

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Kawasan perkotaan merupakan pusat konsentrasi permukiman penduduk dengan segala kegiatannya seperti kegiatan ekonomi sosial yang juga memiliki peran yang penting dalam kehidupan masyarakat. Berkembangnya penduduk disuatu kota pada negara berkembang mencirikan pertambahan alami dari penduduk kota tersebut, pertambahan arus dari desa ke kota yang cukup banyak, hal ini terjadi di Indonesia. Demografi di Indonesia sangat dipengaruhi oleh adanya imigrasi, salah satunya yaitu adanya urbanisasi yang terjadi biasanya pada waktu tertentu seperti pada hari lebaran atau hari-hari besar lainnya.

Urbanisasi adalah perpindahan penduduk dari desa ke kota. Fenomena urbanisasi ini menimbulkan permasalahan di perkotaan, yaitu banyaknya penduduk pendatang dari berbagai daerah. Salah satu dampak dari adanya urbanisasi yaitu jumlah tenaga kerja di suatu daerah akan meningkat. Hal ini menyebabkan banyak kelompok masyarakat tersebut mengalami kesulitan mendapatkan pekerjaan yang diidamkan yang kemudian bekerja atau berusaha pada sektor informal salah satunya yaitu pedagang kaki lima terutama di kota-kota besar di Indonesia. PKL muncul karena berbagai sebab. Salah satu sebab yang penting adalah ketidakmampuan sektor formal menampung angkatan kerja yang cenderung meningkat secara tajam yang sebagian disebabkan oleh

terjadinya surplus tenaga kerja disektor pertanian dan semakin banyak tenaga kerja di kota yang masuk ke pasar kerja karena peningkatan pendidikan. Keterbatasan pendidikan dan keterampilan yang dimiliki oleh para pendatang menyebabkan mereka lebih memilih pada jenis kegiatan usaha yang tidak terlalu menuntut pendidikan dan keterampilan yang tinggi. Pilihan mereka jatuh pada sektor informal yaitu pedagang kaki lima (PKL).

Melihat fenomena keberadaan PKL yang menjamur. Keberadaan PKL dapat dijadikan sebagai salah satu potensi pembangunan dan pengembangan daerah yang harus diimbangi dengan aturan dan ketertiban, agar keberadaan PKL ini tidak akan menjadi masalah bagi daerah seperti mengganggu keamanan dan kenyamanan kota. PKL pada umumnya menempati badan-badan jalan dan trotoar, sehingga tidak menyisakan ruang bagi pejalan kaki dan mengakibatkan kemacetan. Kondisi ini menjadi perhatian publik karena menciptakan masalah kemacetan dan menciptakan lingkungan kotor.

Dalam peraturan daerah Kota Cirebon nomor 2 tahun 2016 tentang “Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kota Cirebon” pasal 9 yang pertama berbunyi “Penataan PKL dilakukan terhadap PKL dan lokasi PKL. Yang kedua berbunyi “Penataan lokasi PKL sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui penetapan lokasi PKL di kawasan perkotaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Rencana Tata Ruang Wilayah”. Pada pasal 28 tentang pemberdayaan PKL, yang berbunyi:

(1) Pemberdayaan PKL dapat dilakukan melalui:

- a. Kerjasama antar daerah kabupaten/kota; dan
- b. Kemitraan dengan dunia usaha.

(2) SKPD yang membidangi PKL melakukan pemberdayaan PKL antara lain:

- a. Peningkatan kemampuan berusaha;
- b. Fasilitasi akses permodalan;
- c. Fasilitasi bantuan sarana dagang
- d. Penguatan kelembagaan;
- e. Fasilitasi peningkatan produksi;
- f. Pengolahan, pengembangan jaringan dan promosi; dan
- g. Pembinaan di bidang teknis.

1.2 Rumusan Masalah

Berpedoman pada latar belakang penelitian yang telah dikemukakan diatas sebelumnya, maka perumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut: **“IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENATAAN DAN PEMBERDAYAAN PEDAGANG KAKI LIMA DI JALAN Dr. SUDARSONO KOTA CIREBON”**

1.3 Identifikasi Masalah

1. Bagaimana implementasi kebijakan penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima di jalan Dr. Sudarsono Kota Cirebon ?
2. Faktor apa saja yang menghambat dalam proses penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima di jalan Dr. Sudarsono Kota Cirebon ?

3. Upaya apa saja untuk mengatasi masalah-masalah dalam penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima di jalan Dr. Sudarsono Kota Cirebon ?

1.4 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan yang telah diterangkan diatas, adapun maksud dan tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui:

1. Untuk mengetahui implementasi kebijakan penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima di jalan Dr. Sudarsono Kota Cirebon.
2. Untuk mengetahui faktor apa saja yang menghambat dalam proses penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima di jalan Dr. Sudarsono Kota Cirebon.
3. Untuk mengetahui upaya apa saja untuk mengatasi masalah-masalah dalam penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima di jalan Dr. Sudarsono Kota Cirebon ?

1.5 Kegunaan Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu secara teoritis dan secara praktis, dengan penjelasan sebagai berikut :

1. Secara Teoritis

- a. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi pemerintah daerah dalam melakukan penataan dan pemberdayaan pada pedagang kaki lima.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai salah satu acuan untuk penelitian berikutnya yang sejenis.

2. Secara Praktis

- a. Bagi penulis, dapat menambah wawasan tentang penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima.
- b. Bagi pemerintah daerah, berkaitan dengan implementasi suatu perda, agar hasil dari penelitian ini dapat dijadikan acuan dalam meningkatkan kinerja.

1.6 Kerangka Pemikiran

1. Implementasi

Implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan yang tidak lepas dari pro dan kontra. Adanya penolakan dari kebijakan tersebut memang hal yang sudah biasa dan beresiko, karena tidak ada kebijakan yang tidak beresiko. Dengan adanya implementasi kebijakan menentukan suatu proses kebijakan tersebut.

Implementasi juga bisa diartikan dalam konteks keluaran, atau sejauh mana tujuan-tujuan yang telah direncanakan mendapat dukungan, seperti tingkat pengeluaran belanja bagi suatu program.

Ripley dan Franklin(dalam Winarno 2014:148) Implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (benefit), atau suatu jenis keluaran yang nyata (tangible output).

Grindle(dalam Budi Winarno, 2012:149) mengemukakan definisi implementasi sebagai berikut: Tugas Implementasi adalah membentuk suatu kaitan (linkage) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasi sebagai dampak suatu kegiatan pemerintah.

Van Metter dan Van Horn (dalam Winarno 2014:149) mengemukakan bahwa:

Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang di arahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

Purwanto dan Sulis (2012: 21) “Implementasi adalah merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan jelas. Implementasi intinya adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to deliver policy output*) yang dilakukan oleh para implementator kepada kelompok sasaran (*target group*) sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan”.

2. Kebijakan

Secara umum, istilah “ kebijakan” atau “policy” digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Menurut Andreson(dalam Winarno 2014:21) kebijakan merupakan arahan tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau jumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.

Friedrich (dalam Winarno 2014: 20) mengemukakan bahwa: Kebijakan adalah sebagai salah satu arah tindakan yang diusulkan oleh seorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang terhadap kebijakan-kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan

atau mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasi suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.

Menurut James Anderson (dalam Agustino, 2016:17) kebijakan publik adalah Serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu yang diikuti atau dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan.

3. Implementasi Kebijakan

Mazmania dan Sabatier(dalam Agustino 2016:128) mengemukakan bahwa:

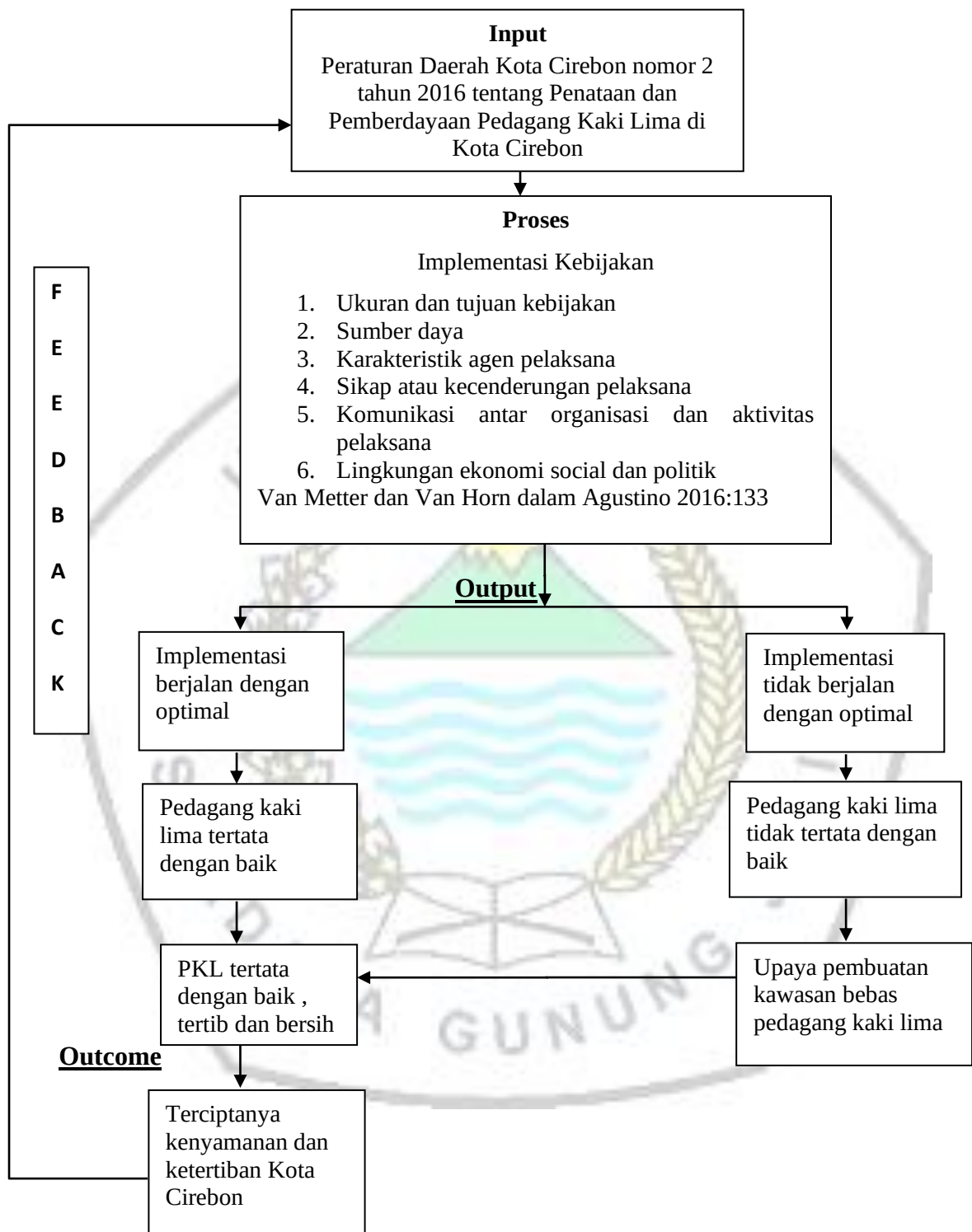
Implementasi kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.

Van Metter dan Van Horn(dalam Winarno 2014:149) mengemukakan bahwa:

Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang di arahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

Van Metter dan Van Horn(dalam Agustino 2016 : 133) berpendapat dalam model pendekatannya, terdapat 6 dimensi yang sangat menentukan keberhasilan, yaitu :

1. Ukuran dan tujuan kebijakan
2. Sumber daya
3. Karakteristik agen pelaksana
4. Sikap atau kecenderungan pelaksana
5. Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana
6. Lingkungan ekonomi social dan politik



Gambar 1.1
Kerangka Pemikiran

1.7 Definisi Operasional dan Operasional Konsep

1.7.1 Definisi Konsep Penelitian

a. Implementasi Kebijakan

Kata implemmtasi berasal dari bahasa inggris yaitu “*implementation*” yang berarti penerapan atau pelaksanaan. Implementasi kebijakan merupakan tahap yang paling krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan harus di implementasikan agar mempunyai tujuan yang diinginkan.

Van Metter dan VanHorn(dalam Winarno 2014:149) mengemukakan bahwa:

Implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang di arahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

b. Penataan

Penataan adalah suatu proses perencanaan, pemanfaatan ruang dan pengendalian pemanfaatan untuk semua kepentingan secara terpadu, berdayaguna dan berhasilguna, serasi, selaras, seimbang, dan berkelanjutan serta keterbukaan, persamaan keadilan dan perlindungan.

c. Pemberdayaan

Pemberdayaan adalah suatu upaya yang dilakukan oleh seseorang maupun kelompok melalui berbagai kegiatan pemberian

keterampilan, pengembangan pengetahuan, penguatan kemampuan atau potensi yang mendukung agar dapat terciptanya kemandirian.

d. Pedagang Kaki Lima

Pedagang kaki lima atau disingkat PKL adalah sebutan pedagang yang berjualan menggunakan gerobak. Pedagang kaki lima adalah orang yang menjalankan usaha dagangnya dalam jangka waktu yang tidak menentu dengan menggunakan perlengkapan usaha yang mudah dibongkar pasang atau dipindahkan yang menempati fasilitas umum atau tempat-tempat yang ditetapkan oleh walikota sebagai lokasi pedagang kaki lima tetapi penempatan ini tidak dalam trotoar, ruas jalan yang mengganggu lalu lintas dan pejalan kaki.

e. Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima

Penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah melalui penetapan lokasi binaan untuk melakukan penetapan, pemindahan, penertiban, pembatasan dan penghapusan lokasi pedagang kaki lima dengan memperhatikan kepentingan umum, social, estetika, kesehatan, ekonomi, keamanan, ketertiban, kebersihan lingkungan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

1.7.2 Operasional Konsep

Berdasarkan hal tersebut, maka operasionalisasi konsep penelitian ini digambarkan dalam bentuk tabel operasionalisasi variabel penelitian sebagai berikut:

Tabel 1.1
Operasionalisasi Konsep Penelitian

Konsep	Dimensi	Parameter
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN (Van Metter dan Horn dalam Agustino : 2016:133)	Ukuran dan Tujuan Kebijakan	1. Tujuan kebijakan penataan dan pemberdayaan PKL 2. Pelaksanaan kebijakan penataan dan pemberdayaan PKL
	Sumber Daya	1. Kualitas SDM aparaturnya 2. Kuantitas SDM aparaturnya
	Karakteristik dan Agen Pelaksana	1. Jumlah aparaturnya 2. Disiplin aparaturnya 3. Skill aparat
	Sikap/kecenderungan para pelaksana	1. Motivasi aparaturnya 2. Sikap aparatur
	Komunikasi antar organisasi pelaksana dan agen pelaksana	1. Koordinasi antar instansi yang terkait 2. Pengawasan masyarakat 3. Komunikasi antar instansi
	Lingkungan, ekonomi, sosial dan politik	1. Factor ekonomi pedagang 2. Kepentingan politik

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Metode Penelitian yang Digunakan

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif.

Menurut denzindan Lincoln (dalam Moleong, 2010 : 5) menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah penelitian yang menggunakan latar belakang ilmiah, dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada. Dalam penelitian kualitatif metode yang biasanya dimanfaatkan adalah wawancara, pengamatan, dan oemanfaatan dokumen. Dengan kata lain, penelitian ini disebut penelitian kualitatif karena merupakan penelitian yang tidak mengadakan perhitungan.

Djam'satori (dalam Sugiyono, 2019: 206), mengemukakan penelitian deskriptif kualitatif dilakukan karena peneliti ingin mengeksplor fenomena-fenomena yang tidak dapat dikuantitatifkan yang bersifat deskriptif seperti proses suatu langkah kerja, formula suatu resep, pengertian-pengertian tentang suatu konsep yang beragam, karakteristik suatu barang dan jasa, gambar-gambar, gaya-gaya, tata cara suatu budaya, model fisik suatu artifak dan lain sebagainya.

Menurut Nana Syaodih Sukmadinata (dalam Sugiyono, 2019: 206) mengemukakan penelitian deskriptif kualitatif ditunjukan untuk mendeskripsikan dan menggambarkan fenomena-fenomena yang ada, baik bersifat alamiah maupun rekayasa manusia, yang lebih memperhatikan karakteristik, kualitas, dan keterkaitan antar kegiatan. Selain itu, penelitian deskriptif tidak memberikan perlakuan, manipulasi atau pengubahan pada variabel-variabel yang diteliti, melainkan menggambarkan suatu kondisi yang apa adanya. Satu-satunya perlakuan yang diberikan hanyalah penelitian itu sendiri, yang dilakukan melalui observasi, wawancara dan dokumentasi.

Pada dasarnya penelitian kualitatif dilaksanakan dalam keadaan yang ilmiah (*natural setting*) dan data yang dikumpulkan umumnya bersifat kualitatif.

Menurut sugiyono (2012 : 9), “yang dimaksud dengan penelitian kualitatif adalah :Metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi objek alamiah, sebagai lawannya adalah eksperimen, dimana penelitian adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generasi.”

Dalam penelitian ini penulis mencoba untuk mendeskripsikan mengenai Implementasi Kinerja Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Jalan Dr. Sudarsono Kota Cirebon. Selain berpedoman pada teori-teori yang sudah ada, penulis juga melakukan wawancara untuk mengetahui relevansi antara teori dengan kenyataan yang ada.

1.8.2 Informan dan Teknik pemilihan Informan

Sampel pada penelitian kualitatif disebut informan. Informan yaitu orang-orang yang memberikan informasi, keterangan atau data yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Informan inilah yang menjadi sumber data utama penelitian kualitatif.

Pemilihan informan dalam penelitian ini disesuaikan dengan keterkaitannya pada tujuan penelitian. Sesuai dengan fokus penelitian, informan yang dipilih adalah informan kunci dan informan pendukung.

Informan kunci:

1. Kepala Bidang dan pelaksana ketentraman dan ketertiban umum Satuan Polisi Pamong Praja Kota Cirebon.

Informan Pendukung:

1. Pedagang Kaki Lima yang berada di Jalan Dr. Sudarsono Kota Cirebon

2. Masyarakat yang melewati jalan Dr. Sudarsono Kota Cirebon.

1.8.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik, cara metode yang dilakukan oleh peneliti untuk memperoleh data yang dibutuhkan sebagai bahan pembuatan laporan penelitian disesuaikan dengan jenis penelitian kualitatif.

Menurut Sugiyono (2012:225): “Pengumpulan data dilakukan pada *natural setting* (kondisi alamiah), sumber data primer, dan teknik pengumpulan data lebih banyak pada observasi berperan serta (*participant observation*), wawancara mendalam (*indepth interview*) dan dokumentasi.”

Teknik pengumpulan data dalam penelitian kualitatif terdiri dari:

1. Studi kepustakaan/ literature yaitu mengumpulkan data dari sumber-sumber tertulis, laporan dinas, momografi, internet dan sumber-sumber lainnya.
2. Studi lapangan
 - a. Observasi: mengumpulkan data dengan cara datang langsung kelapangan untuk pengamatan langsung di lokasi.
 - b. Wawancara: pengumpulan data dengan cara melakukan tanya jawab dengan informan dilokasi penelitian.
 - c. Dokumentasi: bisa berupa tulisan, gambar dan karya-karya monumental dari seseorang. Untuk mengundang pengumpulan data dokumentasi, subjek menggunakan alat bantu berupa kamera untuk memudahkan peneliti dalam mengumpulkan beberapa dokumentasi.

Ada dua macam data yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diambil langsung dari sumbernya, sementara data sekunder adalah data yang diambil dari hasil mengumpulkan orang lain.

1.8.4 Teknik Pengujian Keabsahan Data

Teknik pengujian keabsahan data yang penulis pakai adalah dengan cara triangulasi.

Menurut Moleong (2010:330): “Teknik triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain diluar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. (Moleong, 2010 : 330).”

Wiersma (dalam Sugiono, 2012:273), menyatakan:

Triangulasi dalam pengujian kredibilitas dapat diartikan sebagai pengecekan data dari berbagai sumber dengan berbagai cara, dan berbagai waktu. Dengan demikian terdapat triangulasi sumber, triangulasi teknik pengumpulan data dan waktu.

Triangulasi dapat dilakukan dengan berbagai cara:

1. Membandingkan data hasil pengamatan di lapangan dengan data hasil wawancara
2. Membandingkan apa saja yang dikatakan orang di depan umum dan dikatakan secara pribadi.
3. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang saling berkaitan berdasarkan langkah diatas maka dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan dengan cara membandingkan data hasil antara narasumber.

1.8.5 Teknik Analisis Data

Data akan dianalisis dengan menggunakan teknik model Miles dan Huberman (dalam Moleong, 2010:331-332), yaitu teknik yang dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung sampai pengumpulan data selesai dalam periode tertentu.

Aktivitas dalam analisis data model Miles dan Huberman, diantaranya :

- a. Pengumpulan Data, yaitu mencari dan mengumpulkan data yang diperlukan yang dilakukan terhadap berbagai jenis dan bentuk data yang ada di lapangan kemudian data-data tersebut dicatat.
- b. Reduksi Data, yaitu hasil penelitian di lapangan sebagai bahan mentah dirangkum, direduksi, kemudian disusun supaya lebih sistematis untuk mempermudah peneliti di dalam mencari kembali data yang diperoleh apabila diperlukan kembali.
- c. Sajian Data, yaitu penyajian data dalam bentuk uraian singkat dengan teks bersifat naratif untuk memudahkan peneliti memahami apa yang terjadi.
- d. Verifikasi data, yaitu data-data yang diperoleh dari hasil wawancara, diobservasi kemudian penelitian mencari makna hasil penelitian. Peneliti berusaha mencari pola, hubungan serta hal-hal sering timbul. Dari hasil penelitian atau data yang diperoleh peneliti membuat kesimpulan-kesimpulan untuk kemudian verifikasi.

1.9 Lokasi dan Rencana Jadwal Penelitian

1.9.1 Lokasi Penelitian

- Lokasi penelitian dilakukan di Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Jl. Pangeran Drajat No. 49 Kota Cirebon 45123
- Studi lapangan di Jl. Dr. Sudarsono Kota Cirebon

1.9.2 Jadwal Penelitian

Penulis akan melakukan penelitian selama 6 bulan, dimulai dari bulan Maret 2020 sampai dengan bulan Agustus 2020. Dengan uraian rencana jadwal penelitian sebagai berikut :



Tabel 1.2
Jadwal Penelitian

[illegible]