

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Penelitian**

Sistem pemerintahan di Indonesia menganut sistem desentralisasi yang mencerminkan pembagian tugas dan wewenang atau fungsi pemerintah. Untuk dapat melaksanakan otonomi daerah diperlukan perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, dari sentralisasi pemerintahan bergeser ke arah desentralisasi dengan pemberian otonomi daerah yang luas. Hal ini telah terwujud dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan dasar dari pelaksanaan otonomi daerah.

Pemerintah daerah saat ini secara mandiri dapat mengurus segala hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan daerahnya termasuk kegiatan ekonomi, sosial, ataupun aktivitas yang berkaitan dengan terciptanya keamanan dan ketertiban umum. Berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah juga semakin luas, termasuk didalamnya perencanaan dan pengendalian pembangunan dan juga penyelenggaraan ketertiban dan ketentraman masyarakat. Dengan pengembangan pembangunan daerah, diharapkan dapat menciptakan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera.

Salah satu potensi pengembangan pembangunan daerah adalah usaha di sektor informal. Sektor formal pada umumnya dipandang sebagai hubungan pekerja atau bawahan dengan atasan atau pemilik usaha yang memberikan

upah. Sedangkan sektor informal menunjuk pada mereka yang tidak terlibat dalam hubungan pengupahan, antara lain wiraswasta, buruh harian atau usaha yang dijalankan oleh keluarga tanpa bayar. Aktivitas sektor informal kebanyakan tidak terdaftar serta tidak tercatat dalam perhitungan pendapatan nasional, karena aktivitas-aktivitas yang dilakukan sektor ini biasanya berada di luar cakupan perlindungan nasional. Potensi yang cukup aktif di sektor informal salah satunya adalah Pedagang Kaki Lima atau (PKL). Potensi ini apabila dikelola dengan baik maka dapat memberikan kontribusi yang besar dalam aktivitas ekonomi dan kesejahteraan masyarakat.

Pedagang Kaki Lima atau disingkat PKL merupakan istilah untuk menyebut penjual dagangan yang menggunakan gerobak. Istilah itu sering ditafsirkan karena jumlah kaki yang dipakai pedagang ada lima, lima kaki tersebut adalah dua kaki pedagang ditambah tiga kaki gerobak. Saat ini istilah PKL juga digunakan untuk pedagang yang menjual barang dagangannya di pinggir-pinggir jalan atau di tempat-tempat umum. PKL ini muncul karena berbagai sebab. Salah satu penyebab utamanya adalah ketidakmampuan sektor formal menampung angkatan kerja yang cenderung meningkat secara tajam. Dan masyarakat lebih memilih menjadi PKL karena mudah untuk dilakukan dan tidak dituntut untuk memiliki pendidikan yang tinggi. Penyebab tersebut berdampak pada bermunculannya PKL baru lainnya yang semakin hari semakin memadati kota-kota maupun daerah-daerah, tidak terkecuali dengan Kabupaten Sumedang sendiri. Sehingga dengan keberadaannya banyak berdampak bagi masyarakat sekitar maupun pemerintah daerah.

Melihat fenomena keberadaan PKL yang berkembang di Kabupaten Sumedang, ternyata keberadaannya dapat dijadikan sebagai salah satu potensi bagi pembangunan ekonomi daerah yang pengembangannya juga harus diimbangi dengan keteraturan dan ketertiban agar keberadaannya tidak merugikan pihak lain, karena dalam perkembangannya keberadaan PKL di kawasan perkotaan ataupun di daerah-daerah tertentu seringkali menimbulkan masalah yang terkait dengan gangguan keamanan, ketertiban, keindahan kota, maupun lalulintas.

Kehadiran PKL merupakan salah satu faktor yang menimbulkan persoalan termasuk juga di Kabupaten Sumedang. Berbagai permasalahan terkait dengan PKL banyak bermunculan yang ternyata merugikan masyarakat dan juga pemerintah daerah sendiri seperti rasa tidak nyaman, karena aktivitas PKL ini pada umumnya menempati badan-badan jalan atau trotoar sehingga tidak menyisakan cukup ruang bagi pejalan kaki dan pengendara motor/mobil yang pada akhirnya menyebabkan kemacetan serta menciptakan lingkungan yang kotor karena sebagian dari PKL sering membuang sampah sembarangan. Permasalahan PKL merupakan masalah klasik yang terjadi di setiap kota maupun daerah tidak terkecuali di Kabupaten Sumedang. Keberadaannya disatu sisi merupakan salah satu mesin penggerak roda perekonomian, namun disisi lain menjadi masalah yang penanganannya sangat kompleks dan rumit tentunya membutuhkan tempat yang memadai untuk menampung semua PKL tersebut.

Sejalan dengan semangat otonomi daerah, setiap pemerintah daerah berupaya mengembangkan berbagai strategi atau kebijakan untuk menangani persoalan PKL dari mulai yang bersifat persuasife hingga represif. Jika pemerintah melihat PKL sebagai potensi sosial ekonomi yang bisa dikembangkan, maka kebijakan yang dipilih biasanya akan lebih diarahkan untuk menata PKL misalnya dengan memberikan ruang usaha bagi PKL. Namun sebaliknya jika PKL hanya dilihat sebagai pengganggu ketertiban dan keindahan kota maka mereka akan menjadi sasaran penggusuran dan penertiban.

Dengan adanya otonomi daerah maka pemerintah daerah memiliki wewenang untuk mengelola dan menanggulangi permasalahan dalam penyelenggaraan tersebut berdasarkan potensi dan kemampuan yang dimiliki. Sehingga dengan munculnya fenomena PKL dan segala akibatnya yang sekarang mulai melanda Kabupaten Sumedang dan juga untuk melindungi, memberdayakan, mengendalikan dan membina kepentingan PKL dalam melakukan usaha agar berdayaguna serta dapat meningkatkan kesejahteraannya dan untuk melindungi hak-hak pihak lain atau kepentingan umum, maka ditetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang Tentang Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Didalam Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang Tentang Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima pada Bab IV Pasal 28 tertulis bahwa PKL mempunyai kewajiban antara lain:

- a. Mematuhi ketentuan perundang-undangan.
- b. Mematuhi waktu kegiatan usaha yang telah ditetapkan oleh Bupati.
- c. Memelihara keindahan, ketertiban, keamanan, kebersihan, dan kesehatan lingkungan tempat usaha.
- d. Menempatkan dan menata barang dagangan dan/atau jasa serta peralatan dengan tertib dan teratur.
- e. Tidak mengganggu lalu lintas dan kepentingan umum.
- f. Menyerahkan tempat usaha atau lokasi usaha tidak ditempati selama 1 (satu) bulan atau sewaktu-waktu lokasi tersebut dibutuhkan oleh pemerintah daerah.
- g. Menempati tempat atau lokasi usaha yang telah ditentukan oleh pemerintah daerah sesuai dengan TDU yang dimiliki PKL.

Pada pasal 29 PKL dilarang melakukan hal-hal sebagai berikut:

- a. Melakukan kegiatan usahanya di ruang umum yang tidak ditetapkan untuk lokasi PKL.
- b. Merombak, menambah dan mengubah fungsi serta fasilitas yang ada di tempat atau lokasi usaha PKL yang telah ditetapkan dan/atau ditentukan Bupati tanpa seizin Bupati melalui SKPD yang membidangi urusan PKL.
- c. Menempati lahan atau lokasi PKL untuk kegiatan tempat tinggal.
- d. Berpindah tempat atau lokasi dan/atau memindahtangankan TDU PKL tanpa pengetahuan dan seizin Bupati.

- e. Menelantarkan dan/atau membiarkan kosong lokasi tempat usaha tanpa kegiatan secara terus menerus selama 1 (satu) bulan.
- f. Mengganti bidang usaha dan/atau memperdagangkan barang illegal.
- g. Melakukan kegiatan usaha dengan cara merusak dan/atau mengubah bentuk trotoar, fasilitas umum dan/atau bangunan di sekitarnya.
- h. Menggunakan badan jalan untuk tempat usaha, kecuali yang ditetapkan untuk lokasi PKL terjadwal dan terkendali.
- i. PKL yang kegiatan usahanya menggunakan kendaraan dilarang berdagang di tempat-tempat larangan parkir, pemberhentian sementara, atau trotoar.
- j. Memperjual belikan atau menyewakan tempat usaha PKL kepada pedagang lainnya.

**Tabel 1.1**

**Data Pedagang Kaki Lima Di Sekitaran Pusat Kabupaten Sumedang**

No	Lokasi	Jumlah
1	Jalan 11 April Sebelah Barat	58
2	Jalan 11 April	101
3	Jalan Tampomas	79
4	Jalan Panyingkiran	52
5	Jalan Pasar Inpres Dalam	50
6	Jalan Taman Endog	69

Sumber: Dinas Koperasi, Usaha Kecil, Menengah, Perdagangan dan Perindustrian Kabupaten Sumedang 2017.

Walaupun telah ditetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang Tentang Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, akan tetapi peraturan daerah tersebut belum sepenuhnya berjalan dengan baik, karena berdasarkan temuan di lapangan masih banyaknya PKL terutama di Jalan Tampomas yang berjualan tidak pada tempatnya yang mana Jalan Tampomas ini termasuk kedalam kawasan bebas PKL karena jalan ini merupakan jalan lalu lintas satu arah dan jalur hidup sehingga pada akhirnya menimbulkan masalah sosial dan lingkungan yang mengganggu ketertiban, keamanan, dan ketentraman masyarakat. Selain itu parkir kendaraan para pembeli yang tidak teratur juga sangat mengganggu lalu lintas baik bagi pejalan kaki maupun pengendara motor/mobil.

Satuan Polisi Pamong Praja selaku penegak hukum di dalam peraturan daerah tersebut sebenarnya sudah melakukan penertiban terhadap para PKL di Jalan Tampomas akan tetapi penertiban yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja belum berjalan dengan apa yang diharapkan, karena setelah dilakukan penertiban tetap saja para PKL tersebut kembali berjualan lagi.

Pembangunan pasar di berbagai daerah Kabupaten Sumedang belum sepenuhnya dapat menampung para PKL agar dapat berjualan di tempat yang layak. Contohnya Pasar Inpres yang berada tepat di depan Jalan Tampomas, meskipun sudah dibangun pasar Inpres dan diresmikan pada 2 tahun yang lalu akan tetapi pembangunan pasar tersebut belum sepenuhnya dapat menampung semua PKL yang berada di Jalan Tampomas agar berjualan di tempat yang layak. Apalagi para PKL tersebut mengeluhkan dengan mahalnya harga sewa

tempat/ruko pasar tersebut sehingga pada akhirnya para PKL lebih memilih berjualan di pinggir-pinggir jalan dan di luar sekitar Pasar Inpres tersebut.

Dalam menyikapi fenomena ini, seharusnya Pemerintah Daerah Kabupaten Sumedang merelokasi dan memberikan tempat-tempat khusus kepada para PKL agar bisa berjualan di tempat yang layak tanpa harus mendapatkan pengusuran maupun penertiban, karena di Kabupaten Sumedang sendiri belum ada tempat-tempat khusus bagi para PKL. Yang mana PKL telah membuktikan jati dirinya sebagai pelaku usaha yang mandiri yang dapat membangun perekonomian dan mengurangi pengangguran di daerah-daerah tersebut. Maka berdasarkan latar belakang yang telah di paparkan di atas, peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul:

**“Implementasi Kebijakan Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Sumedang”**





## **B. Fokus Masalah**

Dari latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka dapat diidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Implementasi Kebijakan Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Sumedang belum sepenuhnya berjalan dengan baik.
2. Masih banyaknya PKL di Jalan Tampomas yang berjualan tidak pada tempatnya.
3. Pembangunan pasar di berbagai daerah Kabupaten Sumedang belum sepenuhnya dapat menampung semua PKL agar berjualan di tempat yang layak.
4. Pemerintah Daerah Kabupaten Sumedang belum menyediakan tempat-tempat khusus untuk merelokasi para PKL.

## **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Sumedang?
2. Apa yang menjadi faktor penghambat dari pelaksanaan Implementasi Kebijakan Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima tersebut?

#### **D. Maksud dan Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah, maka peneliti merumuskan tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana Implementasi Kebijakan Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kabupaten Sumedang.
2. Untuk mengetahui apa yang menjadi faktor penghambat dari pelaksanaan Implementasi Kebijakan Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima tersebut.

#### **E. Manfaat dan Kegunaan Penelitian**

- a. Secara Teoretis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi akademisi sebagai bahan referensi atau tambahan pustaka tentang Implementasi Kebijakan Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.

- b. Secara Praktis

Penelitian Implementasi Kebijakan Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima diharapkan dapat memberikan umpan balik kepada Pemerintah Daerah untuk menciptakan ketertiban, keamanan, kenyamanan, keindahan dan kebersihan Kabupaten Sumedang.

## **F. Kerangka Pemikiran**

Kerangka pemikiran merupakan cara untuk mempermudah pemecahan suatu masalah yang dihadapi secara ilmiah. Didalam kerangka pemikiran, terdapat bahan acuan dalam memecahkan suatu masalah yang dihadapi menurut pendapat para ahli di bidangnya dan kebenarannya. Karena itu dalam membahas Implementasi Kebijakan Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima peneliti mengemukakan pendapat para ahli sebagai landasan teoritis serta peraturan yang telah ditetapkan pemerintah yang tentu ada kaitannya dengan penelitian ini.

Kebijakan publik merupakan rangkaian pilihan yang saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan yang tidak bertindak), yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah. Dalam perjalanan kehidupan suatu Negara, Pemerintah, dan Organisasi pada umumnya akan mengenal konsep kebijakan karena kebijakan berkaitan dengan pengambilan keputusan yang didalamnya bermakna melanjutkan suatu tindakan untuk melakukan atau tidak melakukan, atau ada perintah dan larangan melakukan tindakan. Menurut Thomas R. Dye (1992: 2-4) dalam Anggara (2014: 35) mendefinisikan bahwa kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu.

Implementasi merupakan langkah yang sangat penting dalam proses kebijakan. Banyak kebijakan yang baik yang mampu dibuat oleh pemerintah, tetapi kemudian ternyata tidak mempunyai pengaruh apa-apa dalam kehidupan Negara tersebut karena tidak dilaksanakan. Implementasi berkenaan dengan

berbagai kegiatan yang diarahkan pada program. Dalam hal ini administrator mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menetapkan kebijakan yang telah di seleksi.

Cara untuk mengkaji lebih baik suatu implementasi kebijakan publik maka perlu diketahui variable dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Untuk itu, diperlukan suatu model kebijakan guna menyederhanakan pemahaman konsep suatu implementasi kebijakan. Menurut GeorgevCharlesvEdward III dalam Widodo (2017: 97) implementasi kebijakan sebagai suatu proses dinamis, dimana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut perlu ditampilkan guna mengetahui bagaimana pengaruh faktor-faktor tersebut terhadap implementasi. George Charles Edward III mengajukan empat faktor yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan yaitu faktor komunikasi (*communication*), sumber daya (*resources*), disposisi (*disposition*), dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*).

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Definisi lain tentang Perda berdasarkan ketentuan Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang

dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Kepala Daerah baik di Provinsi maupun di Kabupaten/Kota.

Dalam Ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Sesuai ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan, materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Gubernur atau Bupati/Walikota dan DPRD menyampaikan rancangan Perda dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dipergunakan sebagai bahan persandingan.

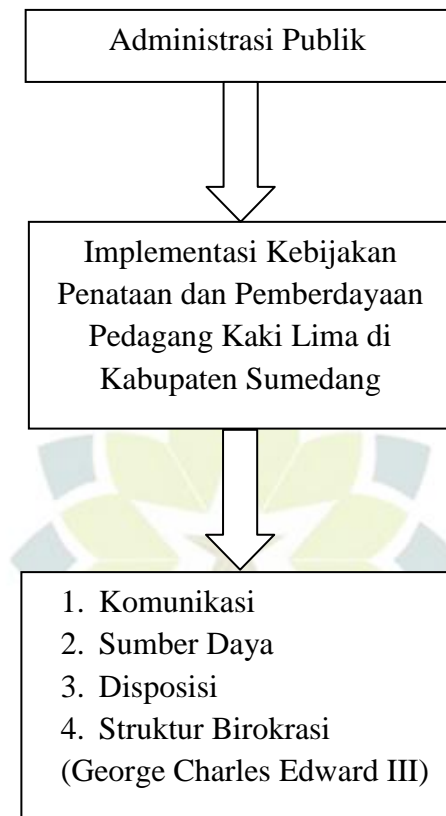
Menurut peraturan Presiden Pedagog Kaki Lima yang selanjutnya disingkat PKL adalah pelaku usaha yang melakukan usaha per-dagangan dengan menggunakan sarana usaha bergerak maupun tidak bergerak, menggunakan prasarana kota, fasilitas sosial, fasilitas umum, lahan dan

bangunan milik pemerintah dan/atau swasta yang bersifat sementara/ tidak menetap.

Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang Nomor 60 Tahun 2013 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.

Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang Nomor 60 Tahun 2013 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.

Menurut Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang Nomor 60 Tahun 2013 Pemberdayaan PKL adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dunia usaha dan masyarakat secara sinergis dalam bentuk penumbuhan iklim usaha dan pengembangan usaha terhadap PKL sehingga mampu tumbuh dan berkembang baik kualitas maupun kuantitas usahanya.

**Gambar 1.1****Kerangka Pemikiran**

Sumber: Hasil Penelitian (Diolah Peneliti) 2019.

**G. Proposisi**

Berdasarkan kerangka pemikiran yang telah dikemukakan di atas, maka penulis mengutarakan Proposisi sebagai berikut “Implementasi Kebijakan Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima” akan berhasil jika terdapat empat variable yang menentukan keberhasilan suatu kebijakan, keempat variable tersebut yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.