

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kota merupakan pusat dari kegiatan suatu masyarakat, sebagian besar masyarakat menganggap bahwa kota sebagai tempat yang menjanjikan dalam hal mencari mata pencaharian. Hal inilah yang menyebabkan semakin banyaknya jumlah penduduk yang berpindah dari desa ke kota. Akan tetapi akibat perkembangan teknologi yang semakin maju, maka sumberdaya manusia tidak lagi diperlukan karena semua pekerjaan dapat diselesaikan dengan menggunakan tenaga mesin. Hal ini dapat membawa pengaruh bagi kehidupan masyarakat diantaranya yaitu ketersediaan lapangan pekerjaan yang semakin sedikit dan bertambahnya jumlah pengangguran.

Pada tahun 2015, data menurut Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Ponorogo menyebutkan bahwa tingginya angka pengangguran pada Agustus 2014 adalah 3,66 persen, lebih tinggi di dibandingkan Agustus 2013 (3,28 persen). Tingkat pengangguran terbuka (TPT) pada penduduk laki-laki 4,55 persen lebih tinggi dibandingkan TPT pada penduduk perempuan 2,44 persen, hal ini yang menyebabkan masyarakat harus mencari inovasi baru sebagai usaha untuk mencukupi kebutuhannya. salah satu cara masyarakat dengan melakukan kegiatan usaha dalam sektor informal. Menurut KBBI pengertian sektor informal ialah unit usaha kecil yang melakukan kegiatan produksi dan atau distribusi barang dan jasa untuk menciptakan lapangan kerja dan penghasilan bagi mereka yang terlibat unit tersebut bekerja dengan keterbatasan, baik modal, fisik, tenaga, maupun keahlian. (<http://kbbi.web.id/sektor>)

Berkembangnya sektor informal ini disebabkan karena sulitnya bekerja pada sektor formal yang memerlukan persyaratan sesuai dengan standar yang ditetapkan. Terdapat banyak alasan yang melatarbelakangi mengapa mereka memilih sektor informal sebagai aktivitas pekerjaan untuk menggantungkan hidup. Diantaranya, karena tidak ada pekerjaan lain, dampak pemutusan hubungan kerja, untuk mencari rezeki yang halal, tidak ingin bergantung pada orang lain,

untuk menghidupi keluarga, memiliki modal kecil dan pendidikan yang rendah, kesulitan mencari kerja di desa. (Alisjahbana, 2006: 3)

Salah satu aktivitas usaha sektor informal adalah pedagang kaki lima (PKL), bahkan karena jumlah PKL yang tinggi dan mudah dijumpai di tempat umum membuat sektor informal identik dengan pedagang kaki lima. Menurut Gasper Liauw (2015: 5), menjelaskan pedagang kaki lima adalah sebagai tulang punggung ekonomi masyarakat lemah membutuhkan perhatian lebih dari pemerintah dalam hal penyelenggaraan iklim yang kondusif bagi perkembangannya usaha mereka. Maka dari itu perlu adanya pemahaman lebih menyeluruh mengenai kebijakan penataan pedagang kaki lima ke depan.

Dalam pandangan Rachbini (1991), para pedagang kaki lima (PKL) yang menjajakan barang dagangannya di berbagai sudut kota sesungguhnya adalah kelompok masyarakat yang tergolong marginal, dan tidak berdaya. Dikatakan marginal, sebab mereka rata-rata tersisih dari arus kehidupan kota dan bahkan ditelikung oleh kemajuan kota itu sendiri. Sedangkan dikatakan tidak berdaya, karena mereka biasanya tidak terjangkau dan tidak terlindungi oleh hukum, posisi bargaining (tawar menawar)nya lemah, dan acapkali menjadi objek penertiban dan penataankota yang tak jarang bersifat represif. (Alisjahbana, 2006: 2)

Pedagang kaki lima yang selanjutnya disingkat PKL, adalah pelaku usaha yang melakukan usaha perdagangan dengan menggunakan sarana bergerak maupun tidak bergerak, menggunakan prasarana kota, fasilitas sosial, fasilitas umum, lahan dan bangunan milik pemerintah dan/atau swasta yang bersifat sementara/tidak menetap. (Permendagri, 2012: 41)

Tidak dapat dipungkiri bahwa keberadaan PKL menjadi penyelamat bagi pengangguran untuk dapat bersaing di dunia kerja sebagai pembantu pemerintah dalam upaya pengurangan pengangguran. Karena pedagang kaki lima mampu menyerap banyak tenaga kerja. Namun dalam kenyataannya, volume PKL yang terus meningkat dan keberadaan PKL dengan jumlah skala yang tidak sedikit dianggap sebagai salah satu persoalan penataan tata ruang kota. Keberadaan PKL yang menempati ruang publik yang digunakan untuk kepentingan umum seperti badan jalan, trotoar, saluran air, jalur hijau taman atau tempat umum lainnya.

Salah satu kawasan ruang publik yang di tempati untuk aktivitas PKL diantaranya adalah kawasan alun-alun. Keberadaan alun-alun merupakan kawasan yang mempunyai fungsi dan intensitas pengguna lahan yang tinggi bila di bandingkan dengan lainnya. Kawasan ini merupakan tempat yang strategis karena posisi alun-alun berada di tengah kota dan terdapat di pusat pemerintahan dan pelayanan fasilitas masyarakat seperti tempat ibadah. Alun-alun merupakan tempat untuk kegiatan budaya seperti festival reog dan berbagai pentas musik yang berada di panggung utama. selain itu alun-alun juga di jadikan sebagai tempat rekreasi bagi masyarakat khususnya yang berada di wilayah Ponorogo. Pemanfaatan kawasan alun-alun juga dilakukan semaksimal mungkin, karena alun-alun sebagai ladang rezeki untuk para pedagang. Ada berbagai macam jenis barang yang tersedia seperti aneka makanan dan minuman serta barang-barang lainnya guna untuk memenuhi kebutuhan konsumen.

Keberadaan PKL di perkotaan menjadikan solusi, karena menyediakan harga lebih murah. Bagi masyarakat yang berpendapatan rendah, PKL menjadi pilihan serta menciptakan kesempatan kerja bagi pengangguran. Namun perkembangan PKL yang terus meningkat memicu timbulnya permasalahan dalam proses pembangunan dan kondisi kebersihan yang tidak terjaga. Beberapa permasalahan lingkungan yang timbul akibat kegiatan perdagangan kaki lima antara lain masalah kebersihan, keindahan, ketertiban, pencemaran, dan kemacetan lalu lintas.

Keberadaan PKL ini justru akan menambah eksotika keindahan sebuah lokasi wisata di tengah-tengah kota. Hal ini bisa terjadi apabila PKL dijadikan sebagai bagian dari solusi dan perlu adanya kebijakan pemerintah untuk penataan dan penertiban para pedagang kaki lima. Adapun kebijakan pemerintah mengenai penataan dan penertiban PKL diantaranya yaitu Peraturan Daerah No. 5 tahun 2011 pasal 2 disebutkan ruang lingkup yang harus diatur dalam keteriban umum dan ketentraman masyarakat meliputi tertib jalan, fasilitas umum dan jalur hijau, tertib lingkungan. Selain itu terdapat dalam pasal 10 disebutkan setiap orang atau badan dilarang membuang sampah, menumpuk barang bekas di jalan fasilitas umum dan setiap orang atau badan dilarang mengalih fungsi jalan, jembatan, trotoar tanpa izin.

Saat ini banyak daerah yang berlomba-lomba menambah keindahan alun-alun menjadi taman kota namun mengusir dan meniadakan keberadaan PKL yang sebelumnya ada di alun-alun tersebut karena PKL dianggap menurunkan nilai estetika alun-alun. Penataan alun-alun harus tetap dilakukan dengan tetap mempertahankan eksistensi keberadaan PKL. Ponorogo sebagai daerah yang menata diri menuju kota wisata dan budaya. Sehingga keberadaan alun-alun sebagai wajah kota sangat di perhatikan.

Berdasarkan uraian diatas, maka dalam hal ini peneliti mengambil sebuah judul **“Implementasi Kebijakan Pemerintah Kabupaten Ponorogo dalam Penataan dan Penertiban para pedagang kaki lima di Kawasan Alun-alun”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang, maka penulis merumuskan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Ponorogo dalam penataan dan penertiban pedagang kaki lima (PKL) di kawasan alun-alun?
2. Apa saja kendala yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Ponorogo dalam proses penataan dan penertiban pedagang kaki lima (PKL) di kawasan alun-alun?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang dan perumusan masalah di atas, maka dalam kesempatan ini dapat disampaikan tujuan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan Pemerintah Kabupaten Ponorogo dalam penataan dan penertiban pedagang kaki lima (PKL) di kawasan alun-alun.
2. Untuk mendiskripsikan kendala yang dihadapi pemerintah Kabupaten Ponorogo dalam proses penataan dan penertiban pedagang kaki lima (PKL) di kawasan alun-alun.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi banyak pihak, antara lain:

1. Bagi penulis

Untuk meningkatkan pengetahuan dan menganalisa terhadap Kebijakan Pemerintah dalam penataan dan penertiban pedagang kaki lima serta sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan mata kuliah skripsi di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Ponorogo.

2. Bagi PKL

Untuk memberikan informasi yang dimaksudkan agar para PKL mengetahui tentang posisi dan tata letak aktivitas PKL tersebut yang di ijinakan atau tidak di larang sesuai dengan peraturan yang ada.

3. Bagi Pemerintah

Sebagai masukan bagi Pemerintah Kabupaten Ponorogo dalam membuat kebijakan terhadap penataan dan penertiban pedagang kaki lima di kawasan alun-alun.

E. Penegasan Istilah

Untuk mempermudah memahami konsep dalam penelitian ini akan dijelaskan beberapa istilah sebagai berikut:

1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah arah tindakan yang mempunyai tujuan yang diambil oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu permasalahan atau persoalan. (Budi Winarno, 2002: 31)

2. Implementasi Kebijakan

Van Meter dan Van Horn dalam Budi Winarno (2005:102) merumuskan implementasi kebijakan publik sebagai: tindakan-tindakan yang dilakukan oleh badan publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam serangkaian keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional

dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. (Deddy Mulyadi, 2015: 57)

3. Pemerintah Kabupaten

Pemerintah Kabupaten adalah unsur pemerintahan yang bertugas di lingkup Kabupaten.

4. Penertiban

Menurut KBBI Penertiban merupakan proses, cara, perbuatan menertibkan. Pemerintah Kabupaten melakukan penertiban agar tidak berjualan di ruang publik dan mengganggu kenyamanan umum. (<http://kbbi.web.id/penertiban>)

5. Penataan Pedagang Kaki Lima

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 41 tahun 2012 tentang pedoman penataan dan pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, dijelaskan bahwa penataan pedagang kaki lima adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah melalui penetapan lokasi binaan untuk melakukan penetapan, pemindahan, penertiban dan penghausan lokasi pedagang kaki lima dengan memperhatikan kepentingan umum, sosial, estetika, kesehatan, ekonomi, keamanan, ketertiban, kebersihan lingkungan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

6. Pedagang Kaki Lima

Menurut Perda No. 5 Tahun 2011 tentang ketertiban umum dan ketentraman masyarakat menyatakan bahwa, pedagang kaki lima adalah seseorang yang melakukan kegiatan usaha perdagangan dan jasa yang menempati tempat-tempat rasarana Kabupaten dan fasilitas umum baik yang mendapatkan izin dari Pemerintah Kabupaten maupun yang tidak mendapatkan izin Pemerintah Kabupaten antara lain badan jalan, trotoar, saluran air, jalur hijau, taman atau tempat umum lainnya.

F. Landasan Teori

1. Kebijakan Publik

Secara umum, istilah “kebijakan atau *“policy”* digunakan untuk menunjukkan perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Kebijakan ini pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai apa yang dimaksud kebijakan public (*public policy*). Perbedaan ini timbul karena masing-masing mempunyai latar yang berbeda-beda. Sementara di sisi yang lain, pendekatan model yang digunakan oleh para ahli pada akhirnya juga akan menentukan bagaimana kebijakan publik hendak didefinisikan.

Salah satu definisi mengenai kebijakan publik diberikan oleh Robert Eyestone. Ia menyatakan bahwa “secara luas” kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai “hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya” konsep yang ditawarkan eyestone ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencangkup banyak hal. Batasan alin tentang kebijakan publik diberikan oleh Thomas R. Dye yang mengatakan bahwa “kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan”. Selanjutnya, seorang pakar ilmu politik lain, Richard Rose menyarankan bahwa kebijakan publik hendaknya dipahami sebagai “rangkaiian kegiatan yang berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri.

Carl Friedrich mendefinisikan kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.

Anderson, konsep kebijakan publik ini kemudian mempunyai beberapa implikasi, yakni *pertama*, titik perhatian kita dalam mempunyai

beberapa kebijakan publik berorientasi pada maksud atau tujuan dan bukan perilaku secara serampangan. *Kedua*, kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan merupakan keputusan-keputusan tersendiri. *Ketiga*, kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan pemerintah dalam mengatur perdagangan, pengendalian inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah. *Keempat*, kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif dan negatif. Secara positif, kebijakan mungkin mencakup bentuk tindakan pemerintah yang jelas untuk mempengaruhi suatu masalah tertentu. Secara negatif, kebijakan mungkin mencakup suatu keputusan oleh pejabat-pejabat pemerintah, tetapi tidak untuk mengambil tindakan dan tidak untuk melakukan suatu mengenai suatu persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah. (Budi Winarno, 2002: 19-22)

Mc Gee dan Yeung (1977) dalam Subarsono (1998) mengemukakan tiga model kebijakan pemerintah. *Pertama*, Kebijakan Relokasi didesain untuk mengatur lingkungan yang pantas bagi peroperasinya sektor informal, seperti pemindahan sektor informal kelokasi yang lain. *Kedua*, kebijakan struktural bertujuan untuk mengontrol aktivitas sektor informal melalui insfrastruktur legal dan administratif, seperti pemberian sanksi bagi sektor informal yang melanggar peraturan daerah maupun peraturan Bupati. *Ketiga*, Kebijakan edukatif dimaksudkan untuk mengubah sikap berkaitan dengan pemberdayaan yang diberikan sehingga sektor informal memiliki sikap profesional yang ditunjukkan baik kemampuan dan kemandirianya maupun dalam pelayanan berkaitan dengan usahanya. (Gasper Liauw, 2015: 31)

Sifat kebijakan publik sebagai arah tindakan dapat dipahami secara lebih baik yaitu adanya. Pernyataan-pernyataan kebijakan (*policy statements*) adalah pernyataan-pernyataan resmi atau artikulasi-artikulasi kebijakan publik yang menunjukkan maksud dan tujuan pemerintah dan apa yang akan dilakukan pemerintah untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. (Budi Winarno, 2011: 25)

a. Perumusan Masalah Kebijakan

Perumusan masalah kebijakan adalah bagian dari analisis kebijakan yang sering memperoleh perhatian yang relative lebih kecil baik dari studi tentang pembentukan kebijakan maupun analisis atau *policy maker*. Padahal perumusan masalah kebijakan dalam analisis kebijakan adalah bagian yang bersifat krusial. Kegagalan analisis kebijakan sering di karenakan oleh analisis atau *policy maker* justru memecahkan masalah yang salah. Penyebab kegagalan yang lain adalah solusi yang diajukan salah atau kurang tepat dalam memecahkan suatu masalah yang benar-benar masalah. Fenomena pertama lebih dikarenakan oleh analisis atau *policy maker* yang menonjolkan subjektivitas atau kepentingannya, sedangkan yang kedua lebih dikarenakan masalahnya sendiri yang memang sangat kompleks dan aktor kemampuan dari *policy maker*.

Secara formal suatu masalah dapat didefinisikan sebagai suatu kondisi situasi yang menimbulkan kebutuhan dan ketidakpuasan pada sebagian orang yang menginginkan pertolongan atau perbaikan. Masalah dapat dikategorikan kedalam masalah privat dan masalah publik. Sebuah masalah dikatakan sebagai masalah privat apabila masalah tersebut dapat diatasi tanpa mempengaruhi orang lain atau tanpa melibatkan pemerintah. Sedangkan masalah publik dapat dipahami sebagai suatu kondisi belum terpenuhinya kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang diinginkan publik dan pemenuhannya hanya mungkin melalui kebijakan pemerintah. (Suharno, 2013: 86)

Perumusan masalah dapat dipandang sebagai suatu proses yang terdiri dari empat tahap yakni: (1) pencarian masalah (*problem search*); (2) pendefisian masalah (*problem definition*); (3) spesifikasi masalah (*problem specification*); dan (4) pengenalan masalah (*problem sensing*). Perumusan masalah diawali dengan situasi masalah, yakni serangkaian situasi yang menimbulkan rasa

ketidakpuasan dan terasa ada sesuatu yang salah. (Subarsono, 2010: 29)

b. Implementasi Kebijakan

Implementasi menurut teori Jones (1987): *“those activities directed toward putting a program into effect”* (proses perwujudan program hingga memperlihatkan hasilnya), sedangkan menurut Van Horn dan Van Meter (1975): *“those actions by publik and private individual (or groups) that are achievement or objectives set forth in prior policy* (tindakan yang dilakukan pemerintah). jadi implementasi adalah tindakan yang dilakukan setelah suatu kebijakan ditetapkan. Implementasi cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan. Tujuan kebijakan adalah melakukan intervensi, sedangkan implementasi adalah tindakan intervensi itu sendiri. Dalam proses implementasi sebuah kebijakan akan melibatkan usaha dari *policy maker* untuk memengaruhi *street level bureaucracy* (Lipsky) untuk memberikan pelayanan atau mengatur target group. Banyak orang beranggapan bahwa setelah kebijakan publik disahkan oleh pihak yang berwenang dengan sendirinya kebijakan itu dapat dilaksanakan, dan hasilnya-hasilnyapun akan mendekati seperti yang diharapkan oleh pembuat kebijakan. Sifat kebijakan itu kompleks dan saling bergantung, sehingga hanya sedikit kebijakan publik yang bersifat *self-executing*, maksudnya dengan dirumuskannya kebijakan tersebut sekaligus atau dengan sendirinya kebijakan itu terimplementasikan dengan baik. Justru yang lebih banyak adalah kebijakan yang bersifat *non self-executing*, artinya kebijakan perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak sehingga mempunyai dampak yang sesuai dengan apa yang menjadi tujuan. (Deddy Mulyadi, 2015: 45)

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan undang-undang. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang di mana berbagai

aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program. (Budi Winarno, 2011: 147)

Van Meter dan Horn (1975), mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai, tindakan-tindakan yang dilakukan baik individu maupun kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan (Leo Agustino, 2008: 139).

Implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu : (1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan; (2) adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan; dan (3) adanya hasil kegiatan. Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Hal ini sesuai pula dengan apa yang diungkapkan oleh Lester dan Stewart Jr. (2000) dimana mereka katakan bahwa implementasi sebagai suatu proses dan suatu hasil (*output*). Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir (*output*), yaitu: tercapainya atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih. Hal ini tak jauh berbeda dengan apa yang diutarakan oleh Merrile Grindle (1980) sebagai berikut, pengukuran keberhasilan implementasi dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan yaitu melihat pada *action* program dari individual projects atau yang kedua apakah tujuan tersebut tercapai (Leo Agustino, 2008: 139).

Menurut George C, Edward, Implementasi Kebijakan adalah salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan,

maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu di implementasikan dengan sangat baik. sementara itu, suatu kebijakan yang telah direncanakan dengan sangat baik, mungkin juga akan mengalami kegagalan, jika kebijakan tersebut kurang di implementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan (Budi Wirawan, 2011: 177).

Menurut Wibawa (1994) tahap implementasi kebijakan dapat dibedakan dengan tahap pembuatan kebijakan. Pembuatan kebijakan di satu sisi merupakan proses yang memiliki logika *botton up* dalam arti proses kebijakan diawali dengan penyampaian aspirasi, permintaan, atau dukungan dari masyarakat. Sedangkan implementasi kebijakan di sisi lain di dalamnya memiliki logika *top-down*, dalam artian penurunan alternative kebijakan yang abstrak atau makro menjadi tindakan konkret atau mikro. (Deddy Mulyadi, 2015: 47

Selanjutnya George C.Edward III dalam Subarsono (2005) mengemukakan beberapa 4 empat variable yang mempengaruhi implementasi kebijakan yakni komunikasi,sumberdaya, disposisi dan struktur birokrasi. Keempat variable tersebut saling berhubungan satu sama lain.

1. Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

2. Sumberdaya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan ten secara dan konsisten , tetapi apabila implementator

kekukurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. sumberdaya tersebut dapat terwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya financial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanyalah tinggal di kertasmenjadi dokumen saja.

3. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, maka proses implementasi juga menjadi tidak efektif.

4. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah prosedur operasi yang standar (standard operating procedur atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dan bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkn pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

(Deddy Mulyadi, 2015: 68)

c. Evaluasi Kebijakan

Lester dan Stewart evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sebagian-sebagian kegagalan suatu kebijakan dan untuk mengetahui apakah kebijakan yang telah dirumuskan dan dilaksanakan dapat menghasilkan dampak yang diinginkan. Evaluasi kebijakan dalam hubungannya dengan usaha untuk melaksanakan

dan atau memperbaharui kebijakan. Sebagaimana akan kita lihat, kegiatan pengevaluasian dapat memulai proses kebijakan (problem, formulasinya, dan sebagainya) dalam rangka untuk melanjutkan, merubah, atau mengakhiri kebijakan yang ada. (Leo Agustino, 2008: 185)

Terdapat beberapa alasan untuk menjawab mengapa perlu ada kegiatan evaluasi kebijakan. Alasan tersebut dapat diklasifikasikan menjadi dua dimensi, internal dan eksternal. Yang bersifat internal, antara lain:

- 1) Untuk mengetahui keberhasilan suatu kebijakan. Dengan adanya evaluasi kebijakan dapat di temukan informasi apakah suatu kebijakan sukses ataukah sebaliknya.
- 2) Untuk mengetahui efektivitas kebijakan. Kegiatan evaluasi kebijakan dapat mengemukakan penilaian apakah suatu kebijakan mencapai tujuannya atau tidak.
- 3) Untuk menjamin terhindarnya pengulangan kesalahan (*guarantee to non-recurrence*). Informasi yang memadai tentang nilai sebuah hasil kebijakan dengan sendirinya akan memberikan rambu agar tidak terulang kesalahan yang sama dalam implementasi yang berupa atau kebijakan yang lain pada masa-masa yang akan datang.

Sedangkan alasan yang bersifat eksternal paling tidak untuk dua kepentingan:

- 1) Untuk memenuhi prinsip akuntabilitas publik. Kegiatan penilaian terhadap kinerja kebijakan yang telah diambil merupakan salah satu bentuk pertanggung jawaban pengambil kebijakan kepada publik, baik yang terkait secara langsung maupun tidak dengan implementasi kebijakan.
- 2) Untuk mensosialisasikan manfaat sebuah kebijakan. Dengan adanya evaluasi kebijakan, masyarakat luas. Khususnya kelompok sasaran dan penerima, manfaat dapat mengetahui manfaat kebijakan secara lebih terukur. (Suharno, 2013: 221)

Dalam melakukan evaluasi kebijakan ada tiga hal yang perlu diperhatikan: (1) Bahwa evaluasi kebijakan berusaha untuk memberi informasi yang valid tentang kinerja kebijakan. Evaluasi dalam hal ini berfungsi untuk menilai aspek instrument (cara pelaksanaan) kebijakan dan menilai dari hasil dari pengguna instrument tersebut. (2) Evaluasi kebijakan berusaha untuk menilai kepastian tujuan atau target dengan masalah yang dihadapi. Dasar asumsi yang digunakan adalah bahwa kebijakan publik di buat untuk menyelesaikan masalah-masalah publik, maka evaluasi harus menilai apakah tujuan yang telah ditetapkan kebijakan tersebut benar-benar mampu menyelesaikan masalah-masalah yang ada. Yang seringkali terjadi dalam praktiknya ialah tujuan telah tercapai tetapi masalah tidak terselesaikan. (3) Evaluasi kebijakan berusaha juga untuk memberi sumbangan pada kebijakan lain terutama dari segi metodologi. Artinya, evaluasi kebijakan diupayakan untuk menghasilkan rekomendasi dari penilaian-penilaian yang dilakukan atas kebijakan yang dievaluasi. Hasil-hasil penilaian dari penilaian evaluasi dijadikan bahan belajar bagi para pelaku kebijakan yang lain dengan menekan pada kritik terhadap kekurangan yang ada tapi lebih menjerumus pada perumusan pembelajaran agar kelemahan/kekurangan tidak terulang pada waktu dan tempat yang akan datang. (Leo Agustino, 2008: 186)

2. Konsep Sektor Informal

Hikayat (2003) menyatakan, bahwa hasil-hasil penelitian dari berbagai wilayah Indonesia tentang sektor Informal, baik yang bersifat kualitatif maupun kuantitatif, pada umumnya memberikan batasan tentang ciri-ciri pokok dari usaha sektor informal, seperti berikut ini:

- 1) Merupakan kegiatan usaha yang tidak terorganisasi dengan baik. Oleh sebab itu, keberadaannya tidak menggunakan fasilitas/lembaga yang tersedia, seperti layaknya usaha sektor formal pada umumnya;

- 2) Usaha sektor informal umumnya tidak memiliki izin usaha. Oleh karena itu, mereka tidak membayar pajak, seperti layaknya usaha-usaha yang formal, jika ada pembayaran hanya bersifat retribusi;
- 3) Pola kegiatannya tidak teratur, baik mengenai lokasinya maupun tentang jam kerjanya sehingga mereka tidak mempunyai tempat yang tetap untuk beraktivitas dan selalu berpindah-pindah sesuai dengan kesempatan dan peluang yang ada;
- 4) Pada umumnya, kebijakan atau bantuan pemerintah tidak menyentuh sektor ini sehingga kegiatan mereka umumnya diluar pantauan pemerintah yang ada;
- 5) Umumnya, para pelakunya/pekerjanya mudah keluar masuk karena tidak terlalu memerlukan skill dan modal yang besar atau persyaratan lainnya, seperti banyak berlaku disektor formal;
- 6) Di samping tidak memerlukan modal yang besar, juga perputarannya agak lambat sehingga produktivitasnya terkesan lambat atau kurang berkembang atau meningkat.
- 7) Pada umumnya, dalam aktivitasnya mereka masih menggunakan metode dan teknologi yang masih relatif sifatnya tradisional yang diturunkan dari para pendahulunya;
- 8) Dalam aktivitasnya, umumnya tidak terlalu memerlukan pendidikan yang tinggi, tetapi membutuhkan sedikit pengalaman dan keterampilan;
- 9) Jenis aktivitas ini pada umumnya termasuk dalam kelompok One Interprince, dan kalau memperkerjakan orang sebagian besar adalah berasal dari keluarga atau kenalan mereka sendiri;
- 10) Demikian juga sumber modal umumnya kebanyakan berasal dari tabungan sendiri atau lembaga keuangan yang tidak resmi atau tidak berizin; dan
- 11) Jenis barang yang diproduksi/dihasilkan atau ditawarkan, umumnya adalah barang kebutuhan pokok atau barang yang dikonsumsi oleh golongan masyarakat ekonomi menengah ke bawah dengan harga yang relatif murah. (Gasper Liauw, 2015: 17)

Dengan berpedoman pada pendapat-pendapat ahli di atas, utamanya Hikayat dan Efendi, melalui penelitiannya mengatakan, bahwa kondisi dan perkembangan usaha sektor informal dalam aktivitasnya, dikehendaki atau tidak dalam aktivitasnya pasti berdampingan dengan usaha sektor formal khususnya yang ada di perkotaan sehingga hal ini dapat menimbulkan terjadi dualisme dalam perekonomian suatu wilayah. Karena di satu pihak, usaha sektor formal pasti mendapat perhatian khusus yang lebih besar dari pemerintah sehingga mudah dan cepat berkembang, sedangkan di pihak lain usaha sektor informal terabaikan bahkan kadang-kadang mendapat tekanan, seperti digusur/diusir dengan berbagai alasan yang menyangkut pengaturan dan penataan kota. (Gasper Liauw, 2015: 17)

3. Pedagang Kaki Lima

Pedagang kaki lima adalah suatu pekerjaan yang paling nyata dan paling penting bagi golongan rakyat kecil di kebanyakan kota di Negara-negara berkembang pada umumnya. Begitu pentingnya kegiatan pedagang kaki lima dalam kegiatan sektor informal sehingga sering diidentikkan dengan sektor informal Bromley, 1998). Bairoch (1993) mengemukakan kenyataan, bahwa pedagang kaki lima digambarkan sebagai perwujudan pengangguran tersembunyi atau setengah pengangguran yang luas, sebagai pekerjaan sektor tersier sederhana yang terus bertambah di dunia ketiga. (Gasper Liauw, 2015: 30)

Pedagang kaki lima adalah ia sebagai korban dari langkanya kesempatan kerja yang produktif di kota. Ia dipandang sebagai suatu “jawaban terakhir” yang berhadapan dengan proses urbanisasi yang berangkai dengan migrasi dari desa-kota besar, pertumbuhan penduduk yang pesat, pertumbuhan kesempatan kerja yang lambat di sektor industri, dan persiapan teknologi impor yang padat modal dalam keadaan kelebihan tenaga kerja. (Gasper Liauw, 2015: 30)

Menurut Peraturan Presiden No. 125 tahun 2012 pasal 1 ayat 1 menyatakan bahwa, pedagang kaki lima yang selanjutnya disingkat PKL

adalah usaha perdagangan dengan menggunakan sarana bergerak maupun tidak bergerak, menggunakan prasarana kota, fasilitas sosial, fasilitas umum, lahan dan bangunan milik pemerintah dan/ atau swasta yang bersifat sementara/tidak menetap (Peraturan Presiden No. 125 tahun 2012: 2)

Menurut Perda No. 5 tahun 2011 tentang ketertiban dan ketentraman masyarakat menyatakan bahwa, pedagang kaki lima adalah seorang yang melakukan kegiatan usaha perdagangan jasa yang menempati tempat-tempat prasarana kabupaten dan fasilitas umum yang baik yang mendapatkan izin dari pemerintah kabupaten maupun yang tidak mendapatkan izin pemerintah kabupaten antara lain badan jalan, trotoar, saluran air, jalur hijau, taman atau tempat umum lainnya (Perda No 5 tahun 2011: 5)

Didasari dari batasan yang diberikan oleh Dinas Kota Bandung, dalam Ginting (2000), ciri-ciri umum pedagang kaki lima, antara lain: 1) Dilakukan dengan modal kecil oleh masyarakat lemah; 2) Biasanya dilakukan perseorangan dengan atau keluarga tanpa suatu kongsi dagang; 3) Selalu berada dekat dengan jalur sirkulasi atau lokasi yang paling sibuk; 4) Menggunakan fasilitas publik sebagai lokasi berjualan, seperti trotoar, badan jalan, dan lain-lain; 5) Menggunakan gerobak atau tenda sederhana yang cukup fleksibel untuk dipindah-pindahkan. (Gasper Liauw, 2015: 3)

Menurut Manning (1996) Karakteristik PKL yang mendasar adalah sebagai berikut:

1. Tidak terorganisir dan tidak mempunyai izin.
2. Tidak memiliki tempat usaha yang permanen.
3. Tidak memerlukan keterampilan khusus.
4. Modal dan perputaran usahanya berskala relatif kecil.
5. Sarana berdagang bersifat *moveable*, mudah dipindahkan.

Pola sebaran, pelayanan, waktu dan sarana berdagang PKL sebagai berikut:

- a. Pola penyebaran PKL secara embrional tumbuh pada tepi jalan yang mempunyai potensi konsentrasi masyarakat dengan jenis

dagangan mulai dari jumlah dan jenis yang minimal hingga berkembang dengan skala yang lebih besar.

- b. Waktu berdagang biasanya di mulai jam 08.00 WIB hingga jam 16.00 WIB disamping itu ada pula yang memulai dagangannya sore hari sekitar jam 15.00 WIB hingga malam hari.
- c. Pola pelayanan para PKL dengan cara langsung mendasarkan dagangannya hingga konsumen dapat langsung memilih, menawar, dan berinteraksi. Adapun yang berupa warung makan terkadang duduk pada area badan jalan yang merupakan perluasan dari trotoar.
- d. Sarana fisik PKL dalam menjajakan barang dagangannya menggunakan material yang relative sederhana biasanya menggunakan barang bekas seperti (spanduk, iklan dan sebagainya). Adapun bentuk sarana dagang berupa gerobak, meja, tenda, kios, gelaran, dll.

<http://repository.untagsmg.ac.id/115/1/27-325-1-PB.pdf>

4. Undang-undang tentang Peraturan Pedagang Kaki Lima

Peraturan pemerintah dalam menertibkan sekaligus menata pedagang kaki lima disuatu daerah tentu di perlukan adanya peraturan yang dapat menunjang keberhasilan dan proses pembangunan serta penataan tata ruang kota.

Sebagaimana yang disampaikan Peraturan Menteri dalam Negeri No. 41 tahun 2012 menyatakan bahwa:

- 1) Pedagang kaki lima, yang selanjutnya disingkat 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 dan/atau swasta yang bersifat sementara/tidak menetap.
- 2) Penataan PKL adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah melalui penetapan lokasi binaan untuk melakukan

penetapan, pemindahan, penertiban dan penghapusan lokasi PKL dengan memperhatikan kepentingan umum, sosial, estetika, kesehatan, ekonomi, keamanan, ketertiban, kebersihan lingkungan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Permendagri No 41 tahun 2012: 1).

Kebijakan penetapan Peraturan Daerah disesuaikan dalam peraturan-peraturan dari pemerintah pusat. Adapun urutan peraturannya sebagai berikut:

Menimbang :

- a. bahwa dalam rangka mewujudkan tata kehidupan masyarakat Kabupaten Ponorogo yang sejahtera, berwawasan lingkungan serta tetap melestarikan budaya lokal guna mendukung sektor pariwisata, pendidikan dan perdagangan, diperlukan adanya pengaturan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat yang mampu melindungi warga masyarakat dan prasarana umum beserta kelengkapannya;
- b. bahwa penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat menjadi urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Ponorogo yang dalam pelaksanaannya harus dijalankan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan budaya serta tata nilai kehidupan masyarakat Kabupaten Ponorogo;
- c. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b, perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat;

Mengingat :

1. Undang-Undang Nomor 12 tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten di Lingkungan Propinsi Jawa Timur (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 41) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2730);

2. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1961 tentang Pengumpulan Uang dan Barang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209);
3. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209);
4. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1992 tentang Benda Cagar Budaya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 Nomor 27, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3470);
5. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886);
6. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3887) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 67, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4401);
7. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4247);
8. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2004 Nomor 50, tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4386);
9. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor

- 4437) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844);
10. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 Tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 132, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4444);
 11. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya) (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2005 Nomor 118, tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4557);
 12. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant On Civil And Political Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik) (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2005 Nomor 119, tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4558);
 13. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 nomor 124, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 4674);
 14. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);
 15. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 69, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4851);

16. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 181, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4928);
17. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 11, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4966);
18. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967);
19. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059);
20. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5063);
21. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5188);
22. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
23. Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 1980 tentang Pelaksanaan Pengumpulan Sumbangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1980 Nomor 49, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3175);
24. Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2006 tentang Irigasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 46, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4624);

25. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1983 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3258) sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2010 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 90, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5245);
26. Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1991 tentang Sungai (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1991 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3258);
27. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2003 tentang Pengamanan Rokok Bagi Kesehatan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 36, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4276);
28. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Bangunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3258);
29. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4593);
30. Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2006 tentang Jalan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 86, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4655);
31. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737);

32. Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 48, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4833);
33. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 48, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4833);
34. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4858);
35. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 9, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5094);
36. Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan;
37. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2005 tentang Pedoman Prosedur Tetap Operasional Satuan Polisi Pamong Praja;
38. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2009 tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Pemerintah Daerah;
39. Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 6 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Kabupaten Ponorogo (Lembaran Daerah Kabupaten Ponorogo Tahun 2008 Nomor 6);
40. Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 7 Tahun 2008 tentang Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Ponorogo (Lembaran Daerah Kabupaten Ponorogo Tahun 2008 Nomor 7);
41. Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 9 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan

- Sekretariat DPRD Kabupaten Ponorogo (Lembaran Daerah Kabupaten Ponorogo Tahun 2008 Nomor 9);
42. Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 10 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Ponorogo (Lembaran Daerah Kabupaten Ponorogo Tahun 2008 Nomor 10);
 43. Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 11 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Ponorogo (Lembaran Daerah Kabupaten Ponorogo Tahun 2008 Nomor 11);
 44. Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 12 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan dan Kelurahan Kabupaten Ponorogo (Lembaran Daerah Kabupaten Ponorogo Tahun 2008 Nomor 12);
 45. Peraturan Daerah Kabupaten Ponorogo Nomor 6 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kabupaten Ponorogo (Lembaran Daerah Kabupaten Ponorogo Tahun 2010 Nomor 6);

Dinamika perkembangan dan kebutuhan masyarakat Ponorogo yang dinamis dan dalam rangka mengantisipasi perkembangan serta dinamika kegiatan masyarakat seiring dengan tuntutan era globalisasi dan otonomi daerah, maka kondisi kebersihan, ketertiban umum dan ketentraman masyarakat yang kondusif merupakan suatu kebutuhan mendasar bagi seluruh masyarakat untuk meningkatkan mutu kehidupannya. Berdasarkan hal tersebut maka diperlukan adanya regulasi (Peraturan Daerah) yang mengatur mengenai ketertiban umum dan ketentraman masyarakat diarahkan guna mencapai kondisi yang kondusif bagi seluruh aspek kehidupan masyarakat Kabupaten dan menjangkau secara seimbang antara subjek dan objek hukum yang diatur.

Oleh karena itu, dalam upaya menampung persoalan dan mengatasi kompleksitas permasalahan di atas perlu membentuk Peraturan Daerah

yang di maksud. Peraturan Daerah ini menjadi Dasar serta Pedoman dalam Penyelenggaraan urusan pemerintah daerah dibidang ketentraman masyarakat dan ketertiban, serta diterapkan secara optimal guna menciptakan ketentraman, ketertiban, kenyamanan masyarakat di daerah.

Peraturan Daerah ini mempunyai posisi yang strategis dan penting untuk memberikan motivasi dalam menumbuh kembangkan budaya disiplin masyarakat guna mewujudkan visi dan misi daerah. Upaya untuk mencapai kondisi masyarakat sebagaimana dimaksud di atas bukan hanya menjadi tugas dan tanggung jawab aparat, akan tetapi menjadi tugas dan tanggung jawab masyarakat, perorangan maupun badan untuk secara sadar ikut serta menumbuhkan dan memelihara budaya tertib di masyarakat. (Perda No 5 tahun 2011: 16)

Dengan berdasar peraturan tersebut, kemudian pemerintah melakukan penataan agar semua kegiatan yang bertujuan untuk pemenuhan kepentingan umum dapat berjalan baik dan pihak yang terkait tidak ada yang dirugikan. Selanjutnya Peraturan Presiden No 125 tahun 2012 menyatakan bahwa lokasi PKL merupakan lokasi binaan terdiri atas lokasi permanen dan lokasi sementara yang ditetapkan sesuai dengan tata ruang wilayah (Perpres No 125 tahun 2012: 2).

Peraturan pemerintah kabupaten Ponorogo tertuang dalam Perda No. 5 taun 2011 tentang ketertiban umum dan ketentraman masyarakat menyatakan bahwa, PKL pedagang kaki lima adalah seseorang yang melakukan kegiatan usaha perdagangan jasa yang menempati tempat-tempat prasarana kabupaten dan fasilitas umum yang baik yang mendapatkan izin dari pemerintah kabupaten maupun yang tidak mendapatkan izin pemerintah kabupaten antara lain badan jalan, trotoar, saluran air, jalur hijau, taman atau tempat umum lainnya (Perda No 5 tahun 2011: 5)

Adapun peraturan pemerintah terkait Penataan dan Penertiban Pedagang Kaki lima yang tertuang dalam Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2011 Pasal 2 yaitu Ruang lingkup yang diatur dalam ketertiban umum dan ketentraman masyarakat ini meliputi:

- a) Tertib Jalan, Fasilitas Umum dan Jalur Hijau;
- b) Tertib Lingkungan;
- c) Tertib Sungai, Saluran Air dan Sumber Air;
- d) Tertib Penghuni Bangunan;
- e) Tertib Tuna Susila dan Anak Jalanan
- f) Tertib Tempat Hiburan dan Keramaian; dan
- g) Tertib Peran Serta Masyarakat.

Selain itu penataan dan penertiban PKL juga terdapat dalam Pasal 10 Perda No. 5 Tahun 2011 menyebutkan bahwa:

- 1) Setiap orang atau badan dilarang membangun portal permanen (gundukan) di jalan.
- 2) Setiap orang atau badan dilarang membuang sampah, menumpuk barang bekas di jalan dan fasilitas umum.
- 3) Setiap orang atau badan dilarang mengalih fungsi jalan, jembatan, trotoar tanpa ijin.

Tata tertib terkait aktivitas PKL melalui kesepakatan Bupati bersama Paguyuban PKL Alun-alun pada sarasehan tanggal 12 April 2016 sebagai berikut:

- a. Pada hari Senin sampai dengan Sabtu, para pedagang di izinkan berjualan mulai 15.00 s/d 23.00 WIB. (setelah berjualan semua lapak/gerobak harus di pindahkan dari dalam Alun-alun)
- b. Pada hari minggu dan hari libur para pedagang diizinkan berjualan mulai 06.00 s/d jam 24.00 WIB. (setelah berjualan semua lapak/gerobak harus di pindahkan dari dalam Alun-alun.
- c. Selesai berjualan semua pedagang agar membersihkan tempatnya masing-masing.
- d. Melaksanakan kerja bakti membersihkan Aloon-aloon 1 (satu) bulan sekali pada hari jum'at di minggu pertama.
- e. Apabila 5 (lima) kesepakatan tersebut di atas tidak dilaksanakan, maka Satuan Pamong Praja Kabupaten Ponorogo akan melaksanakan tugas penertiban sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

G. Definisi Operasional

Definisi operasional adalah definisi berdasarkan karakteristik yang didasari dari suatu yang didefinisikan tersebut. Karakteristik yang dapat diamati itulah yang merupakan kunci definisi operasional. Dapat diamati artinya memungkinkan peneliti untuk melakukan observasi atau pengukuran secara cermat terhadap obyek atau fenomena yang berjudul “Implementasi Kebijakan Pemerintah Kabupaten Ponorogo dalam Penataan dan Penertiban Pedagang Kaki Lima di Kawasan Alun-alun” adalah segala proses pelaksanaan implementasi kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten dan Pedagang Kaki Lima yang berada di kawasan Alun-alun. Definisi operasional digunakan oleh peneliti untuk memberikan penjelasan tentang cara mengukur masing-masing variable penelitian dengan menggunakan indikator-indikator.

1. Penetapan Kebijakan Penataan dan Penertiban PKL di Kawasan Alun-alun.
2. Implementasi Kebijakan
 - a. Komunikasi
 - b. Sumberdaya
 - c. Disposisi
 - d. Struktur Birokrasi
3. Kendala dalam penataan dan penertiban Pedagang Kaki Lima.

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan peneliti ini adalah penelitian deskriptif kualitatif, menurut Meong Muhajir (1998), dalam penelitian kualitatif dengan pendekatan ini umumnya lebih melihat proses daripada produk dari obyek penelitian. Tujuan dari metodologi ini adalah pemahaman secara lebih mendalam terhadap suatu permasalahan yang dikaji.

2. Penentuan Lokasi Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi PKL di kawasan Alun-Alun. Alasan pemilihan lokasi penelitian PKL di kawasan Alun-alun karena

lokasi merupakan pusat kota sekaligus pusat pemerintahan yang di jadikan sebagai tempat aktivitas PKL, sehingga keberadaan PKL sering di anggap sebagai perusak pemandangan kota seperti kebersihan, ketertiban, keamanan, kenyamanan serta pemandangan lokasi yang kumuh dan kotor.

Selain itu penelitian juga dilakukan di kantor Dinas Indakop dan UKM Kabupaten Ponorogo, dikarenakan Dinas Indakop dan UKM merupakan pihak yang di beri tanggung jawab oleh Pemerintah Kabupaten dalam melakukan pembinaan PKL. Serta penelitian juga dilakukan di kantor Satpol PP, karena tugas pokok Satpol PP dalam menyelenggarakan ketertiban umum yang diwujudkan dengan pengaturan PKL.

3. Teknik Penentuan Informan Penelitian

Metode kualitatif digunakan untuk mendapatkan data yang mendalam, suatu data yang mengandung makna. Makna adalah data yang sebenarnya, data yang pasti yang merupakan suatu nilai di balik data yang tampak. Oleh karena itu dalam penelitian kualitatif tidak menekankan pada generalisasi, tetapi lebih menekankan pada makna. Generalisasi dalam penelitian kualitatif dinamakan *transferability*.

Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat postpositivisme, digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrument kunci, pengambilan sampel, sumber data dilakukan secara purposive dan snowball, teknik pengumpulan dengan triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif/kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi. (Sugiyono, 2010: 15)

Teknik penentu informan dalam penelitian ini di lakukan dengan menggunakan teknik *purposive sampling*. Penggunaan teknis *purposive sampling* menggali informasi tidak dengan secara acak, melainkan dengan sengaja memilih informan peneliti. Penunjukan informan dilakukan dengan memilih narasumber yang dianggap mampu memberikan informasi sedalam-dalamnya.

Dalam penelitian ini, informan yang dipercaya sebagai sarana pengumpulan data dan informasi adalah PKL di kawasan Alun-alun, Ketua Paguyupan PKL Alun-alun, Dinas Indakop dan UKM, dan Satpol PP Kabupaten Ponorogo. Informan tersebut dianggap mengetahui secara mendalam terkait tentang penataan dan penertiban di kawasan alun-alun, sehingga dipercaya sebagai narasumber peneliti.

4. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data merupakan suatu hal yang penting dalam penelitian, karena metode ini merupakan strategi atau cara yang digunakan oleh peneliti untuk mengumpulkan data yang diperlukan dalam penelitian. Pengumpulan data dalam penelitian dimaksudkan untuk memperoleh bahan-bahan, keterangan, kenyataan, dan informasi yang dapat dipercaya. Untuk memperoleh data seperti yang dimaksudkan tersebut, dalam penelitian dapat digunakan berbagai macam metode. Di antaranya adalah wawancara, observasi dan dokumentasi.

a. Wawancara

Wawancara adalah pengumpulan data dengan mengajukan pertanyaan secara langsung oleh pewawancara (pengumpul data) kepada responden, dan jawaban-jawaban responden dicatat atau direkam dengan alat perekam (*tape recorder*) (Irawan Soehartono, 2011: 67-69). Pengumpulan data dengan wawancara juga dilakukan peneliti langsung untuk mendapatkan informasi sesuai dengan rumusan permasalahan. Maka wawancara yang dilakukan dengan Dinas Indakop dan UKM, Satpol PP serta Organisasi atau paguyupan yang berada di kawasan Alun-alun sebagai pelaku sektor informal.

b. Observasi

Teknik pengumpulan data dengan observasi atau pengamatan dengan catatan langsung kelapangan yang berisi catatan pokok-pokok informasi yang telah di peroleh peneliti. Observasi ini di lakukan dengan tujuan untuk lebih mengamati secara akurat hal-hal yang terjadi mengenai proses penataan dan penertiban di kawasan Alun-alun.

c. Dokumentasi

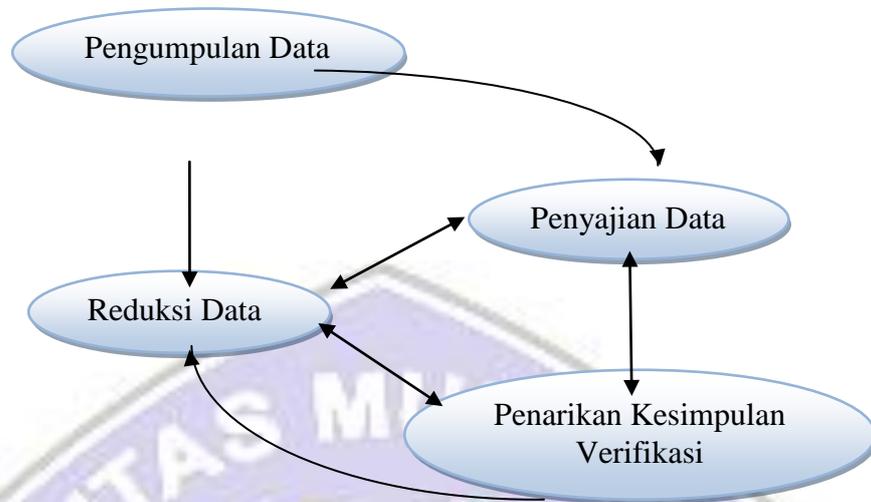
Dokumentasi merupakan teknik pengumpulan data yang tidak langsung ditunjukkan kepada subjek penelitian. Dokumen yang diteliti dapat berbagai macam, tidak hanya dokumen resmi tetapi juga berupa arsip, peraturan perundang-undangan, majalah, dan catatan yang berkaitan dengan permasalahan penelitian. Menurut Irawan Soehartono (2011: 70-71), dokumen dapat dibedakan menjadi *dokumen primer*, jika dokumen ini ditulis oleh orang yang langsung mengalami suatu peristiwa; dan *dokumen sekunder*, jika peristiwa dilaporkan kepada orang lain yang selanjutnya ditulis oleh orang ini. Teknik ini dilakukan untuk pengumpulan data sekunder yang terdapat di lokasi penelitian kantor Dinas Indakop dan UKM serta Kantor Satpol PP, guna untuk mengumpulkan data tentang penataan dan penertiban PKL. data dokumentasi yang diperoleh selanjutnya menjadi bahan untuk menunjang proses penelitian.

6. Teknis Analisis Data

Analisis data menurut Hurbeman dan Miles dalam Muhammad Idrus (2009: 148-152) mengajukan model analisis data yang disebutnya sebagai *model interaktif*. Model interaktif ini terdiri dari tiga hal utama, yaitu: (1) reduksi data; (2) penyajian data; dan (3) penarikan kesimpulan/verifikasi. Ketiga kegiatan tersebut merupakan kegiatan yang jalin-menjalin pada saat sebelum, selama, dan sesudah pengumpulan data dalam bentuk yang sejajar untuk membangun wawasan umum yang disebut analisis (Miles dan Huberman, 1992).

Gambar 1.1

Gambaran model interaktif yang diajukan Miles dan Huberman



Dalam model interaktif, tiga jenis kegiatan analisis dan kegiatan pengumpulan data merupakan proses siklus dan interaktif. Dengan sendirinya peneliti harus memiliki kesiapan untuk bergerak aktif diantara empat sumbu kumparan itu selama pengumpulan data, selanjutnya bergerak bolak-balik di antara kegiatan reduksi, penyajian, dan penarikan kesimpulan/verifikasi selama penelitian.

Proses analisis interaktif ini merupakan proses siklus interaktif. Artinya, peneliti harus siap bergerak diantara empat “sumbu” kumparan itu, yaitu proses pengumpulan data, penyajian data, reduksi data, dan kesimpulan atau verifikasi. Dengan begitu, analisis ini merupakan sebuah proses yang berulang dan berlanjut secara terus-menerus dan saling menyusul. Kegiatan keempatnya berlangsung selama dan setelah proses pengambilan data berlangsung. Kegiatan baru berhenti saat penulisan akhir penelitian telah siap dikerjakan.

Berikut ini akan dipaparkan masing-masing proses secara selintas.

1) Tahap Pengumpulan Data

Dalam proses analisis data interaktif ini kegiatan yang pertama adalah proses pengumpulan data. Data berupa kata-kata, fenomena, foto, sikap, dan perilaku keseharian yang diperoleh peneliti dari hasil

observasi mereka dengan menggunakan beberapa teknik seperti observasi, wawancara, dokumentasi dan dengan menggunakan alat bantu yang berupa kamera dan video tape. Proses pengumpulan data sebagaimana diungkap di muka harus melibatkan sisi aktor (informan), aktivitas, latar, atau konteks terjadinya peristiwa.

2) Tahap Reduksi Data

Reduksi data dapat diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data kasar, yang muncul catatan-catatan tertulis dari lapangan. Reduksi data berlangsung secara terus-menerus sejalan pelaksanaan penelitian berlangsung. Tentu saja proses reduksi data ini tidak harus menunggu hingga data terkumpul banyak-konsep ini berbeda dengan model kuantitatif yang mengharuskan penulis menunggu data terkumpul semuanya dahulu baru melaksanakan analisis. namun dapat dilakukan sejak data masih sedikit sehingga selain meringankan kerja peneliti, juga dapat memudahkan peneliti dalam melakukan kategorisasi data yang telah ada. Jika hal tersebut telah dilakukan, dan akan secara mudah dimasukkan dalam kelompok-kelompok yang telah dibuat peneliti.

Tahapan reduksi data merupakan bagian-bagian analisis sehingga pilihan-pilihan peneliti tentang bagian data mana yang dikode, dibuang, pola-pola mana yang meringkas sejumlah bagian tersebut, cerita-cerita apa yang berkembang, merupakan pilihan-pilihan penulis. Dengan begitu, proses reduksi data dimaksudkan untuk lebih menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang bagian data yang tidak diperlukan, serta mengorganisasi data sehingga memudahkan untuk dilakukan penarikan kesimpulan yang kemudian akan dilanjutkan dengan proses verifikasi.

3) Display Data

Langkah berikutnya setelah proses reduksi data berlangsung ada penyajian data, yang dimaknai oleh Miles dan Huberman (1992) sebagai sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan

adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Dengan mencermati penyajian data ini, peneliti akan lebih mudah memahami apa yang sedang terjadi dan apa yang harus dilakukan. Artinya apakah peneliti meneruskan analisisnya atau mencoba untuk mengambil sebuah tindakan dengan memperdalam temuan tersebut.

Kegiatan reduksi data dan proses penyajian data adalah aktivitas-aktivitas yang terkait langsung dengan proses analisis data model interaktif. Dengan begitu, kedua proses ini pun berlangsung selama proses penelitian berlangsung dan belum berakhir sebelum laporan hasil akhir penelitian disusun sehingga jangan terburu-buru untuk menghentikan kegiatan *display* data ini sebelum yakin bahwa semua yang seharusnya telah diteliti dan dipaparkan atau disajikan.

4) Verifikasi dan Penarikan Kesimpulan

Tahap akhir proses, yang pengumpulan data adalah verifikasi dan penarikan kesimpulan yang dimaknai sebagai penarikan arti data yang telah ditampilkan. Pemberian makna ini tentu saja sejauh pemahaman peneliti dan interpretasi yang dibuatnya. Beberapa cara yang dapat dilakukan dalam proses ini adalah dengan melakukan pencatatan untuk pola-pola dan tema yang sama, mengelompokkan, dan pencarian kasus-kasus negatif (kasus khas, berbeda, mungkin pula menyimpang dari kebiasaan yang ada di masyarakat).

Miles dan Huberman (1992) menyatakan bahwa dari permulaan pengumpulan data, seorang penganalisis kualitatif mulai mencari arti benda-benda, mencatat keteraturan, pola-pola penjelasan, konfigurasi-konfigurasi yang mungkin ada, alur sebab-akibat, dan proposisi.