

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Penelitian

Pedagang kaki lima atau yang biasa disebut PKL adalah istilah untuk menyebut penjaja dagangan yang menggunakan gerobak. Saat ini istilah pedagang kaki lima juga digunakan untuk sekumpulan pedagang yang menjual barang dagangannya di tepi-tepi jalan umum, trotoar, yang jauh dari kesan rapi dan bersih. Pengertian dari pedagang kaki lima itu sendiri adalah seseorang yang berdagang dengan modal relatif kecil di bidang produksi dan penjualan barang-barang untuk memenuhi kebutuhan dan dilakukan di tempat-tempat yang dianggap strategis.

Pada umumnya pedagang kaki lima adalah *self-employed*, yaitu mayoritas pedagang kaki lima hanya terdiri dari satu tenaga kerja. Keberadaan pedagang kaki lima merupakan salah satu bentuk usaha sektor informal, sebagai alternatif lapangan pekerjaan bagi kaum urban. Lapangan pekerjaan yang semakin sempit ikut mendukung semakin banyaknya masyarakat yang bermata pencaharian sebagai pedagang kaki lima.

Kota Bandung merupakan kota dimana terdapat banyak sekali pedang kaki lima, sehingga diperlukan penanganan khusus agar kota menjadi tertib.

Berikut jumlah pkl di kota Bandung dari tahun 2013-2015

**Tabel 1.1 Data Jumlah PKL di Kota Bandung**

*Sumber : Dinas Koperasi dan Usaha Mikro Kecil Menengah Kota Bandung*  
Berdasarkan tabel diatas, dapat dilihat bahwa jumlah PKL di tiga puluh kecamatan di kota

Bandung mengalami fluktuasi. Namun secara keseluruhan mengalami kenaikan yang sangat

NO.	NAMA KECAMATAN	TAHUN		
		2013	2014	2015
1	Sukasari	404	424	354
2	Sukajadi	550	567	1,966
3	Cidadap	155	106	88
4	Coblong	2,140	1987	2,744
5	Cibeunying Kaler	247	359	159
6	Cibeunying Kidul	1,261	1314	1,105
7	Cinambo	116	261	71
8	Cicendo	1,267	1120	740
9	Andir	2,559	1176	1,457
10	Bandung wetan	1,046	871	991
11	Bandung Kulon	370	583	230
12	Sumur Bandung	1,037	752	639
13	Kiara Condong	714	973	1,119
14	Batununggal	815	481	576
15	Mandalajati	86	44	62
16	Lengkong	767	1421	1,113
17	Regol	1,517	2981	3,263
18	Babakan Ciparay	828	517	464
19	Bojongloa Kidul	327	399	237
20	Bojongloa Kaler	500	357	290
21	Arcamanik	306	435	428
22	Ujung Berung	675	490	403
23	Buah Batu	310	679	720
24	Bandung Kidul	204	246	112
25	Astana Anyar	1,265	1568	1,800
26	Antapani	260	691	885
27	Cibiru	131	102	78
28	Rancasari	297	447	167
29	Gedebage	21	12	12
30	Panyileukan	131	79	76
	<b>TOTAL</b>	<b>20,326</b>	<b>21,115</b>	<b>22,359</b>

signifikan  
dari tahun  
2013  
sampai  
dengan  
2015. Pada  
tahun 2013  
jumlah  
PKL di  
kota  
Bandung  
sebanyak  
20.326.  
pada tahun  
2014  
jumlah

PKL di kota Bandung sebanyak 20.115. Pada tahun 2015 jumlah PKL di kota Bandung meningkat menjadi 22.359.

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk melakukan pengaturan terhadap daerah masing-masing.

Sebagai wujud dari pengaturan daerah, setiap pemerintah daerah kabupaten maupun kota di seluruh Indonesia seakan berlomba-lomba untuk melakukan pengaturan terhadap kegiatan liar yang dinilai mengganggu aktifitas masyarakat umum. Seperti di kota Bandung begitu banyak peraturan daerah yang mengatur mengenai permasalahan diatas salahsatunya peraturan daerah No. 11 Tahun 2005 mengenai penyelenggaraan Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan (K3) di kota Bandung.

Peraturan daerah (perda) Kota Bandung No. 11 Tahun 2005 mengenai penyelenggaraan Ketertiban, Kebersihan dan Keindahan (K3) sudah resmi diundangkan pada tanggal 8 April 2005 dan efektif berlaku April tahun 2006. Perda ini menggantikan Perda No. 6 Tahun 1995 yang dianggap sudah tidak sesuai lagi. Diantaranya adalah ketentuan untuk pedagang kaki lima berjualan ditempat yang telah disediakan, pengguna jalan, membuang sampah, dan lain-lain. Sanksi per jenis pelanggaran berupa denda dan pidana kurungan. Denda administrasi bervariasi dari Rp. 250.000-, hingga Rp. 50 juta. Sedangkan sanksi pidana adalah kurungan paling lama 3 bulan.

Untuk mengurangi kota menjadi semrawut karena banyaknya jumlah PKL yang tiap tahunnya meningkat pesat, berdasarkan PERWAL Nomor 571 Tahun 2014 pemerintah kota Bandung menetapkan kebijakan zonasisasi yaitu, Zona Merah, Kuning, dan hijau. Zona merah berarti bahwa PKL dilarang untuk berjualan di kawasan tersebut, Zona kuning berarti PKL boleh berjualan di kawasan tersebut tetapi pada jam-jam yang telah ditentukan, dan zona hijau berarti kawasan tersebut boleh dipakai oleh PKL untuk berjualan.

Permasalahan yang berkaitan dengan Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan (K3) banyaknya PKL yang melanggar aturan yang terjadi di kota Bandung dapat dianggap sebagai

kegiatan liar karena penggunaan ruang yang tidak sesuai lagi dengan fungsinya sehingga mengganggu kepentingan umum.

Namun yang sering banyak terjadi pelanggaran adalah di zona merah dikarenakan sebagian banyak para PKL tersebut belum mengetahui wilayah zona-zona tersebut. Seperti Zona merah yang meliputi kawasan tempat ibadah, rumah sakit, kompleks militer, jalan nasional, jalan provinsi, dan tempat-tempat jalur macet.

Berikut tabel mengenai pelanggaran-pelanggaran terhadap Perda K3 di kota Bandung.

**Tabel 1.2 REKAPITULASI PELANGGARAN PEDAGANG KAKI LIMA (K3) DI KOTA BANDUNG**

<i>Sumber</i> :	NO.	TAHUN	PELANGGARAN (PKL)	<i>Kantor</i>
<i>Satuan Polisi Praja Kota 2016</i>	1	2012	198	<i>Pamong Bandung</i>
	2	2013	173	
	3	2014	138	
	4	2015	361	
	5	2016	455	
Dari tabel dapat dilihat	<b>JUMLAH</b>		<b>1,527</b>	diatas, bahwa

pelanggaran-pelanggaran tersebut mengalami fluktuasi atau naik turun. Pada pelanggaran pedagang kaki lima mengalami penurunan pada tahun 2012 yaitu sebanyak 198 pelanggaran lebih sedikit daripada tahun 2011 sebanyak 202 pelanggaran dan penurunan tersebut berlangsung sampai pada tahun 2014. Pada tahun 2015 pelanggaran PKL meningkat menjadi 361 dan pada tahun 2016 juga mengalami peningkatan daripada tahun 2015 yaitu menjadi sebanyak 455.

Permasalahan pedagang kaki lima merupakan masalah klasik yang selalu terjadi disetiap kota besar, tidak terkecuali kota Bandung, keberadaannya di satu sisi merupakan salah satu mesin penggerak roda perekonomian kota, namun disisi lain menjadi masalah yang penanganannya

sangatlah kompleks dan rumit. Untuk mengatasi masalah tersebut pemerintah daerah telah mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Bandung No. 4 Tahun 2011 tentang penataan dan pembinaan Pedagang Kaki Lima di Kota Bandung. Meskipun sudah diterapkan oleh suatu daerah. Seperti Perda No. 11 Tahun 2005 mengenai penyelenggaraan K3 di kota Bandung masih banyak yang perlu dibenahi, bukan hanya sekedar penetapan maupun peraturan yang terkandung di dalamnya, tetapi yang lebih penting adalah proses sosialisasi kepada masyarakat mengenai pemberlakuan perda tersebut. Jika hingga sekarang masih ada masyarakat Kota Bandung yang belum mengetahui keberadaan Perda K3, tentunya sangat disayangkan. Artinya, sosialisasi masih belum maksimal padahal ini perda yang istimewa dan sangat penting diketahui oleh masyarakat kota Bandung karena berhubungan erat dengan kegiatan kita sehari-hari. Meskipun perda tentang K3 telah diresmikan, namun jumlah PKL dari tahun 2013 sampai dengan tahun 2015 mengalami peningkatan sebanyak 10% (menurut dinas KUMKM Kota Bandung). Penyebab dari peningkatan tersebut diakibatkan oleh ketidakjeraannya para PKL tersebut meskipun sudah dialokasikan oleh pemerintah tetap saja kembali pada tempat-tempat yang dilarang dengan alasan lokasinya kurang strategis.

Berdasarkan penemuan awal peneliti bahwa penertiban PKL belum efektif ditandai dengan 3 dimensi yaitu: *Optimasi Tujuan*. Dapat dilihat dari pencapaian tujuan dan kurun waktu yang dibutuhkan belum maksimal dari diberlakukannya perda tentang K3 hingga kini jumlah PKL semakin meningkat. *Perspektif Sistem* yaitu pengukuran terhadap tingkat kemampuan suatu organisasi untuk mengadakan sosialisasi, pengembangan konsensus dan komunikasi. Dilihat dari perspektif sistem, sosialisasi tentang perda K3 masih belum maksimal ditandai dengan adanya PKL yang belum mengetahui tentang perda tersebut. *Pendekatan Terhadap Tingkah Laku*. Dapat dilihat dari tingkat kemampuan dan sarana prasarana yang masih belum maksimal ditandai

dengan pencapaian tujuan yang belum tercapai penuh. Maka, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“PENGARUH IMPLEMENTASI KEBIJAKAN MENGENAI KETERTIBAN, KEBERSIHAN, DAN KEINDAHAN (K3) TERHADAP EFEKTIFITAS PENERTIBAN PEDAGANG KAKI LIMA (PKL) DI KOTA BANDUNG”**

## **1.2 Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka permasalahan-permasalahan yang dapat diidentifikasi sebagai berikut :

1. Belum optimalnya pelaksanaan kebijakan mengenai K3 terhadap penertiban PKL di kota Bandung dipengaruhi oleh berbagai faktor salah satunya yaitu ketidakjeraan para pedagang kaki lima.
2. Tingkat pendidikan yang tidak sama mempengaruhi pemahaman masyarakat terhadap K3 dan masih ada warga masyarakat kota Bandung yang belum mengetahui Perda tentang K3, artinya sosialisasi masih belum maksimal.
3. Kurangnya lapangan pekerjaan yang mumpuni, sehingga masyarakat beralih menjadi pedagang dengan minim modal, yaitu menjadi pedagang kaki lima yang berjualan di trotoar dan bahu jalan atau tempat yang dianggap strategis tanpa mengeluarkan uang sewa tempat/toko.
4. Tingkat kepatuhan masyarakat terhadap kebijakan K3 tersebut masih rendah, terbukti dengan banyaknya pedagang kaki lima yang berdagang tidak pada tempatnya sesuai zonasisasi yang dilakukan oleh pemerintah.

5. Banyak pedagang kaki lima yang tidak memiliki izin usaha, sehingga menghambat penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima di kota Bandung belum merata.
6. Kembalinya para PKL untuk berjualan tidak pada tempatnya meskipun sudah dialokasikan oleh pemerintah dengan alasan lokasi yang kurang strategis.
7. Kurangnya kesadaran masyarakat/ pedagang kaki lima terhadap ketertiban, keindahan, dan kebersihan lingkungan.

### **1.3 Rumusan Masalah**

1. Seberapa besar Pengaruh isi kebijakan (*content of policy*) dalam Implementasi Kebijakan Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan (K3) Terhadap Efektivitas Penertiban PKL di Kota Bandung.
2. Seberapa besar Pengaruh lingkungan Implementasi (*contexs of implementation*) Implementasi Kebijakan Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan (K3) Terhadap Efektivitas Penertiban PKL di Kota Bandung.
3. Seberapa besar pengaruh isi kebijakan(*content of policy*)dan lingkungan implementasi (*contexs of implementation*) dalam Implementasi Kebijakan Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan (K3) Terhadap Efektivitas Penertiban PKL di Kota Bandung.

### **1.4 Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui besarnya pengaruh isi kebijakan(*content of policy*) dalam Implementasi Kebijakan Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan (K3) Terhadap Efektivitas Penertiban PKL di Kota Bandung.
2. Untuk mengetahui besarnya pengaruh lingkungan Implementasi(*contexs of implementation*) dalam Implementasi Kebijakan Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan (K3) Terhadap Efektivitas Penertiban PKL di Kota Bandung.

3. Untuk mengetahui besarnya pengaruh isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*contexs of implementation*) dalam Implementasi Kebijakan Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan (K3) Terhadap Efektivitas Penertiban PKL di Kota Bandung.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian yang diharapkan penulis adalah sebagai berikut:

#### **1. Secara teoritis**

- a. Bagi penulis, pada prinsipnya untuk mengembangkan teori-teori akademis dalam rangka memberikan kontribusi pemikiran dari segi efek keilmuan dan secara akademis dalam pengembangan konsep-konsep serta teori-teori kebijakan publik khususnya dalam masalah kebijakan K3.
- b. Bagi lembaga terkait, dapat mengungkapkan suatu produk pengembangan keilmuan melalui teori yang ada dengan pendekatan dan metode baru bagi.

#### **2. Secara Praktis**

- a. Bagi penulis untuk menambah daya pikir dan pengembangan wawasan dalam rangka menerapkan hasil studi kebijakan publik yang dikaitkan dengan kebijakan K3.
- b. Bagi lembaga terkait diharapkan dapat memperkaya teori-teori pengembangan ilmu administrasi Negara serta dapat dijadikan sebagai bahan pembelajaran dalam penelitian.

### **1.6 Kerangka Pemikiran**

Menurut Steers (1985 : 193) dalam bukunya “ Efektivitas Organisasi “ mengatakan mengenai dimensi dan indikator dan efektivitas, sebagai berikut :

- a. Optimasi tujuan pencapaian adalah keseluruhan upaya pencapaian tujuan harus dipandang sebagai suatu proses. Oleh karena itu, agar pencapaian tujuan akhir semakin terjamin,



diperlukan pentahapan baik dalam arti pentahapan pencapaian bagian-bagiannya maupun pentahapan dalam arti periodisasinya.

- b. Perspektif sistem yaitu pengukuran terhadap tingkat kemampuan suatu organisasi untuk mengadakan sosialisasi, pengembangan konsensus dan komunikasi dengan berbagai macam organisasi lainnya.
- c. Tekanan pada tingkah laku, dilakukan untuk menyelaraskan suatu individu terhadap perubahan-perubahan yang terjadi di lingkungannya.

Kehadiran PKL merupakan salah satu faktor yang menimbulkan persoalan, baik dalam masalah ketertiban, lalu lintas, keamanan maupun kebersihan di setiap daerah termasuk juga di kota Bandung. Jumlah PKL di kota Bandung semakin meningkat setiap tahunnya. Dengan meningkatnya jumlah PKL tersebut, membuat volume sampah semakin naik. PKL juga mengambil ruang dimana-mana tidak hanya ruang kosong atau terabaikan tetapi juga pada ruang yang jelas peruntukannya secara formal. PKL secara ilegal berjualan hampir diseluruh jalur hijau, ruang terbuka, dan ruang kota lainnya. Alasannya karena aksesibilitasnya yang tinggi sehingga berpotensi besar untuk mendatangkan konsumen.

Menurut Mokoginta, (1999 : 123) mengemukakan bahwa sebutan kaki lima adalah sebagai berikut :

Warisan sejarah penjajahan Inggris, yaitu tepi kiri-kanan jalan selebar 5 feet (kaki) yang diperuntukan bagi pejalan kaki dan sekarang lebih dikenal istilah trotar. Dengan demikian, pedagang jalanan kaki lima adalah kegiatan usaha berskala kecil, tidak berbadan hukum yang tidak memproduksi makanan (jajanan), dengan menggunakan areal tepi jalan sebagai lokasi usaha.

Untuk menanggulangi jumlah PKL yang semakin meningkat tiap tahunnya, maka pemerintah kota Bandung membuat Perda tentang Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan Kota.

Menurut Anggara (2012: 518) bahwa Kebijakan mempunyai dua aspek pokok yaitu :

1. Kebijakan merupakan praktika sosial, dan bukan faktor yang tunggal atau terisolasi. Dengan demikian, sesuatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyarakat dan digunakan pula untuk kepentingan masyarakat, kejadian ini tumbuh dalam praktik kehidupan masyarakat, dan tidak merupakan peristiwa yang berdiri sendiri, terisolasi dan asing bagi masyarakat
2. Kebijakan adalah suatu peristiwa yang ditimbulkan, baik untuk mendamaikan masalah dari pihak-pihak yang berkonflik ataupun untuk menciptakan dorongan bagi tindakan bersama pihak-pihak yang ikut menetapkan tujuan, tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut. Dengan demikian, jika ada pihak-pihak yang konflik, usaha untuk mengatasinya, antara lain dengan dihasilkannya suatu kebijakan. Kebijakan ini merupakan dorongan atau kekuatan bagi pihak-pihak yang sudah sepakat menentukan tujuan bersama tersebut untuk sama-sama bekerja secara rasional. Dari dulu aspek pokok, disimpulkan bahwa kebijakan disuatu pihak dapat berbentuk suatu usaha yang kompleks dari masyarakat untuk kepentingan masyarakat, dan dipihak lain kebijakan merupakan suatu teknik atau cara mengatasi konflik dan menimbulkan insentif.

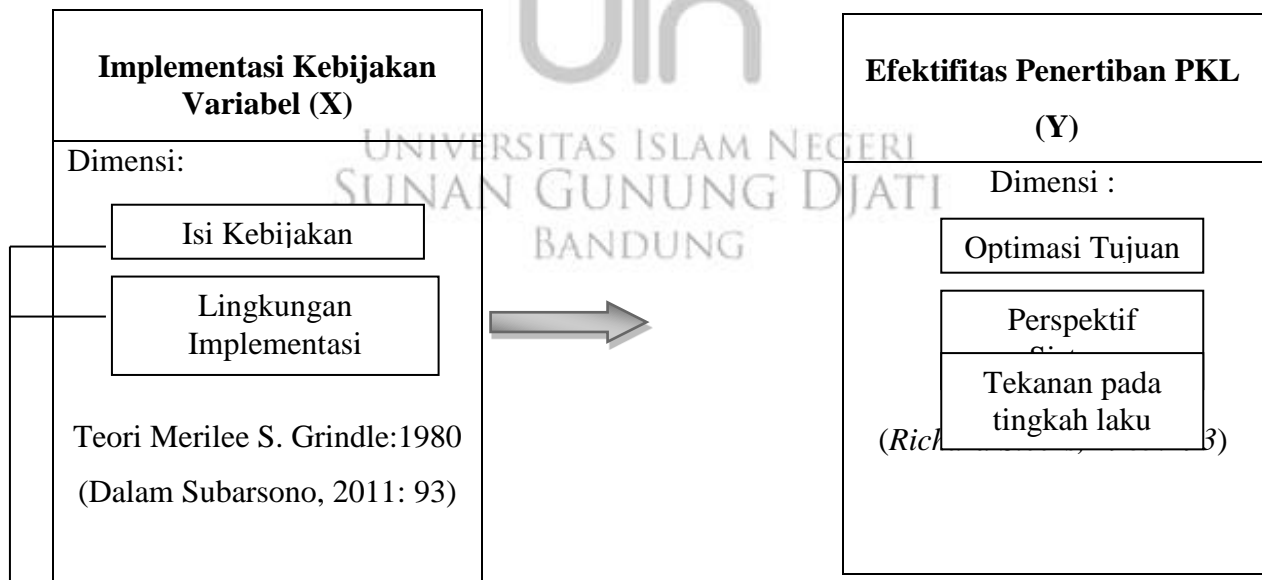
Kebijakan publik secara garis besar mencakup tahap-tahap perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Kebijakan publik pada umumnya salah satu upaya atau tindakan pemerintah yang dibuat dalam rangka melaksanakan tugas-tugas pemerintahannya, dalam wujud pengaturan atau keputusan. Pengertian kebijakan publik adalah keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik (Anggara, 2014:33).

Menurut Udoji (Wahab.2014:126) dengan tegas pernah mengatakan bahwa :

“ the execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or print in file jakets unless they are implemented”  
 (Implementasi kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijakansanaan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan)

Menurut Grindle (1980: 7) dalam subarsono (2011: 93) menyatakan, implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu Teori Grindle (1980) Keberhasilan implementasi kebijakan menurut Grindle dipengaruhi oleh dua variabel besar, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*contexs of implementation*).

**Gambar 1.1**  
**Pengaruh Implementasi Kebijakan K3 (Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan) Terhadap Efektifitas Penertiban Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kota Bandung**



Sumber: oleh penulis

## 1.7 Hipotesis

Menurut Sugiyono (2014:70) hipotesis adalah :

“Merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, dimana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pertanyaan. Dikatakan sementara, karena jawaban yang diberikan baru didasarkan pada teori yang relevan, belum didasarkan pada fakta-fakta empiris yang diperoleh melalui pengumpulan data. Jadi hipotesis juga dapat dinyatakan sebagai jawaban teoritis terhadap rumusan masalah penelitian, belum jawaban yang empirik”.

Bentuk hipotesis yang akan penulis ajukan dalam penelitian ini adalah hipotesis asosatif.

Hipotesis asosiatif adalah jawaban sementara terhadap rumusan masalah asosiatif, yaitu yang menyatakan hubungan antara dua variabel atau lebih. (Sugiyono,2011:77)

Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut, maka penulis menentukan hipotesis sebagai berikut : “terdapat pengaruh antara Kebijakan Ketertiban, Kebersihan, dan Keindahan (K3) terhadap Efektifitas Penertiban Pedagang Kaki Lima Di Kota Bandung”.

1  $H_0 : p = 0$  Terdapat pengaruh yang signifikan dari isi kebijakan  
:  
(*content of policy*) K3 (X1) terhadap Efektifitas penertiban  
PKL di kota Bandung (Y).

$H_a: p \neq 0$  : Tidak terdapat pengaruh yang signifikan dari isi kebijakan  
(*content of policy*) K3 (X1) terhadap Efektifitas penertiban  
PKL di kota Bandung (Y).

2  $H_0: p = 0$  : Terdapat pengaruh yang signifikan dari lingkungan  
implementasi (*context of implementation*) K3 (X2) terhadap  
efektivitas penertiban PKL di kota Bandung (Y)

$H_a: p \neq 0$  : Tidak terdapat pengaruh yang signifikan dari lingkungan  
implementasi (*context of implementation*) K3 (X2) terhadap  
efektivitas penertiban PKL di kota Bandung (Y)

3  $H_0: p = 0$  : Terdapat pengaruh yang signifikan dari isi kebijakan(*content of policy*) dan lingkungan implementasi(*context of implementation*) K3 ( $X_3$ ) terhadap efektivitas penertiban PKL di kota Bandung (Y)

$H_a: p \neq 0$  : Tidak terdapat pengaruh yang signifikan dari isi kebijakan(*content of policy*) dan lingkungan implementasi(*context of implementation*) K3 ( $X_3$ ) terhadap efektivitas penertiban PKL di kota Bandung (Y).

