pada konsep *dynamic governance* maka implementasi program pembangunan rumah tidak layak huni di Kota Serang masih menunjukkan adanya beberapa permasalahan. Permasalahan tersebut berupa minimnya kualitas pembangunan rumah, belum tepatnya penerima bantuan program, minimnya pengetahuan masyarakat terkait program dan juga waktu pelaksanaan pembangunan yang tidak sesuai dengan perencanaan. Maka dari itu sangat begitu diperlukan untuk menerapkan konsep *dynamic governance* sebagai inovasi kebijakan strategis supaya *stakeholder* pemerintah Kota Serang dapat mendukung keberhasilan program tersebut (Sururi, 2019).

Dari kedelapan referensi jurnal diatas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa terdapat perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti. Perbedaan tersebut terletak pada obyek kajiannya, dimana hampir dari semua jurnal referensi di atas tidak mengkaji *dynamic governance* secara keseluruhan. Melaikan hanya fokus pada beberapa indikator dari *dynamic governance* dan tidak secara keseluruhan yang meliputi kapabilitas dinamis dan budaya organisasi. Sedangkan pada penelitian ini peneliti akan mengkaji mengenai *dynamic governance* dengan cakupan yang lebih luas dimana didalamnya terdiri dari kapabilitas dinamis dan budaya organisasi yang akan ditinjau dari fenomena pengaturan dan penertiban pedagang kaki lima di Kota Batu.

2.2. Kerangka Teori

2.2.1. *Dynamic Governance*

Pada bab ini akan diberikan penjelasan mengenai teori yang akan digunakan untuk menganalisis hasil yang didapatkan dan juga berdasarkan pendekatan permasalahan yang juga telah dipaparkan oleh penulis pada bab sebelumnya yakni pada latar belakang penelitian, tujuan penelitian serta penulisan teori ini yang akan dipergunakan penulis untuk mengkaji permasalahan yang akan dijawab pada bab selanjutnya. Apabila berbicara mengenai *dynamic governance*, secara otomatis akan menyinggung ketidakpastian yang dihadirkan oleh masa depan. Dalam kehidupan dunia yang penuh ketidakpastian dan perubahan yang terjadi begitu cepat, pencapaian yang saat ini telah diraih mungkin saja tidak dapat menjamin kelangsungan hidup dimasa mendatang. Meskipun telah menanamkan prinsip dan kebijakan, serta implementasi dari kebijakan tersebut sudah berjalan dengan baik dan menunjukkan efisiensi namun pada akhirnya tata kelola tersebut akan menuju ke arah stagnansi dan kerusakan. Karena tidak ada perencanaan yang matang sehingga tidak dapat meyakinkan pemerintah untuk menghadirkan relevansi dan efektifitas yang terus menerus dalam melayani masyarakat, maka dari itu berbagai institusi pemerintahan harus memiliki kemampuan untuk selalu belajar, berinovasi, dan cepat beradaptasi terhadap perubahan lingkungan global yang tidak stabil.

Tetapi apakah institusi pemerintah dapat bekerja dengan dinamis ? secara umum instansi pemerintahan biasanya tidak dianggap dinamis melainkan dianggap sebagai institusi enterpreneur yang lambat, kolot dan terkadang memberlakukan aturan usang serta terpaku pada prosedur tanpa memberikan

perhatian terhadap individu maupun bisnis. Dinamisme dicirikan sebagai ide-ide baru, persepsi segar, tindakan cepat, *upgrade* terus menerus, adaptasi fleksibel dan inovasi-inovasi yang kreatif. Dinamisme pada implementasinya ditunjukkan sebagai kemauan untuk belajar secara *continue*, eksekusi yang cepat dan efektif, serta perubahan secara terus-menerus. Institusi pemerintahan yang dinamis dapat meningkatkan pembangunan dan kesejahteraan di suatu negara karena secara terus-menerus mampu beradaptasi dengan lingkungan sosial-ekonomi yang merupakan tempat masyarakat, bisnis dan pemerintah berinteraksi. Karena pemerintah dapat mempengaruhi perkembangan ekonomi dan perilaku sosial melalui sebuah kebijakan, aturan dan struktur yang menciptakan insentif untuk kegiatan yang berbeda. Maka dari itu jika instansi pemerintah dapat berkembang dan menanamkan budaya serta kemampuan untuk senantiasa belajar tentunya akan lebih memungkinkan dalam memajukan kondisi sosial-budaya.

2.2.1.1. Kebutuhan Dinamisme di Pemerintah

Institusi pemerintah memiliki dampak signifikan terhadap daya saing ekonomi dan pembangunan sosial suatu negara. Pemerintah memainkan nada untuk menentukan bagaimana masyarakat dan bisnis berinteraksi. Akan tetapi pada saat ini institusi pemerintah biasanya tidak dikenal karena dinamisnya, banyak institusi pemerintah berfungsi sebagai monopoli dan tidak disiplin dalam memberikan penyampaian *output* dan pelayanannya. Bahkan pada saat ini mungkin masih bisa ditemui beberapa dari institusi tersebut yang mematok harga untuk pelayanannya, padahal hal tersebut seharusnya dapat diperoleh masyarakat secara gratis tanpa mengeluarkan uang sepeser pun. Institusi pemerintah saat ini berupaya menyoroti bagaimana landasan nilai-nilai dan keyakinan budaya

organisasi dapat bekerja secara bersinergi dengan kapabilitas organisasi yang kuat untuk menciptakan pemerintahan yang dinamis yang memungkinkan perubahan secara terus-menerus.

Selaras dengan pendapat yang telah dipaparkan sebelumnya, hal inilah yang sedang dibangun oleh Pemerintah Kota Batu khususnya Dinas Koperasi Usaha Mikro dan Perdagangan Kota Batu (Diskumdag) selaku pelayan utama yang berinteraksi secara langsung dengan para PKL untuk senantiasa bersinergi dengan berbagai pihak lain guna mewujudkan pengaturan dan penertiban PKL Kota Batu yang mendukung *image* Kota Batu yang dikenal sebagai kota wisata. Dengan tujuan dan keinginan yang jelas dari Pemerintah Kota Batu untuk mengakhiri permasalahan terkait ketidak tertiban PKL tentunya sangat dibutuhkan kontribusi dari berbagai faktor. Jika merujuk pada *dynamic governance* maka kapabilitas dinamis pemerintahan (*dynamic capabilities*) dan budaya organisasi pemerintahan akan memainkan peranan vital dalam penataan dan penertiban PKL yang ada di Kota Batu.

Budaya organisasi sendiri dapat mendukung ataupun menghambat fasilitasi dinamisme dalam pembuatan kebijakan maupun pelaksanaan dari kebijakan yang dibuat pemerintah. Budaya organisasi melibatkan bagaimana sebuah negara merasakan posisinya di dunia, bagaimana mengartikulasikan tujuan, dan bagaimana mengembangkan nilai-nilai, keyakinan serta prinsip-prinsip untuk memandu dalam pengambilan keputusan dan pembuatan berbagai pilihan kebijakan. Selain itu juga diperlukan kapabilitas dinamis pemerintahan (*dynamic capabilities*) yang kuat untuk mempertimbangkan isu-isu kebijakan yang menjadi prioritas dan melakukan tindakan yang menyeluruh dan efektif.

Secara konsep, kapabilitas dinamis pemerintahan (*dynamic capabilities*) merupakan kemampuan yang wajib dimiliki oleh Pemerintah Kota Batu utamanya Dinas Koperasi Usaha Mikro dan Perdagangan Kota Batu (Diskumdag), agar senantiasa mampu menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan terutama terkait dengan dinamika PKL yang ada di Kota Batu. Kapabilitas dinamis pemerintahan (*dynamic capabilities*) sendiri dibagi ke dalam tiga hal yang penting yaitu: i) *thinking ahead*, yaitu kemampuan untuk melihat sinyal awal dari perkembangan yang akan terjadi di masa depan yang dapat mempengaruhi suatu negara. Hal ini dilakukan agar negara tersebut tetap relevan dengan kondisi yang ada; ii) *thinking again*, yaitu kemampuan dan kemauan untuk berfikir kembali serta memperbaiki kebijakan yang saat ini berjalan agar implementasinya tampil lebih baik lagi; iii) *thinking across*, adalah kemampuan berfikir lintas batas dan terbuka untuk belajar dari pengalaman yang dimiliki orang lain sehingga ide dan konsep baru yang didapat bisa dimasukkan ke dalam institusi itu sendiri. Dinamisme dalam pemerintahan merupakan sebuah hasil dari pemikiran-pemikiran baru dan dimanifestasikan dalam jalur baru, revisi kebijakan, dan restrukturisasi organisasi.

2.2.1.2. Konsep *Dynamic Governance*

Tata kelola memainkan peranan penting dalam kehidupan masyarakat dan ekonomi modern. Karena pemerintahlah yang menyediakan lembaga dan aturan untuk memfasilitasi pertukaran yang terjadi (Joseph, 2004). Seperti apa yang dikatakan oleh Douglas C. North bahwa lembaga membentuk struktur insentif dari masyarakat dan lembaga-lembaga politik dan ekonomi, karena itu merupakan penentu yang mendasari kinerja ekonomi. Jika kita menginginkan perubahan

dinamis, hal itu harus dibangun diatas model perubahan kelembagaan (North, 1993). Tata kelola menjadi dinamis ketika pilihan-pilihan kebijakan yang telah dilaksanakan sebelumnya dapat beradaptasi dengan kondisi lingkungan yang berkembang dan berubah-ubah dari waktu ke waktu. Sehingga dengan demikian kebijakan tersebut tetap relevan dan efektif dalam mencapai hasil jangka panjang yang diinginkan masyarakat. Tentunya hal tersebut lebih dari hanya sekedar perubahan yang dilakukan sekali atau dua kali saja, akan tetapi mencakup perubahan yang berkelanjutan untuk kemakmuran jangka panjang.

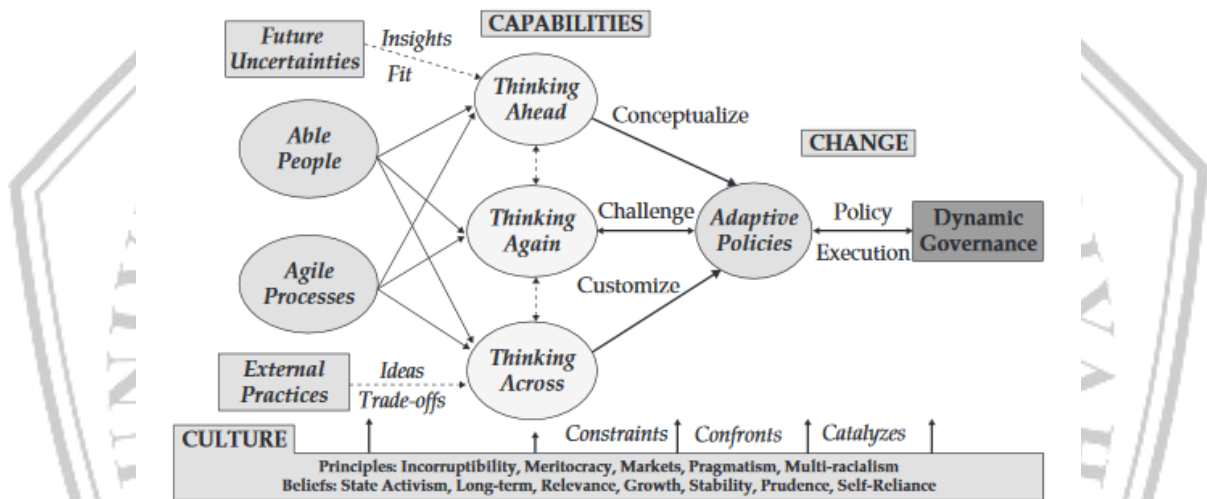
Pentingnya memiliki tata kelola yang baik serta lembaga-lembaga sektor publik yang jujur dan kompeten begitu berpengaruh terhadap pembangunan ekonomi suatu negara. Seperti apa yang dikatakan oleh Daniel Kaufmann, bahwa negara-negara yang meningkatkan kualitas tata kelolanya mereka secara efektif akan menaikkan standar hidup yang diukur dengan pendapatan perkapitanya (The Straits Times, 2006). Karena buruknya fungsi dari lembaga-lembaga sektor publik dan lemahnya pemerintahan merupakan kendala utama dalam pertumbuhan dan pemerataan pembangunan di negara berkembang. Meski begitu pembangunan berkelanjutan dan meningkatkan standar hidup membutuhkan lebih dari sekedar praktik pemerintahan yang baik. Karena struktur yang ada di pemerintahan diadopsi pada waktu tertentu dan dapat menjadi disfungsional karena perubahan lingkungan yang terjadi di masa depan. Oleh karena itu tata kelola harus tetap relevan dan efektif serta bersifat dinamis dalam menyikapi perubahan yang terjadi, tentunya pemerintah dituntut untuk bisa belajar terus menerus, adaptif, dan konsisten melakukan perubahan-perubahan yang inovatif (North, 2005). Dengan

kondisi tata kelola yang baik maka akan menciptakan institusi publik yang produktif, stabil, adil, dan dapat diterima secara luas oleh masyarakat.

Apabila dikaitkan dengan permasalahan yang sudah dipaparkan penulis sebelumnya pada bagian latar belakang, maka akan diketahui bahwa sikap yang ditunjukkan oleh Pemerintah Kota Batu khususnya oleh Dinas Koperasi Usaha Mikro dan Perdagangan Kota Batu (Diskumdag) mencerminkan implementasi dari *dynamic governance*. Hal ini ditunjukkan dengan keinginan yang kuat dari Pemerintah Kota Batu untuk senantiasa belajar dalam mengatasi permasalahan terkait pengaturan dan penertiban para PKL. Pemerintah Kota Batu menunjukkan sikap adaptif dan konsisten membuat perubahan dengan mengeluarkan berbagai kebijakan terkait pengaturan dan penertiban PKL yang ada di Kota Batu. Diantaranya yaitu Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 5 Tahun 2005 dan Peraturan Walikota Batu Nomor 18 Tahun 2011 yang eksis tampil sebagai ujung tombak dalam penataan dan penertiban PKL di Kota Batu.

Upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kota Batu dalam pelaksanaan pengaturan dan penertiban PKL menunjukkan istitusi pemerintah yang ada di Kota Batu mampu menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan yang terjadi, singkatnya dapat dikatakan institusi pemerintahan Kota Batu begitu fleksibel dalam menyikapi perubahan yang terjadi di lingkungannya. Fleksibilitas dalam pemerintahan memang begitu penting, karena institusi pemerintahan harus fleksibel untuk dirubah dan diganti agar dapat menghadapi guncangan perubahan lingkungan yang terjadi.

Dinamisme dalam pemerintahan memerlukan pembelajaran berkelanjutan yang memungkinkan pemahaman yang mendalam akan perkembangan masa depan yang dapat mempengaruhi suatu negara. Secara sederhana pemerintahan yang dinamis (*dynamic governance*) adalah kemampuan pemerintah untuk terus menyesuaikan kebijakan publik dan programnya dengan perubahan lingkungan yang terjadi serta mampu merumuskan dan melaksanakannya sehingga kepentingan jangka panjang negara dapat tercapai.



Gambar 2.1 Kerangka Sistem *Dynamic Governance*

Sumber : *Dynamic Governance Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore, 2007*

Dari bagan diatas dapat dijelaskan bahwa hasil yang diinginkan dalam hal ini adalah *dynamic governance* ditampilkan pada sisi sebelah kanan, *dynamic governance* dapat dicapai ketika kebijakan adaptif (*adaptive polices*) sudah dieksekusi dengan baik. Pondasi utama dari *dynamic governance* adalah budaya organisasi dan kapabilitas dinamis pemerintah yang terdiri dari tiga kemampuan dinamis yaitu *thinking ahead*, *thinking again* dan *thinking across*. Terdapat 2 faktor utama untuk mengembangkan kapabilitas dinamis pemerintah, yakni orang

yang mampu (*able people*) dan proses yang tangkas (*agile processes*). Dua elemen utama dari sistem pemerintahan, budaya dan kapabilitas ketika bekerja secara sistemik, berinteraksi dan saling memperkuat satu sama lain akan menghasilkan institusi pemerintah dinamis yang siap beradaptasi dan belajar dengan perubahan yang terjadi.

Adaptasi kebijakan bukan tentang reaksi pasif yang muncul terhadap tekanan eksternal, akan tetapi pendekatan proaktif yang bertujuan untuk menciptakan inovasi, kontekstualisasi, dan eksekusi. Inovasi kebijakan berarti bereksperimen dengan memasukkan ide-ide baru dan segar kedalam sebuah kebijakan sehingga dapat mencapai hasil yang lebih baik dan mendapatkan hasil yang berbeda. Ide-ide tersebut dirancang secara kontekstual ke dalam kebijakan sehingga masyarakat akan merespon positif dan menerima kebijakan tersebut. Namun bukan hanya tentang ide-ide baru dan desain kontekstual saja, selain itu juga dibutuhkan pelaksanaan kebijakan yang baik sehingga tujuan menjadi pemerintahan yang dinamis dapat terwujud.

Seorang pemimpin dapat mencapai hasil yang diinginkan tidak hanya dengan karisma dan usaha mereka sendiri, tetapi dengan kemampuan organisasi yang mampu mengembangkan pengetahuan dan sumber daya lainnya yang secara sistematis dapat digunakan untuk memecahkan suatu permasalahan. Sementara budaya organisasi dapat memungkinkan untuk menghasilkan pengetahuan dan keterampilan yang dibutuhkan untuk mencapai kinerja yang efektif. Pemerintahan yang dinamis membutuhkan pembelajaran dan pemikiran baru, desain berbagai pilihan kebijakan, analisis pengambilan keputusan, seleksi rasional pilihan kebijakan serta pelaksanaan kebijakan yang efektif (Amartya, 2006).

Tiga kapabilitas dinamis pemerintah (*dynamic capabilities*) yakni kemampuan berfikir ke depan (*thinking ahead*), berfikir kembali (*thinking again*) dan berfikir lintas batas (*thinking across*) merupakan pembelajaran yang begitu fundamental karena *pertama*, pemerintah harus berfikir ke depan untuk memahami bagaimana masa depan akan mempengaruhi sebuah negara. Pemerintah juga dituntut mampu menerapkan kebijakan yang memungkinkan orang-orang mereka dapat mengatasi ancaman yang muncul serta mengambil keuntungan potensial dari peluang baru yang tersedia. *Kedua*, perubahan lingkungan dapat membuat kebijakan masa lalu usang dan tidak lagi efektif. Jadi ada kebutuhan untuk berfikir kembali terkait kebijakan maupun program untuk menilai apakah kebijakan yang berlaku tersebut masih relevan dengan agenda nasional dan kebutuhan jangka panjang masyarakat. Kebijakan dan program kemudian harus direvisi sehingga mereka dapat terus menjadi efektif dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. *Ketiga*, dalam pengetahuan baru ekonomi kelangsungan hidup memerlukan pembelajaran yang konstan dan inovasi untuk memenuhi tantangan baru dan peluang baru yang tersedia. Hal ini berarti bahwa pemerintah harus berfikir lintas batas hingga ke luar negara untuk mencari ide-ide dan praktek-praktek yang menarik dan berfikir apakah mereka dapat menyesuaikan dan mengkontekstualisasikan untuk lingkungan domestik mereka.

Ketika pemerintah mengembangkan kemampuan berfikir kedepan (*thinking ahead*), berfikir kembali (*thinking again*) dan berfikir lintas batas (*thinking across*) serta menanamkannya dalam jalur kebijakan dan institusi sektor publik, mereka akan menciptakan pembelajaran dan inovasi dalam pemerintahan yang dapat memfasilitasi dinamika perubahan dunia yang tidak pasti. Pada

intinya, *dynamic governance* terjadi ketika pembuat kebijakan terus-menerus berfikir ke depan untuk merasakan perubahan yang terjadi di lingkungan. Berfikir kembali untuk merefleksikan apa yang sedang pemerintah lakukan dan berfikir lintas batas adalah proses belajar dari pengalaman orang lain dan terus menggabungkan berbagai persepsi baru, refleksi dan pengetahuan kedalam keyakinan mereka sehingga mampu menghadirkan kebijakan dan struktur yang memungkinkan untuk beradaptasi dengan perubahan lingkungan.

Dua elemen utama dari sistem pemerintahan, budaya organisasi dan kapabilitas dinamis pemerintah (*dynamic capabilities*) ketika bekerja secara sistemik, berinteraksi dan saling memperkuat satu sama lain untuk menghasilkan dinamika pembelajaran institusi yang bersifat terus menerus serta peka akan setiap perubahan. Ketika suatu budaya organisasi yang mendukung untuk melakukan pembelajaran dan perubahan mendapatkan dorongan dari kemampuan berfikir ke depan (*thinking ahead*), berfikir kembali (*thinking again*) dan berfikir lintas batas (*thinking across*) maka akan memunculkan lebih banyak pilihan yang dapat digunakan untuk bereksperimen sehingga akan ditemui berbagai opsi yang lebih variatif lagi. Beberapa pilihan alternatif yang hadir bisa saja sebagian akan bekerja dan sebagian lagi tidak. Dinamisme dalam pemerintahan lahir dari kapasitas untuk mempertimbangkan serta menghasilkan berbagai pilihan yang berbeda, bukan hanya tentang mengidentifikasi *winning formula* untuk menyelesaikan sebuah permasalahan.

Proses bereksperimen dalam menghasilkan berbagai pilihan kebijakan secara langsung akan meningkatkan pembelajaran dan memungkinkan untuk memajukan sumber daya manusia yang dimiliki. Bahkan ketika beberapa pilihan

yang dihasilkan tidak bekerja secara optimal, hal tersebut akan menjadi pembelajaran dalam peningkatan kualitas pengambilan keputusan di masa depan. Maka dari itu kemampuan berfikir ke depan (*thinking ahead*), berfikir kembali (*thinking again*), dan berfikir lintas batas (*thinking across*) ketika berinteraksi dengan budaya organisasi akan mendorong untuk memunculkan kreatifitas dan kemauan belajar yang secara sistematis akan menjadikan hal tersebut sebagai jantung dalam *dynamic governance*. Sebaliknya, jika budaya organisasi dan kemampuan dinamis pemerintah bekerja secara mandiri dan tidak bersinergi mungkin akan menemukan beberapa hasil yang buruk dan yang paling utama akan berdampak pada kreatifitas dan potensi pemerintah yang terbatas.

Dengan demikian *dynamic governance* dalam penataan dan penertiban PKL di Kota Batu tidak akan dicapai tanpa memahami saling ketergantungan antara budaya organisasi dan kapabilitas dinamis pemerintah (*dynamic capabilities*) Kota Batu, antara kapabilitas pemerintah dengan sumber daya manusia, antara kapabilitas pemerintah dengan lingkungan eksternal dan antara kapabilitas pemerintah dengan eksekusi kebijakan yang adaptif. Memahami betapa pentingnya interaksi dalam sistem *dynamic governance* maka dari itu pada bagan 1 interaksi antar komponen di tampilkan sebagai tanda panah yang saling menghubungkan satu sama lain.

2.2.1.3. Budaya organisasi sebagai pondasi *Dynamic Governance*

Budaya menunjukkan keyakinan dan nilai-nilai yang dibagi serta dimiliki bersama oleh kelompok tertentu, sehingga dapat dianggap sebagai akumulasi pembelajaran bersama dari masyarakat tertentu berdasarkan sejarah pengalaman bersama. Tata aturan dan struktur adalah pilihan yang dibuat oleh masyarakat dan

hal tersebut mencerminkan nilai-nilai dan keyakinan dari pemimpinnya. Kepercayaan pemimpin membentuk aturan, norma-norma informal dan mekanisme penegakan yang dilembagakan.

Budaya mempengaruhi pemerintahan dalam tiga cara. Dampak *pertama* budaya adalah dapat menghambat agenda dan proses pembuatan kebijakan. Isu-isu yang dijalankan bertentangan dengan nilai-nilai budaya dan prinsip-prinsip cenderung diterima dalam agenda, dan bahkan jika hal tersebut diterima untuk dipertimbangkan, proses pengambilan keputusan akan sangat dibatasi oleh asumsi implisit yang tertanam dalam budaya. *Kedua*, norma-norma budaya sering digunakan untuk menentang pertimbangan pilihan kebijakan inovatif, khususnya yang bertentangan dengan budaya. Efek menghambat dan konfrontatif budaya berarti bahwa pilihan kebijakan yang bertentangan dengan nilai-nilai dan norma-norma yang ada tidak akan diterima. *Ketiga*, nilai-nilai dan norma-norma budaya menghubungkan para pengambil keputusan untuk secara aktif mencari ide-ide alternatif yang selaras dan memajukan tujuan implisit sebuah kelompok.

Artinya dalam melaksanakan penataan dan penertiban PKL, Dinas Koperasi Usaha Mikro dan Perdagangan Kota Batu (Diskumdag) harus memperhatikan 3 dampak yang dapat ditimbulkan oleh budaya yaitu dampak menghambat, konfrontatif, dan menghubungkan. Oleh karena itu Dinas Koperasi Usaha Mikro dan Perdagangan Kota Batu (Diskumdag) dalam pembuatan kebijakan terkait pengaturan dan penertiban PKL perlu memperhatikan ke 3 faktor tersebut. Apabila Pemerintah Kota Batu melakukan *blunder* dengan melewatkan perhatian atas ke 3 faktor tersebut maka akan fatal akibatnya, dampak terburuknya bisa berwujud penolakan dari kebijakan yang telah dibuat yang secara langsung

akan berimbas pada implementasinya yang besar kemungkinan akan jauh dari optimal. Maka dari itu sebelum Pemerintah Kota Batu melahirkan sebuah kebijakan alangkah baiknya disesuaikan dengan kultur, prinsip dan nilai-nilai yang ada di masyarakat khususnya yang sesuai dengan kondisi PKL yang ada.

Prinsip merupakan panduan untuk melakukan tindakan yang berpedoman pada nilai-nilai dan keyakinan yang didefinisikan oleh pemimpin sebuah organisasi atau lembaga. Perubahan terus menerus memerlukan landasan etika yang cukup stabil dan kuat untuk mendukung secara konstan pemeriksaan ulang (*re-examination*) dan perancangan ulang (*re-design*) sebuah kebijakan maupun program. Ada resiko yang terkait dengan perubahan konstan, stabilitas dinamis dicapai ketika ada prinsip-prinsip yang jelas dan berdiri pada nilai-nilai dan keyakinan yang kuat untuk menentukan pilihan terkait apa dan bagaimana merubahnya.

Terdapat lima prinsip utama budaya organisasi yang wajib dimiliki oleh Dinas Koperasi Usaha Mikro dan Perdagangan Kota Batu (Diskumdag) untuk mewujudkan *dynamic governance* dalam pengaturan dan penertiban PKL di Kota Batu. Hal ini sangat penting dikarenakan budaya terdiri dari ide-ide historis yang dari pengalaman positif yang mendasari terbentuknya keyakinan dan nilai-nilai dalam masyarakat. Keyakinan adalah asumsi mengenai apa yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan, sedangkan nilai adalah keyakinan yang relatif stabil dan emosi yang memberikan pengaruh kuat dalam perilaku. Prinsip-prinsip tersebut dijalankan dengan berpedoman pada nilai-nilai dan keyakinan yang ada.

Pertama, prinsip anti korupsi harus ditanamkan dalam keyakinan serta menjadi nilai integritas Dinas Koperasi Usaha Mikro dan Perdagangan Kota Batu (Diskumdag) dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat khususnya bagi pelaku UMKM dan PKL. *Kedua*, prinsip meritokrasi sebagai dasar keyakinan yang kuat bahwa pembangunan ekonomi bergantung pada skill dan kualitas sumber daya manusia yang dimiliki oleh Dinas Koperasi Usaha Mikro dan Perdagangan Kota Batu (Diskumdag) bukan dari status sosial dan *background* keluarga. *Ketiga*, prinsip rasionalitas dengan berpijak pada pragmatisme dan nilai kinerja yang kuat serta selalu berorientasi pada hasil untuk mewujudkan tata kota yang estetis dan tertib dari PKL yang berjualan secara sembarangan. *Keempat*, prinsip menggunakan kesesuaian harga pasar, keadilan sosial didasarkan pada harga pasar hal ini dinilai sebagai cara terbaik untuk memastikan efisiensi dalam alokasi sumber daya, dengan pemerintah melakukan intervensi untuk menyediakan jaring pengaman sosial bagi mereka yang benar-benar tidak mampu untuk membayar. *Kelima*, prinsip multi-rasialisme didasarkan pada keyakinan bahwa stabilitas dan ketertiban PKL di Kota Batu dapat dicapai ketika ada hubungan yang harmonis antara orang-orang dari berbagai ras dan agama. Nilai-nilai dan prinsip-prinsip mempengaruhi pilihan kebijakan, bagaimana hal tersebut dirancang, dilaksanakan dan dievaluasi.

2.2.1.4. Kapabilitas Dinamis Pemerintah: *Thinking ahead, Thinking Again* dan *Thinking Across*

Dynamic governance tidak terjadi secara spontan, ini merupakan hasil dari kepemimpinan dan ambisi untuk menjamin kelangsungan hidup masyarakat sebuah negara. Pemimpin yang dinamis berfikir secara berbeda,

mengartikulasikan ide-ide mereka sehingga rekan-rekan dan atasan menghargai serta mendukungnya. Selain itu pemimpin tersebut mampu mengkonversi sumberdaya yang ada dan mengalokasikannya ke dalam kemampuan organisasi untuk mencapai hasil yang diinginkan selama periode berkelanjutan. Kemampuan tersebut merujuk pada sikap, pengetahuan, keterampilan organisasi dan sumber daya yang dikerahkan untuk melaksanakan tugas yang terkoordinasi guna mencapai hasil yang diinginkan. Karakteristik dari ke tiga kemampuan pemerintahan dinamis (*dynamic governance capabilities*) yakni kemampuan berfikir ke depan (*thinking ahead*), berfikir kembali (*thinking again*) dan berfikir lintas batas (*thinking across*).

a. Berfikir ke depan (*thinking ahead*)

Berfikir ke depan (*thinking ahead*) adalah kemampuan untuk mengidentifikasi perkembangan masa depan yang terjadi dalam lingkungan, memahami dampaknya pada tujuan sosial-ekonomi, mengidentifikasi investasi strategis dan menyediakan berbagai pilihan yang memungkinkan masyarakat untuk memanfaatkan peluang baru ditengah potensi ancaman yang datang dari lingkungan. Maksud dari Berfikir ke depan (*thinking ahead*) adalah untuk mendapatkan pandangan jauh ke depan dan mendorong institusi pemerintah untuk mampu melihat resiko dari strategi dan kebijakan yang dijalankan saat ini, memperbarui tujuan, serta berinisiatif membuat konsep kebijakan baru untuk mempersiapkan diri menghadapi berbagai kondisi di masa depan. Jangka waktu berfikir adalah dari masa depan kembali masa sekarang, dengan perspektif luar-dalam tentang bagaimana ketidakpastian lingkungan eksternal dapat mempengaruhi pencapaian hasil dan tujuan yang telah ditetapkan.

Ketidakpastian masa depan menurut definisi maupun menurut alam, memperlihatkan bahwa masa depan tidak bisa benar-benar dipahami dan tidak semua organisasi pemerintah siap akan itu. Tujuan dari berfikir ke depan (*thinking ahead*) bukan untuk mencoba meramalkan masa depan yang tidak terduga. Dalam masa depan yang tidak pasti, berfikir ke depan (*thinking ahead*) adalah tentang melibatkan orang-orang dalam percakapan yang strategis sehingga mereka mampu melihat perkembangan masa depan yang mungkin berbeda dari apa yang telah mereka asumsikan. Ini adalah proses membantu para pengambil keputusan untuk kembali melihat dunia, kembali memahami tanggapan strategis yang diperlukan, dan mempertimbangkan kembali kebijakan dan program yang ada. Maka dari itu orang-orang belajar untuk menghargai bagaimana sesuatu cocok untuk dimasukkan ke dalam pola serta memahami dampaknya pada sosial-ekonomi masyarakat. Berfikir ke depan (*thinking ahead*) menciptakan budaya teratur mempertanyakan keyakinan yang mendasari sesuatu dan selalu mempertanyakan seberapa relevan mereka untuk terus berada dalam dunia yang terus mengalami perubahan. Hal ini tentunya membentuk kesiapan mental, fleksibilitas, dan keterbukaan yang memungkinkan secara cepat untuk merespon sebuah peristiwa.

Berfikir ke depan (*thinking ahead*) lebih dari sekedar melakukan proses perencanaan formal, yang kebanyakan menjadi proses birokrasi “mengisi formulir” tanpa memikirkan substansi dan dialog. Berfikir ke depan (*thinking ahead*) melibatkan identifikasi dan melatih kepekaan sumber daya manusia yang dimiliki untuk selalu siaga menerima sinyal awal datangnya perubahan. Strategi dan kebijakan mungkin diuji ketahanannya berdasarkan jangka waktu dan

kemungkinan sudah direncanakan. Dengan berfikir melalui tidak pastinya kapan perubahan tersebut akan datang akan membuat sumber daya manusia yang ada di dalam pemerintahan lebih siap ketika peristiwa itu terjadi, sehingga lebih percaya diri untuk memberikan respon lebih cepat dan lebih baik dengan fleksibilitas yang dimiliki, singkatnya mereka akan lebih siap dengan perubahan yang terjadi di masa depan.

Tanpa kemampuan berfikir ke depan (*thinking ahead*), orang akan cenderung terkejut dengan perubahan yang terjadi dan memberikan reaksi berdasarkan ketakutan dan *shock*. Dalam keadaan seperti itu, ketika pemimpin didalam sorotan dan berada di bawah tekanan untuk melakukan sesuatu yang cepat, hanya ada sedikit waktu untuk berfikir secara hati-hati dan berfikir untuk respon strategis jangka panjang. Berfikir ke depan (*thinking ahead*) menyatakan bahwa waktu terbaik untuk mempersiapkan perubahan adalah sebelum tekanan atau desakan untuk melakukannya muncul, karena ketika masyarakat sudah melakukan hal tersebut tidak ada waktu lagi untuk berfikir. Itulah sebabnya berfikir ke depan (*thinking ahead*) adalah kemampuan kritis yang harus dimiliki oleh Dinas Koperasi Usaha Mikro dan Perdagangan Kota Batu (Diskumdag) dalam melaksanakan penataan dan penertiban PKL. Proses berfikir ke depan (*thinking ahead*) yang harus dilakukan oleh Dinas Koperasi Usaha Mikro dan Perdagangan Kota Batu (Diskumdag) dalam pengaturan dan penertiban PKL meliputi:

- a) Mengantisipasi tren masa depan terkait perkembangan PKL yang mungkin akan berdampak signifikan pada tujuan kebijakan pengaturan dan penertiban PKL yang sedang dijalankan

- b) Memahami perkembangan PKL akan mempengaruhi pencapaian tujuan saat ini, dan menguji efektifitas strategi, kebijakan, dan program yang ada
- c) Menyusun strategi yang bisa memanfaatkan peluang-peluang baru yang memungkinkan untuk dimanfaatkan dalam proses pengaturan dan penertiban PKL di Kota Batu
- d) Mempertimbangkan isu-isu serius yang muncul dan melibatkan para PKL dalam percakapan strategis.

b. Berfikir kembali (*thinking again*)

Berfikir kembali (*thinking again*) adalah kemampuan untuk menghadapi realitas mengenai kinerja strategi, kebijakan dan program yang ada, yang kemudian mendesain ulang hal-hal tersebut untuk mencapai kualitas dan hasil yang lebih baik. Jangka waktu untuk berfikir kembali (*thinking again*) adalah dari masa sekarang ke masa depan, dengan perspektif luar-dalam terkait bagaimana kinerja kebijakan dan program saat ini serta membandingkannya dengan maksud dan tujuan yang diinginkan. Hal tersebut tentunya melibatkan data aktual, informasi, pengukuran dan umpan balik untuk mengetahui masalah yang telah menghambat kinerja dari kebijakan atau program tersebut. Meskipun berfikir kembali (*thinking again*) didasarkan pada sesuatu yang telah terjadi, hal tersebut membutuhkan fakta-fakta yang perlu diketahui serta berbagai macam umpan balik yang dapat dipergunakan untuk mengajukan pertanyaan, membuka percakapan, dan terlibat dalam dialog untuk belajar tentang penyebab yang mendasari hasil yang sedang diamati.

Berfikir kembali (*thinking again*) adalah berdasarkan fakta dan menciptakan suatu lingkungan dimana orang terus-menerus bertanya mengapa mereka mengamati hasil yang telah dicapai ? dan apa yang bisa mereka lakukan untuk mendapatkan hasil yang berbeda dan lebih baik lagi ? Hal seperti inilah yang menghapus kecenderungan untuk menyalahkan orang lain. Berfikir kembali (*thinking again*) yang dilakukan oleh Dinas Koperasi Usaha Mikro dan Perdagangan Kota Batu (Diskumdag) mengarah ke peninjauan kembali terhadap efektivitas dan efisiensi dalam pelaksanaan kebijakan dan program yang ada yakni Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 5 Tahun 2005 dan Peraturan Walikota Batu Nomor 18 Tahun 2011, serta melihat kesesuaian strategi dengan tujuannya. Adapun proses untuk berfikir kembali (*thinking again*) melibatkan:

- a) Meninjau data kinerja terkait dengan pelaksanaan pengaturan dan penertiban PKL yang ada
- b) Menyelidiki penyebab yang mendasari capaian kinerja dalam pengaturan dan penertiban PKL di Kota Batu
- c) Mengidentifikasi fitur mana yang bekerja dengan tidak baik
- d) Mendesain ulang kebijakan dan program penataan dan penertiban PKL di Kota Batu
- e) Melaksanakan sistem baru sehingga dapat mencapai hasil yang lebih berarti dan menguntungkan untuk semua pihak

Kapasitas untuk berfikir kembali (*thinking again*) membutuhkan pemimpin yang bersedia menghadapi realitas kinerja saat ini dan umpan balik yang ditunjukkan masyarakat untuk menantang status quo. Seorang pemimpin membutuhkan kemampuan analisis dan pemecahan masalah untuk masuk ke

dalam detail atas hal-hal yang telah dilakukan dan mengapa mendapatkan umpan balik dan hasil seperti apa yang telah mereka lakukan sebelumnya. Pemimpin tersebut juga harus dibekali keterampilan untuk mendesain ulang sistem sehingga hasil yang lebih baik dapat dicapai. Tujuan dari berfikir kembali (*thinking again*) adalah untuk mengidentifikasi perubahan-perubahan apa saja yang diperlukan untuk perbaikan. Bagi para pemimpin yang telah melakukan perubahan sebelumnya, berfikir kembali (*thinking again*) menjadi sebuah tantangan tersendiri yang harus ditakhlukkan kembali. Meskipun perubahan tidak pernah mudah, dibutuhkan ketabahan emosional yang luar biasa dan usaha bagi seorang pemimpin untuk “berfikir kembali” atas apa yang telah ia rubah sebelumnya dan mulai berfikir untuk merubah lagi dan lagi di masa depan.

c. Berfikir lintas batas (*thinking across*)

Berfikir lintas batas (*thinking across*) adalah kemampuan untuk melintasi batas-batas tradisional dan membuka diri untuk belajar dari pengalaman orang lain. Ide-ide yang baik dapat diadopsi atau disesuaikan dengan kebijakan dan program yang ada, sehingga nanti akan melahirkan kebijakan dan program baru yang lebih inovatif. Kemudian kebijakan dan program tersebut dapat dilembagakan dan diimplementasikan. Hal tersebut lebih dari hanya sekedar adopsi atau imitasi dari praktik dan peraturan yang mungkin telah berjalan dengan baik di suatu tempat. Dengan belajar dari pengalaman orang lain, wawasan yang diperoleh akan disesuaikan dengan kebutuhan unik sebuah negara yakni dalam hal ini adalah menyesuaikan dengan konteks sejarah dan budaya dari negara yang bersangkutan. Berfikir lintas batas (*thinking across*) merupakan kemampuan vital dalam *dynamic governance* karena dalam hal ini kemampuan

tersebutlah yang memperkenalkan ide-ide segar dan inovasi ke masyarakat. Jangka waktu berfikir lintas batas (*thinking across*) adalah dari masa sekarang (berfikir ke luar) ke masa depan (berfikir ke dalam).

Berfikir lintas batas (*thinking across*) berusaha untuk menemukan praktek-praktek menarik di luar batas tradisional suatu bangsa untuk memahami mengapa dan bagaimana mereka telah bekerja untuk mencapai tujuan dari kebijakan yang telah dilaksanakan. Ini merupakan proses transfer pengetahuan dan kreativitas yang dimasukkan kedalam sebuah program yang nantinya bisa dicoba di institusi pemerintah lokal. Maksud dari belajar dari pengalaman orang lain adalah tidak meniru secara teknis dari sebuah praktik terbaik, tetapi terkait pemahaman kontekstual yang mendalam tentang mengapa orang lain mengambil sebuah pendekatan yang berbeda untuk masalah yang sama ? bagaimana sejarah dan keadaan mereka dapat mempengaruhi pemilihan kebijakan dan desain program yang berbeda. Ini termasuk memahami pelajaran yang mereka alami saat melaksanakan kebijakan atau program tersebut.

Berbagai perkembangan isu di masyarakat saat ini menjadi lebih kompleks, tidak bisa hanya mengandalkan penerapan praktek kebijakan yang standar dan generik untuk memecahkan suatu masalah. Belajar dari pengalaman dan eksperimen yang dilakukan di tempat lain adalah untuk merancang solusi yang cocok diterapkan di wilayahnya sendiri. Berfikir lintas batas (*thinking across*) memfasilitasi belajar melalui paparan ide-ide dan wawasan baru serta pengaplikasian yang berbeda. Hal tersebut menunjukkan bahwa terobosan baru seringkali ditemukan setelah melihat eksperimen menarik yang dilakukan oleh orang lain, membongkar ide-idenya serta merakit ulang dalam kemasan baru yang

disesuaikan dengan kondisi lingkungan yang ada (Hargadon, 2003). Alih-alih menolak ide atau program yang berasal dari tempat lain, berfikir lintas batas (*thinking across*) mencari kesempatan berharga untuk memanfaatkan ide-ide yang paling kreatif dimanapun mereka berada. Hal tersebut tentunya membangun jembatan untuk berbagai budaya dan latar belakang untuk membuka perspektif baru, dan menemukan pendekatan dan kebijakan pemerintahan yang baru. Interaksi dengan pihak lain memungkinkan pemerintah untuk melihat kebijakannya sendiri dalam perspektif yang berbeda, mempertanyakan prakteknya, dan membuat penemuan-penemuan baru tentang bagaimana koneksi baru dapat dilakukan dan bagaimana ide-ide yang berbeda dapat digabungkan dengan cara-cara baru untuk menciptakan pendekatan yang inovatif.

Berfikir lintas batas (*thinking across*) pun mencermati bahwa pada dewasa ini orang-orang hidup dalam lingkungan sosial-ekonomi dan politik yang sama, serta sering mengembangkan pandangan yang sama. Kondisi tersebut membuat orang-orang terlalu nyaman yang akhirnya mereka dengan mudah menolak ide-ide yang tidak sesuai dengan konteks pemikiran lokal. Proses berfikir lintas batas (*thinking across*) yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Batu dalam pengaturan dan penertiban PKL meliputi:

- a) Mencari praktek baru yang dilakukan di daerah lain yang menarik untuk diadopsi dan diimplementasikan di lingkup wilayah Kota Batu
- b) Merefleksikan apa yang orang lain lakukan serta apa saja yang mereka pelajari
- c) Mengidentifikasi apa saja yang mungkin diterapkan untuk konteks lokal wilayah Kota Batu

- d) Menemukan kombinasi gabungan ide yang berbeda
- e) Menyesuaikan kebijakan dengan selalu memprioritaskan kebutuhan masyarakat khususnya dalam mengakomodir kepentingan para PKL

2.2.2. Pengaturan dan Penertiban

Pengaturan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia merupakan tatanan (kaidah, petunjuk, ketentuan) yang diciptakan untuk mengatur suatu hal. Menurut Utrecht pengaturan adalah bentuk perintah maupun larangan yang dipergunakan untuk mengatur tata tertib di dalam lingkungan masyarakat serta masyarakat dituntut untuk senantiasa mematuhi (Utrecht, 1957). Pengaturan difungsikan sebagai ketentuan yang membatasi perilaku mutual antar manusia yaitu tentang ketentuan yang mengatur akan perilaku dan norma tertentu. Sedangkan menurut Leon Duguit, pengaturan merupakan sebuah perbuatan yang bertujuan untuk mengontrol tingkah laku para anggota masyarakat, dan eksistensinya pada saat tertentu wajib dipatuhi oleh masyarakat sebagai jaminan atas kepentingan bersama. Apabila terjadi pelanggaran pengaturan tersebut maka akan timbul reaksi bersama kepada orang yang melanggar atau lebih buruknya berupa sanksi masyarakat (Bagir, 1995).

Sedangkan pengaturan apabila dilihat dari kacamata hukum berarti sebuah perundang-undangan yang berbentuk tertulis. Dikarenakan sebagai keputusan yang bersifat tertulis maka peraturan perundang-undangan tersebut biasa disebut hukum tertulis. Produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan oleh para pejabat atau badan yang memiliki wewenang membuat peraturan yang berlaku mengikat umum (*aglemeen*). Peraturan perundang-undangan yang bersifat mengikat tersebut tidak semata-mata diperuntukkan untuk mengikat semua

orang tanpa terkecuali. Akan tetapi mengikat secara umum hanya ditunjukkan untuk peristiwa perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

Selanjutnya yaitu penertiban, dalam kaitannya dengan pemanfaatan ruang penertiban adalah kegiatan dalam mengambil tindakan agar pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana yang semestinya. Kegiatan penertiban biasanya dilakukan dengan cara penertiban langsung maupun penertiban tidak langsung. Penertiban dilakukan atas dasar penegakan peraturan perundang-undangan dan dilaksanakan sesuai dengan mekanisme yang ada. Sedangkan penertiban yang dilakukan dengan metode tidak langsung biasanya dilaksanakan dalam bentuk sanksi disinsentif, seperti pengenaan retribusi secara bertahap ataupun membatasi penyediaan sarana dan prasarana yang ada di lingkungannya. Pengenaan sanksi penertiban dilakukan dengan berbagai bentuk, antara lain:

- a) Sanksi administratif, diberikan atas pelanggaran penataan ruang yang mengakibatkan terganggunya program pemanfaatan ruang, dan sanksinya dapat berupa pembatalan izin maupun pencabutan hak
- b) Sanksi perdata, diberikan atas pelanggaran penataan ruang yang berakibat pada terganggunya kepentingan orang lain baik itu secara individu maupun kelompok, dan sanksi yang didapat berupa pengenaan denda maupun ganti rugi
- c) Sanksi pidana, diberikan atas pelanggaran penataan ruang yang berakibat pada terganggunya kepentingan umum, dan sanksi yang didapat berupa tindakan penahanan hingga kurungan

Secara umum kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Kota Batu untuk menata PKL tertuang pada Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 5 Tahun 2005 dan Peraturan Walikota Batu Nomor 18 Tahun 2011. Pada pelaksanaannya kebijakan tersebut dapat dikatakan sebagai *unsuccessful implementation* karena masih banyak permasalahan yang ditemui terkait permasalahan pengaturan dan penertiban PKL. Berangkat dari ketidak optimalan kebijakan tersebut tentunya sangat menarik untuk melihat bagaimana Pemerintah Kota Batu dapat beradaptasi dengan kondisi lingkungan yang ada sesuai dengan konsep *dynamic governance*. Dimana dengan konsep tersebut peneliti akan mencoba menjabarkan kapabilitas *thinking ahead, thinking again* dan *thinking across* dari Pemerintah Kota Batu dalam melakukan penertiban dan pengaturan PKL.

2.2.3. Pedagang Kaki Lima (PKL)

Pedagang kaki lima atau yang lebih akrab disapa PKL merupakan salah satu komunitas pedagang yang lazim ditemui berjualan di sepanjang bahu jalan. Pedagang Kaki Lima memang kebanyakan memanfaatkan ruang yang tersisa dari jalan raya, mereka umumnya menggelar barang dagangannya atau gerobaknya tepat di pinggir perlintasan jalan raya. Apabila mundur ke belakang, pedagang kaki lima secara sejarah memang sudah eksis dari zaman penjajahan kolonial Belanda di Indonesia. Istilah tersebut muncul ketika ada pedagang yang menjajakan barang dagangannya dengan cara berkeliling, dan berjualan tepat di trotoar jalan yang dahulu berukuran 5 kaki (*feet*) atau 1,5 meter. Hal tersebut juga sesuai dengan peraturan yang dilaksanakan pemerintah kolonial Belanda saat itu, dimana orang Belanda mengatur pedagang yang berjualan di pinggir jalan hanya

boleh berjualan apabila berjarak minimal 5 kaki (*feet*) dari jalan raya (Iwantono, 2001).

Pedagang kaki lima dapat dijelaskan melalui ciri-ciri seperti apa yang telah diutarakan oleh Kartono, yaitu:

- a) Pedagang kaki lima terkadang juga sekaligus sebagai produsen
- b) Biasanya berjualan dengan berpindah-pindah tempat dan tidak menutup kemungkinan untuk menetap di suatu tempat dan tidak bergerak ke tempat lain. Serta biasanya menggunakan tempat berjualan yang bersifat semi permanen
- c) Menjajakan makanan dan pakaian serta keperluan sehari-hari secara eceran
- d) Kebanyakan bermodal kecil, dan terkadang juga hanya sebagai buruh dari pemilik modal dan mendapatkan upah atas usahanya menjajakan dagangan dari pemilik modal
- e) Barang-barang yang dijual biasanya masuk kedalam golongan barang yang berkualitas relatif rendah dan kurang berstandar
- f) Volume peredaran uang relatif kecil, karena kebanyakan pembelinya berdaya beli rendah
- g) Salah satu bentuk *family enterprise*, dimana ibu dan anak turut membantu dalam usaha tersebut. baik itu secara langsung maupun tidak langsung
- h) Hadir dengan ciri khas tawar menawar antara pedagang dan pembeli
- i) Jam kerja yang penuh atau sebagian lagi bekerja hanya paruh waktu atau pada waktu senggang saja

Dalam Pasal 14 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, dapat dilihat bahwa jenis tempat usaha pedagang kaki lima terbagi atas jenis tempat usaha yang bergerak dan tidak bergerak. Selanjutnya pada Pasal 15 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima dapat dilihat pembagian jenis tempat usaha secara rinci. Yakni pada Ayat (1) ditentukan bahwa jenis tempat usaha tidak bergerak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 antara lain adalah gelaran, lesehan, tenda dan selter. Pada Ayat (2) ditentukan bahwa jenis tempat usaha bergerak sebagaimana dimaksud pada Pasal 14 antara lain tidak bermotor dan bermotor.

Kemudian bagi pedagang kaki lima yang berjualan secara sembarangan dan melakukan pelanggaran di wilayah Kota Batu maka akan memperoleh sanksi administratif dan sanksi kurungan pidana. Tindakan tegas akan dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Batu kepada pedagang yang melanggar dan tidak menaati Peraturan Daerah yang berlaku. Menurut Pasal 9 Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 5 Tahun 2005 Tentang Pengaturan dan Penegakan Pedagang Kaki Lima yaitu; i) Pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Daerah ini atau ketentuan-ketentuan lain yang ditetapkan dalam surat izin diancam pidana kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan atau denda setinggi-tingginya Rp. 500.000,00 (lima ratus ribu rupiah) dengan atau tidak merampas barang tertentu untuk daerah.