

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Keberhasilan pembangunan ekonomi dapat diukur dari sumber daya yang dipergunakan secara optimal. Proses tersebut akan berlangsung dalam jangka yang sangat panjang sehingga menjadikan penggunaan sumber daya yang dimiliki harus dimanfaatkan secara optimal. Tujuan dari pembangunan ekonomi adalah untuk mewujudkan masyarakat yang hidup makmur, adil, dan sejahtera. Selain itu, akan ada dampak yang positif kepada masyarakat yaitu pembangunan dan dampak negatif yang juga akan dirasakan adalah kemiskinan, masalah ketenaga kerjaan, dan pendidikan. Persaingan dalam mencari pekerjaan yang sangat komprehensif menyebabkan banyak warga masyarakat yang membutuhkan pekerjaan untuk memenuhi kehidupan sehari-hari. Salah satu cara yang dapat dilakukan adalah membuka usaha atau berjualan, solusi ini sangat tepat dilakukan untuk menyelesaikan permasalahan dengan persaingan yang semakin lama semakin ketat. Pedagang sendiri merupakan salah satu cara berwirausaha dalam membuka lapangan pekerjaan untuk masyarakat.

Besarnya arus urbanisasi menjadi faktor yang mempengaruhi adanya permasalahan diberbagai sektor diperkotaan, utamanya adalah kelompok kaum urban yang gagal dalam mencukupi kualifikasi pekerjaan. Banyaknya pendatang dari desa menuju kota kebanyakan tidak memiliki kualifikasi pekerjaan yang lengkap. Hal ini menyebabkan, kalahnya dalam nuansa persaingan dengan orang-orang yang sudah mempunyai modal, pengalaman, ketrampilan, dan pendidikan serta informasi dan akses yang lebih tepat dan cepat, sehingga kedatangan kaum urban ini menjadikan kota besar mengalami kelebihan angkatan kerja.

Menurut Hidayat (1983), sektor informal bisa di artikan sebagai unit usaha yang mempunyai skala kecil dan memproduksi serta mendistribusikan barang dan jasa yang bertujuan untuk pokok menciptakan kerja dan pendapatan bagi dirinya sendiri, yang diamana dalam usahannya itu sangat dibatasi dengan modal dan keterampilan.

Sejarah perekonomian Indonesia, bahwa kegiatan usaha sektor informal itu sangat potensial dan sangat berperan dalam hal menyediakan lapangan pekerjaan dengan penyerapan tenaga kerja secara mandiri. Pedagang sektor informal adalah orang yang bermodal relative sedikit berusaha dibidang produksi barang dan jasa untuk memenuhi kebutuhan kelompok tertentu yang berada di dalam masyarakat. Usaha-usaha tersebut dilaksanakan di tempat yang strategis dalam suasana yang informal.¹Berbincang dengan membahas sektor informal dan sektor pasar tentunya tidaklah lepas dengan para pedagang sebagai pelaku utama dalam hal jual beli, yang salah satunya yaitu pedagang kaki lima (PKL). Pedagang kaki lima yaitu mereka yang sedang bekerja dengan memanfaatkan situasi, tempat dan keramaian seperti trotoal dan juga tempat yang umum. Biasanya PKL di perkotaan dapat menyediakan lapangan pekerjaan yang baru. Banyak orang yang memilih untuk berbelanja kepada pedagang kaki lima karena menjadikan sebagai pilihan alternative bagi yang tidak tertampung di sektor formal. Jadi keterlibatan dalam sektor informal lebih di akibatkan keterpaksaan yang dibandingkan sebagai pilihan, hal ini karena memang tekanan dari system ekonomi yang tidak memberikan tempat bagi mereka yang tidak mempunyai pendidikan dan keterampilan yang mencukupi.²

Kota Yogyakarta merupakan daerah perkotaan yang banyak didatangi oleh penduduk dari berbagai daerah yang ingin bermigrasi untuk mencari pendapatan atau sekedar mencari lapangan pekerjaan. Salah satu tujuan yang biasa digunakan untuk mengadu nasib adalah dengan berjualan

¹ Winardi. 2000, *Kepemimpinan dan Manajemen*. Jakarta: Rineka Cipta. Hlm. 33

² Rachbini, D, J. 1994 *Khazanah Ekonomi Indonesia*. Jakarta: Pustak LP3ES Indonesia. Hlm 57

dikawasan Malioboro Yogyakarta sebagai pedagang kaki lima. Produk yang ditawarkan beraneka ragam hal ini dilakukan untuk mendapatkan penghasilan karena Kota Yogyakarta menjadi tempat strategis untuk para pedagang yang setiap harinya banyak pengunjung wisatawan dari dalam negeri maupun luar negeri. Selain itu, banyaknya hotel, tempat hiburan, dan perkantoran juga menjadikan kawasan Kota Yogyakarta tidak pernah sepi oleh pengunjung meskipun dihari biasa sekalipun.

Malioboro merupakan kawasan wisatawan dan tempat usaha bagi para pedagang yang bermukim di wilayah Yogyakarta untuk menjual berbagai produknya seperti pakaian, lukisan, foto, pernik, dan lain sebagainya. Kawasan malioboro sendiri merupakan salah satu tujuan para wisatawan yang datang ke Yogyakarta karena mempunyai letak yang strategis yaitu di wilayah pusat pemerintahan Yogyakarta. Sehingga para pedagang banyak berjejer disepanjang jalan Malioboro memenuhi pendistrian yang telah disediakan. Toko-toko yang sudah sejak lama ada diwilayah tersebut berdampingan dengan para pedagang kaki lima yang berjualan didepannya dengan jam kerja dan hari yang sama.

Pedagang kaki lima (PKL) Merupakan salah satu aktivitas pekerjaan yang dilakukan oleh sebagian masyarakat yang bermata pencaharian sebagai pedagang yang sudah mempunyai lapak tetapi tidak memiliki tempat sendiri dan pada umumnya hanya pedagang kecil yang berperan sebagai penyalur barang dan jasa di kota yang berpindah pindah dengan menggunakan modal yang tidak banyak atau terbatas dan para pedagang kaki lima hanya menggunakan peralatan yang sangat sederhana menggunakan fasilitas umum dan juga para pedagang kaki lima tidak mempunyai legalitas formal untuk berjualan sehari-hari. Menurut Ahmad Hamid (2010:2) Pedagang kaki lima itu bisa di bedakan ke dalam dua golongan yang pertama pedagang kaki lima yang memproduksi suatu barang yang kemudian menjualnya olehsendiri maka itu disebut sebagai

produsen,dan yang ke dua pedagang kaki lima yang membeli barang dan produk orang lain kemudian dijual kembali maka di sebut pedagang.



Gambar 1.1 Keadan Pendistrian Kawasan Malioboro Pasca Penataan

(Sumber: Solopos.com, 2017)

Tidak semua Pedagang Kaki Lima (PKL) merupakan usaha pribadi dan tidak memerlukan bantuan dari pemerintah maupun simpan pinjam dari lembaga tertentu. PKL yang sering ada didaerah pendistrian banyak yang bernaung dibawah koperasi dimana koperasi tersebut menjadi salah satu cara atau alat simpan pinjam bagi sekelompok atau banyak orang yang bekerja sebagai PKL. Pada dasarnya definisi sempitnya adalah penjual barang atau jasa secara perseorangan atau berkelompok yang menggunakan daerah milik jalan atau fasilitas umum dan bersifat sementara atau tidak menetap dengan menggunakan peralatan bergerak maupun tidak bergerak. Saat ini perkembangan PKL dibagi menjadi dua jenis yaitu:

1. PKL Legal yang memiliki ijin usaha dan merupakan salah satu binaan pemerintah
2. PKL Ilegal diaman ijin usaha yang diterbitkan oleh pemerintah tidak dimiliki

Sehingga kedua jenis PKL ini membutuhkan penanganan khusus terutama oleh pemerintah setempat meskipun seringkali tidak mengindahkan aturan-aturan yang sudah ditetapkan. Permasalahan yang timbul akibat pengembangan usaha tata ruang kota adalah terganggunya ketertiban umum dan timbulnya kesan adanya penyimpangan terhadap aturan karena sulitnya pengendalian akibat perkembangan sektor informal.

Pemerintah Kota Yogyakarta sendiri telah mengeluarkan Peraturan Walikota Yogyakarta No. 37 Tahun 2010 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima Khususnya Malioboro hingga Ahmad Yani, yang berarti pemerintah Kota Yogyakarta telah mengakui keberadaan PKL dan memiliki keinginan yang kuat untuk mewujudkan keindahan dan ketertiban kota tanpa mengindahkan kepentingan dan hak ekonomi, sosial, budaya, dari perilaku PKL itu sendiri. Tetapi peraturan bukanlah sekedar tulisan, namun harus diimplementasikan dalam kehidupan yang nyata. Kenyataannya dilapangan penanganan PKL di Yogyakarta belum mengalami perubahan yang signifikan.³

Permasalahan yang muncul adalah penataan wilayah PKL yang semakin tahun semakin meningkat di wilayah Malioboro. Keberadaan PKL ini menjadi salah satu gangguan bagi kenyamanan pengunjung. Antisipasi yang dilakukan oleh pemerintah adalah memberlakukan kebijakan pengaturan pedagang kaki lima. Kebijakan ini meliputi empat tahap yaitu: tahap sosialisasi kebijakan, penataan, dan pembinaan serta yang terakhir penertiban. Kebijakan tersebut rupanya tidak membuat jera para pedagang kaki lima.

Salah satu model pelaksanaan atau implementasi program menurut David C.Korten adalah model kesesuaian implementasi kebijakan. Menurut Korten (dikutipdari Tarigan, 2000) dapat dijelaskan bahwa dalam pelaksanaan atau implementasi program terdiri dari tiga elemen yaitu

³<http://tribunnews2013> di unduh pada tanggal 20 Maret 2020

program itu sendiri, kelompok sasaran atau pemanfaat program, dan pelaksana program dalam struktur organisasi. Pelaksanaan program dapat dikatakan berhasil jika memenuhi tiga elemen implementasi program di atas. Pertama yaitu kesesuaian antara program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat). Kedua, kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara tugas yang disyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana. Ketiga, kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan untuk dapat memperoleh output program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program.

Berdasarkan latar belakang dan tinjauan dari David C. Korten mengenai Implementasi Peraturan Walikota Yogyakarta No 37 Tahun 2010 tentang Program Pemberdayaan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima Kawasan Khusus Malioboro hingga Ahmad Yani yang sudah berjalan hingga saat ini.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang disampaikan diatas, rumusan masalah yang akan dibahas dalam skripsi ini adalah: Bagaimana implementasi Peraturan Walikota Yogyakarta No. 37 Tahun 2010 tentang Bagaimana Implementasi Peraturan Walikota Yogyakarta No.37 Tahun 2010 tentang program pemberdayaan dan pembinaan Pedagang Kaki Lima di Kawasan Khusus Malioboro hingga Ahmad Yani dari perspektif David C Korten pada penelitian ini dimulai pada tahun 2020-2021 ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah tersebut, penelitian yang dilakukan ini mempunyai tujuan yang akan dicapai antara lain: Melaksanakan Peraturan Walikota Yogyakarta No. 37 Tahun 2010 tentang Program Pemberdayaan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima Kawasan Khusus Malioboro hingga Ahmad Yani dari perspektif David C. Korten.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah tersebut, penelitian yang dilakukan ini juga mempunyai manfaat yang akan dicapai antara lain:

1. Memberikan kontribusi pemikiran bagi pengembangan ilmu pemerintahan bagi implementasi kebijakan.
2. Penelitian ini diharapkan dapat membantu memecahkan dan mengantisipasi masalah khususnya dalam penerapan kebijakan penataan pedagang kaki lima di Yogyakarta sebagaimana Peraturan Walikota Yogyakarta No. 37 Tahun 2010 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima Kawasan Khusus Malioboro hingga Ahmad Yani
3. Bahan tambahan informasi bagi pihak yang ingin melakukan penelitian serupa.

1.5 Penelitian Terdahulu

Sebelum melakukan penulisan secara mendalam, maka akan melakukan tinjauan pustaka terhadap penelitian-penelitian sebelumnya. Tinjauan pustaka ini akan membuktikan keaslian penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti. Adapun beberapa penelitian tersebut yaitu dapat ditabelkan sebagai berikut :

Tabel 1.5 Penelitian Terdahulu

No	Judul	Peneliti	Variabel	Hasil
1	Upaya penataan pedagang kaki lima sesuai dengan Peraturan Walikota Nomor 62 Tahun 2009	Lia Khoerini dan Tjihno Windryanto (2016)	Upaya penataan pedagang kaki lima sesuai dengan Peraturan Walikota Yogyakarta	Pemerintah telah melakukan beberapa upaya untuk penataan pedagang kaki lima di kawasan Urip Sumoharjo. Akan tetapi, upaya yang dilakukan oleh Pemerintah masih kurang optimal, karena belum mencapai target yang telah ditetapkan. Untuk itu perlu adanya optimalisasi penataan pedagang kaki lima yang dilakukan oleh Pemerintah

			Nomor 62 tahun 2009	<p>khususnya Kecamatan yang berkerja sama dengan beberapa dinas terkait seperti Dinas Ketertiban, Dinas KIMPRASWIL, DISPERINDAKOPTAN dan lain-lain agar pedagang kaki lima dapat tertata dan dapat memaksimalkan fungsi trotoar bagi pejalan kaki</p>
2	<p>Penataan Pedagang Kaki Lima Kuliner Untuk Mewujudkan Fungsi Tata Ruang Kota Di Kota Yogyakarta Dan Kabupaten Sleman</p>	<p>Dinarjati Eka Puspitasari (2010)</p>	<p>Penataan Pedagang Kaki Lima Kuliner Untuk Mewujudkan Fungsi Tata Ruang Kota Di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman</p>	<p>pola penataan PKL untuk mewujudkan fungsi tata ruang kota di DIY adalah dengan membuat kebijakan mengenai kualifikasi pola penataan PKL sesuai dengan program perencanaan tata ruang kota serta membuat kebijakan pola penataan PKL dengan lebih memperhatikan aspek lingkungan hidup. Adapun pola penataan PKL untuk menunjang kinerja ekonomi di DIY adalah memberikan kesempatan bagi PKL untuk berjualan di sektor informal serta menghimbau kepada Pemerintah Daerah untuk membuka lapangan kerja dan penerimaan pendapatan daerah dengan pemberlakuan retribusi.</p>
3	<p>Peran Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Penataan</p>	<p>Handam dan Muchlas M. Tahir (2016)</p>	<p>Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Penataan</p>	<p>Penataan pedagang kaki lima cukup terealisasi dengan baik dimana sebagian besar pedagang tidak lagi berjualan di luar pasar karena telah direlokasi ke dalam pasar. Upaya yang dilakukan yakni melakukan penataan tempat</p>

	Pedagang Kaki Lima di Pasar Minasamaupa Kabupaten Gowa		Pedagang Kaki Lima	usaha, pembinaan dan pengawasan. Adapun faktor pendukung dalam pelaksanaan penataan pedagang kaki lima tersebut yaitu adanya Peraturan Daerah Kabupaten Gowa Nomor 5 Tahun 2009 Tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima dan faktor penghambat yaitu rendahnya partisipasi dalam mematuhi peraturan yang ada.
4	Implementasi perda no. 3/2014 Tentang Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima Di Pasar Projo Kab. Semarang	Gilang Giska Al Ayubi (2018)	Implementasi Perda No. 3/2014 Tentang Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima Di Pasar Projo Kab. Semarang	1) Implementasi Peraturan Daerah (Perda) Nomor 3 Tahun 2014 pasal 1 ayat 8 tentang penataan dan pemberdayaan PKL di Pasar Projo Ambarawa dapat dilakukan dengan melaksanakan komunikasi terhadap pedagang kaki lima dengan cara sosialisasi langsung dan tidak langsung, dan memperhatikan sumber daya serta disposisi birokrasi dari pasar tersebut; 2) Kendala yang dialami yaitu kurangnya kesadaran dari pedagang kaki lima untuk mematuhi aturan-aturan yang berlaku; 3) Solusi yang diberikan yaitu harus ada sanksi tegas kepada pedagang kaki lima yang tidak mentaati aturan-aturan yang berlaku
5	Penegakan Hukum Peraturan Daerah No. 1	Oky Wahyu Wibowo (2015)	Penegakan Hukum Peraturan Daerah No.	(1) Penegakan Perda Kabupaten Sukoharjo No. 1 Tahun 2007 tentang Penataan PKL dilaksanakan oleh. Bupati Sukoharjo selaku Kepala Daerah

	Tahun 2007 Tentang Pedagang Kaki Lima Di Sukoharjo		1 Tahun 2007 Tentang Pedagang Kaki Lima Di Sukoharjo	kemudian melimpahkan wewenang dan tanggung jawab kepada Satpol PP. Langkah-langkah satpol PP dalam penegakan perda adalah: memahami isi perda, sosialisasi perda, melaksanakan tindakan penegakan hukum, dan menerapkan sanksi bagi pelanggar perda; (2) Tingkat keberhasilan penegakan hukum Peraturan Daerah tentang pedagang kaki lima di Kabupaten Sukoharjo menunjukkan prosentase sebesar 45,4%, nilai yang termasuk rendah, sehingga masih dibutuhkan upaya penegakan perda yang lebih intensif lagi.
6	Revitalisasi Kawasan Malioboro Kota Yogyakarta Dalam Penyediaan Fasilitas Publik Untuk mewujudkan pelayanan inklusif	Winarni, Marita Ahdiyana, Kurnia Nur Fitriana, Fariz Afifah dan Ardiansyah Fajar Riyadi (2013)	Revitalisasi Kawasan Malioboro Kota Yogyakarta	(1) Keterbatasan anggaran dan ketidakjelasan penyandang dananya; (2) Upaya revitalisasi Kawasan Malioboro justru mengesampingkan aspek penghijauan dan aspek kenyamanan aksesibilitas para pejalan kaki khususnya bagi kelompok disabilitas untuk mengakses fasilitas publik yang ada; (3) Terjadinya alih fungsi guiding block pada trotoar sehingga telah menghilangkan hak-hak para penyandang disabilitas tunanetra; (4) Konflik kepentingan multi stakeholders yang dapat berpotensi munculnya konflik horizontal (5) Kurang tegasnya pemberian sanksi

				dalam upaya penertiban dan penataan Pemerintah Kota Yogyakarta terhadap para pelanggar (free rider dan penerima manfaat); (6) Belum adanya upaya advokasi lebih lanjut, pendampingan dan pemberdayaan bagi kelompok disabilitas.
7	Implementasi Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima di Kawasan Kota Tua Jakarta	Yayat Sujatna (2018)	Kebijakan dalam rangka merevitalisasi Kota Tua Jakarta sebagai UNESCO	Penyediaan sarana dan prasarana yang lebih baik lagi agar pedagang maupun pengunjung dapat lebih nyaman ketika berkunjung ke Kota Tua Jakarta. Penyediaan sarana dan prasarana yang lebih baik lagi agar pedagang maupun pengunjung dapat lebih nyaman ketika berkunjung ke Kota Tua Jakarta.

8	Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Gunungkidul Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima	Arizka Endah Chayani (2018)	Perda Kabupaten Gunungkidul Nomor 3 Tahun 2015 tentang penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima	Relokasi yang dilakukan tidak menimbulkan konflik dan sesuai dengan tujuan Perda Kabupaten Gunungkidul Nomor 3 tahun 2015 Pasal 3. Faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi tersebut dilihat dari komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. Komunikasi ditransmisikan oleh pemerintah kepada PKL dengan jelas dan konsisten. Kuantitas sumberdaya diimbangi dengan kualitas sumberdaya, dana dan peralatan yang memadai, serta kewenangan yang diberikan kepada sumberdaya tersebut jelas. Disposisi yang ditunjukkan oleh pemerintah yakni demokratis, jujur, dan memiliki komitmen yang kuat. Sedangkan struktur birokrasi tidak terfragmentasi karena sesuai SOP yang berlaku.
---	---	-----------------------------	---	--

9	<p>Implementasi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2015 Dalam Penataan Pedagang Kaki Lima Di Kota Denpasar</p>	<p>Cokorda Istri Sinta Sukma Ratih, A.A Gede Oka Wisnumurti dan Made Detrichyeni Winaya (2018)</p>	<p>Implementasi dari Perda yang mengatur tentang PKL di Kota Denpasar</p>	<p>Telah terlaksana sesuai dengan yang diharapkan, dimana tersedianya lokasi yang memang diperuntukkan oleh pemerintah, tersedianya anggaran yang memadai untuk mendata dan merelokasi, serta daya jangkau pemerintah dalam mengawasi hak dan kewajiban PKL tersedia, dan beban kerja implementor berkurang dalam menertibkan PKL, maka outputnya akan menjadi progressive atau kemajuan. Faktor pendukung implementasi penataan PKL di Kota Denpasar ditinjau dari aspek sosialisasi, pelaksanaan dan penegakan perda, diantaranya adalah Sosialisasi dalam pelaksanaan Implementasi Penataan Pedagang Kaki di Kota Denpasar pada kawasan Lapangan I Gusti Ngurah Made Agung, Kawasan Pulau Serangan, Lapangan Niti Mandala Renon, dan Taman Kota Lumintang dapat dilihat dari segi</p>
---	--	--	---	--

				kuantitas dan kualitasnya. Kuantitas di sini dilihat dari jumlah implementor atau pelaksana dalam mensosialisasikan Perda, sedangkan kualitas dilihat dari kemampuan para implementor dalam melaksanakan implementasi kebijakan
--	--	--	--	---

1.5.1 Persamaan

Berdasarkan tinjauan pustaka di atas, maka terdapat persamaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang dilakukan yaitu sama-sama meneliti tentang PKL dan pada penelitian yang dilakukan oleh Dewi Agustin (2018), Lia Khoerini dan Tjihno Windryanto (2016) sama-sama meneliti di kota Yogyakarta di sektor pemerintahan dan menggunakan analisis diskriptif kualitatif.

1.5.2 Perbedaan

Selain itu, terdapat pula perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang dilakukan yaitu pada penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Handam dan Muchlas M. Tahir (2016), Gilang Giska Al Ayubi (2018), Dewi Agustin (2018), Lia Khoerini dan Tjihno Windryanto

(2016) dan Dinarjati Eka Puspitasari (2010) ruang lingkup yang digunakan di Pemerintah Kabupaten sedangkan pada penelitian yang akan dilakukan ruang lingkup yang digunakan adalah Kota Yogyakarta, selain itu penelitian tersebut mengkaji tentang penataan PKL sedangkan penelitian yang akan dilakukan mengkaji tentang pemberdayaan dan pembinaan PKL. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh Dewi Agustin (2018), Lia Khoerini dan Tjihno Windryanto (2016) pada penelitian tersebut studi kasus di kota Yogyakarta tetapi UU yang dipakai berbeda. berbeda dengan penelitian saat yang menggunakan studi kasus di Daerah Istimewa Yogyakarta.

1.6 Kerangka Teori

1.6.1 Implementasi Kebijakan/Program

Implementasi kebijakan publik, merupakan salah satu tahapan penting dari semua tahapan kebijakan publik. Implementasi merupakan suatu tahapan dalam *policy cycle* dari keseluruhan proses kebijakan yang berlangsung dalam suatu policy system yang kompleks dan dinamik, serta menentukan berhasil atau gagalnya suatu kebijakan (Mustopadidjaja, 2003). Tahapan ini sering dipahami sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan baik dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, keputusan presiden, instruksi presiden, keputusan pengadilan, dan sebagainya.

James P. Lester dan Joseph Stewart (2000:104) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan penting dari semua tahapan dalam kebijakan publik. Implementasi kebijakan dapat merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Dikatakannya, bahwa implementasi pada sisi yang lain merupakan fenomena yang kompleks mungkin dapat dipahami sebagai proses, keluaran (*output*) maupun sebagai hasil.

Van Meter dan Van Horn dalam Abdul Wahab (1997: 65), menyatakan bahwa : proses implementasi adalah “ *those action by public or private individuals groups that are directed the achivementent of objectives set forth in prior decisions*” (tindakan-tindakan yang dilakukan individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan).

Edward III dalam Winarno (2002: 126-151) menawarkan empat variable yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu : 1) komunikasi; 2) sumberdaya; 3) disposisi; dan 4) struktur birokrasi.

Menurut James Anderson dalam Islamy (2007: 108), masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan; 1) respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan pemerintah; 2) adanya kesadaran untuk menerima kebijakan; 3) adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah.

Jones dalam Rohman (2009: 101-102) menyebutkan program merupakan salah satu komponen dalam suatu kebijakan. Program merupakan upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan. Menurut Charles O. Jones (Suryana, 2009) ada tiga pilar aktivitas dalam mengoperasikan program yaitu :

1. Pengorganisasian

Struktur oganisasi yang jelas diperlukan dalam mengoperasikan program sehingga tenaga pelaksana dapat terbentuk dari sumber daya manusia yang kompeten dan berkualitas.

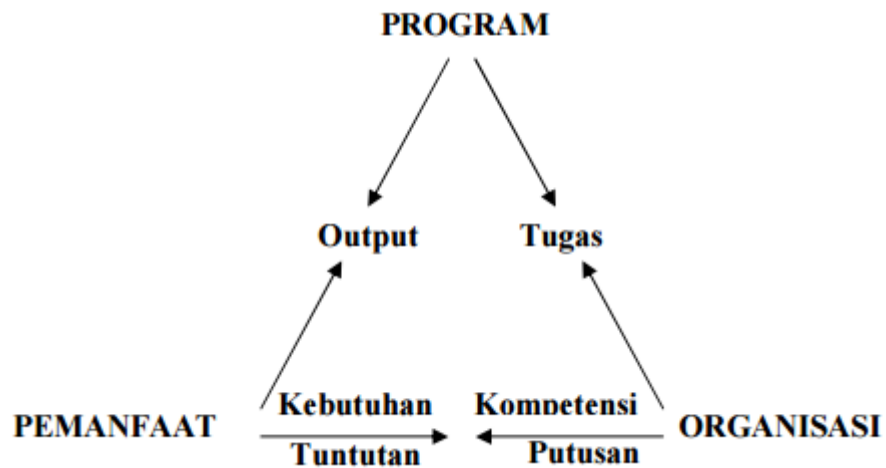
2. Interpretasi

Para pelaksana harus mampu menjalankan program sesuai dengan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksana agar tujuan yang diharapkan dapat tercapai.

3. Penerapan atau Aplikasi

Perlu adanya pembuatan prosedur kerja yang jelas agar program kerja dapat berjalan sesuai dengan jadwal kegiatan sehingga tidak berbenturan dengan program lainnya.

Salah satu model implementasi program yakni model yang diungkapkan oleh David C. Korten. Model ini memakai pendekatan proses pembelajaran dan lebih dikenal dengan model kesesuaian implementasi program. Model kesesuaian Korten digambarkan sebagai berikut :



Sumber: Akib dan Tarigan (2008)

Gambar 1.6.1 Model Kesesuaian Implementasi Program

Korten menggambarkan model ini berisikan tiga elemen yang ada dalam pelaksanaan program yaitu program itu sendiri, pelaksanaan program, dan kelompok sasaran program. Korten menyatakan bahwa suatu program akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program. Pertama, kesesuaian antara program dengan pemanfaat, yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat). Kedua, kesesuaian antara program dengan organisasi

pelaksana, yaitu kesesuaian antara tugas yang disyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana. Ketiga, kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh output program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program (Haedar Akib dan Antonius Tarigan, 2008).

Berdasarkan pola yang dikembangkan Korten, dapat dipahami bahwa kinerja program tidak akan berhasil sesuai dengan apa yang diharapkan kalau tidak terdapat kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan. Hal ini disebabkan apabila output program tidak sesuai dengan kebutuhan kelompok sasaran, jelas output tidak dapat dimanfaatkan. Jika organisasi pelaksana program tidak memiliki kemampuan melaksanakan tugas yang disyaratkan oleh program, maka organisasinya tidak dapat menyampaikan output program dengan tepat. Atau, jika syarat yang ditetapkan organisasi pelaksana program tidak dapat dipenuhi oleh kelompok sasaran, maka kelompok sasaran tidak mendapatkan output program. Oleh karena itu, kesesuaian antara tiga unsur implementasi kebijakan mutlak diperlukan agar program berjalan sesuai dengan rencana yang telah dibuat.

Terkait landasan dan mutu implementasi, menurut Islamy dalam buku Maryono (2010: 43) yang berjudul Menakar Kebijakan RSBI: Analisis Kritis Studi Implementasi, untuk bisa melihat apakah proses implementasi telah berjalan dengan baik ada kriteria yang perlu diperhatikan, beberapa diantaranya yakni :

1. Apakah unit pelaksana teknis telah disiapkan?
2. Apakah pelaksana kebijakan telah mengerti akan rencana, tujuan, dan sasaran kebijakan?

3. Apakah aktor-aktor utama telah ditetapkan dan siap menerima tanggung jawab pelaksanaan kebijakan tersebut?
4. Apakah koordinasi pelaksanaan telah dilakukan dengan baik?
5. Apakah hak dan kewajiban, kekuasaan dan tanggung jawab telah diberikan dan dipahami serta dilaksanakan dengan baik oleh pelaksana kebijakan?
6. Apakah kriteria penilaian keberhasilan pelaksanaan kebijakan telah ada, jelas, dan diterapkan dengan baik?

Penulis disini menggunakan teori dari David C. Korten untuk menjadikan model implementasi program pemberdayaan dan pembinaan karena lebih sesuai dengan pendekatan – pendekatan dari teori tersebut.

1.7 Pemberdayaan dan Pembinaan

1.7.1 Pemberdayaan

Hikmat (2010:3) mengartikan pemberdayaan adalah sebagai proses pengambilan keputusan oleh orang-orang yang secara konsekuen melaksanakan keputusan tersebut. Pengambilan keputusan tersebut merupakan hasil dari perencanaan yang dilakukan oleh orang dalam kegiatan organisasi baik keputusan secara individu maupun kolektif berdasarkan aturan dan norma yang berlaku dalam organisasi.

Pemberdayaan adalah suatu proses dan upaya untuk memperoleh atau memberikan daya, kekuatan atau kemampuan kepada individu dan masyarakat lemah agar dapat mengidentifikasi, menganalisis, menetapkan kebutuhan, dan potensi serta masalah yang

dihadapi dan sekaligus memilih alternatif pemecahannya dengan mengoptimalkan sumber daya dan potensi yang dimiliki secara mandiri.⁴

Hadi (2013) mengartikan konsep pemberdayaan sebagai pemberian kepercayaan kepada individu di dalam suatu organisasi dan mendorong untuk kreatif agar dapat menyelesaikan tugasnya sebaik-baiknya.

Pemberdayaan merupakan upaya memberdayakan (mengembangkan klien dari keadaan tidak atau kurang berdaya menjadi mempunyai daya) guna mencapai kehidupan yang lebih baik (Rifa'i, 2013).⁵

Shardlow (2005) dalam (Rifa'i, 2013) menyatakan bahwa pemberdayaan pada intinya membahas bagaimana individu, kelompok, maupun komunitas berusaha mengontrol kehidupan sendiri dan mengusahakan membentuk masa depan mereka sendiri sesuai apa yang mereka inginkan. Gagasan ini mengartikan pemberdayaan sebagai upaya mendorong klien melakukan sendiri apa yang harus ia lakukan dalam kaitannya upaya penyelesaian masalah yang dihadapi oleh klien, sehingga klien memiliki kekuasaan penuh atas masa depannya.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan adalah suatu upaya yang dilakukan oleh instansi atau orang dengan maksud untuk menumbuhkan atau mengembangkan terhadap hal yang menjadi objek yang diberdayakan sehingga menjadi lebih bertumbuh dan berkembang, dalam hal ini pertumbuhan dan perkembangan PKL di kawasan Malioboro Kota Yogyakarta.

⁴Widjajanti, Kesi. 2011. *Model Pemberdayaan Masyarakat*. Jurnal Ekonomi Pembangunan. Semarang : hlm. 15-27.

⁵Rifa'i, B. 2013. *Efektivitas Pemberdayaan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) Krupuk Ikan dalam Program Pengembangan Labsite Pemberdayaan Masyarakat Desa Kedung Rejo Kecamatan Jabon Kabupaten Sidoarjo*. Sumber, 100(100), 2-59

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima Pasal 1 yang mendeskripsikan bahwa 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. Selanjutnya mengenai pengertian 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.

Pemberdayaan PKL merupakan 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. Selanjutnya Peraturan Menteri dalam negeri Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima Pasal 2 memberikan perintah kepadapemerintah daerah yaitu Gubernur dan Bupati/Walikota wajib melakukan penataan dan pemberdayaan PKL.

1.7.2 Pembinaan

Pembinaan secara etimologi berasal dari kata bina (Tim Penyusun Kamus, 2011:10). Pembinaan adalah proses, pembuatan, cara pembinaan, pembaharuan, usaha dan tindakan atau kegiatan yang dilakukan secara berdaya guna dan berhasil guna dengan baik. Pembinaan menurut Masdar Helmi adalah segala hal usaha, ikhtiar dan kegiatan yang berhubungan

dengan perencanaan dan pengorganisasian serta pengendalian segala sesuatu secara teratur dan terarah.⁶

Pembinaan juga dapat diartikan bantuan dari seseorang atau sekelompok orang yang ditujukan kepada orang atau sekelompok orang lain melalui materi pembinaan dengan tujuan dapat mengembangkan kemampuan, sehingga tercapai apa yang diharapkan (Tanzeh, 2009:144). Pembinaan adalah upaya pendidikan formal maupun non formal yang dilakukan secara sadar, berencana, terarah, teratur, dan bertanggung jawab dalam rangka memperkenalkan, menumbuhkan, membimbing, dan mengembangkan suatu dasar-dasar kepribadiannya seimbang, utuh dan selaras, pengetahuan dan keterampilan sesuai dengan bakat, kecenderungan/keinginan serta kemampuan-kemampuannya sebagai bekal, untuk selanjutnya atas perkasa sendiri menambah, meningkatkan dan mengembangkan dirinya, sesamanya maupunlingkungannya ke arah tercapainya martabat, mutu dan kemampuan manusiawi yang optimal dan pribadi yang mandiri.⁷

Berdasarkan beberapa definisi di atas, dapat dipahami bahwa dalam pembinaan terdapat unsur tujuan, materi, proses, cara, pembaharuan, dan tindakan pembinaan. Selain itu, untuk melaksanakan kegiatan pembinaan diperlukan adanya perencanaan, pengorganisasian (pelaksanaan), dan pengendalian (monitoring dan evaluasi).

Pemerintah Kota Yogyakarta dalam memberikan kemudahan melalui berbagai kegiatan pembinaan kepada PKL seperti penyelenggaraan program penataran, penyuluhan dan konsultasi untuk meningkatkan kemampuan manajemen dimulai dari perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan/pengendalian. Bentuk pembinaan adalah penyertaan

⁶Helmi, Masdar. 2013. *Dakwah dalam Alam Pembangunan II*. Semarang : Toha Putra.

⁷Simanjuntak, B., Pasaribu, I. L. 2010. *Membina dan Mengembangkan Generasi Muda*. Bandung : Tarsito. Hlm. 42

pedagang kecil dalam pengadaan kebutuhan pemerintah, ataupun pemberian kemudahan pengalokasian kredit perbankan, pembebasan biaya administrasi pengurusan ijin usaha perdagangan, dan fasilitas lain yang dibutuhkan untuk menciptakan peluang bagi pedagang kecil untuk mengembangkan dirinya.

1.8 Definisi Konseptual

1. Implementasi Program adalah kumpulan proyek-proyek yang berhubungan telah dirancang untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan yang harmonis dan secara integratif untuk mencapai sasaran kebijaksanaan tersebut secara keseluruhan.
2. Pedagang Kaki Lima adalah pedagang yang menjajakan dagangan dan menjual dagangannya menggunakan gerobak atau tenda yang tidak permanen dengan modal kecil dan berada di tepi jalan/trotoar/wilayah yang tidak seharusnya dipergunakan untuk berjualan.
3. Pemberdayaan adalah suatu upaya yang dilakukan oleh instansi atau orang dengan maksud untuk menumbuhkan atau mengembangkan terhadap hal yang menjadi objek yang diberdayakan sehingga menjadi lebih bertumbuh dan berkembang, dalam hal ini pertumbuhan dan perkembangan PKL di kawasan Malioboro Kota Yogyakarta.
4. Pembinaan adalah upaya pendidikan formal maupun non formal yang dilakukan secara sadar, berencana, terarah, teratur, dan bertanggung jawab dalam rangka memperkenalkan, menumbuhkan, membimbing, dan mengembangkan suatu dasar-dasar kepribadiannya seimbang, utuh dan selaras, pengetahuan dan keterampilan sesuai dengan bakat, kecenderungan/keinginan serta kemampuan-kemampuannya sebagai bekal, untuk selanjutnya atas perkasa sendiri menambah, meningkatkan dan mengembangkan dirinya, sesamanya maupun lingkungannya ke arah tercapainya martabat, mutu dan kemampuan manusiawi yang optimal dan pribadi yang mandiri.

1.9 Definisi Operasional

Dalam penelitian ini Definisi Operasional akan dihubungkan dengan Teori David C Korten yang akan dijabarkan secara detail mengenai 3 sudut pandang keberhasilan suatu program yaitu.

1. Elemen Program Pemberdayaan dan Pembinaan
2. Elemen Pelaksanaan Program Pemberdayaan dan Pembinaan
3. Elemen Kelompok Sasaran Program

1.10 Metode Penelitian

1.10.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, yaitu suatu penelitian kontekstual yang menjadikan manusia sebagai instrumen, dan disesuaikan dengan situasi yang wajar dalam kaitannya dengan pengumpulan data yang pada umumnya bersifat kualitatif. Menurut Bogdan dan Tylor merupakan prosedur meneliti yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.⁸

Pendekatan kualitatif dicirikan oleh tujuan penelitian yang berupaya memahami gejala-gejala yang sedemikian rupa yang tidak memerlukan kuantifikasi, karena gejala tidak memungkinkan untuk diukur secara tepat. Penelitian akan menghasilkan tentang Implementasi pemberdayaan dan pembinaan Pedagang Kaki Lima di kawasan Malioboro berdasarkan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 37 tahun 2010 tentang Penataan Pedagang Kakilima Kawasan Khusus Malioboro-Ahmad Yani.

⁸Moleong, Lexy. 2014. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Edisi Revisi. Bandung: Remaja Rosdakarya. Hlm. 3

1.11 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian pada penelitian ini adalah instansi yang berwenang menangani masalah pemberdayaan dan pembinaan Pedagang Kaki Lima di kawasan Malioboro.

1.12 Jenis Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Data primer

Data primer merupakan data lapangan yang diperoleh langsung dari orang-orang atau pelaku yang menjadi subjek dalam penelitian ini seperti melalui hasil wawancara yang dibuat yaitu tentang Implementasi pemberdayaan dan pembinaan Pedagang Kaki Lima di kawasan Malioboro berdasarkan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 37 tahun 2010 tentang Penataan Pedagang Kakilima Kawasan Khusus Malioboro-Ahmad Yani.

2. Data sekunder

Data sekunder berfungsi sebagai pelengkap atau pendukung data primer yang berupa formulir, bukti, catatan maupun dokumen-dokumen lainnya. Dalam hal ini data-data yang berkaitan tentang Implementasi pemberdayaan dan pembinaan Pedagang Kaki Lima di kawasan Malioboro berdasarkan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 37 tahun 2010 tentang Program Pemberdayaan dan Pembinaan Pedagang Kakilima Kawasan Khusus Malioboro-Ahmad Yani.

1.13 Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Wawancara

Wawancara merupakan pengumpulan data dalam metode survey yang menggunakan pertanyaan secara lisan kepada subyek penelitian. Teknik wawancara ini dilakukan secara formal dan intensif sehingga akan mampu memperoleh

informasi sebanyak mungkin secara jujur dan detail. Wawancara dalam penelitian ini digunakan untuk mengetahui Implementasi pemberdayaan dan pembinaan Pedagang Kaki Lima di kawasan Malioboro berdasarkan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 37 tahun 2010 tentang Penataan Pedagang Kakilima Kawasan Khusus Malioboro-Ahmad Yani

Berikut subjek penelitian atau informan dalam penelitian ini adalah instansi yang berwenang menangani masalah pemberdayaan dan pembinaan Pedagang Kaki Lima di kawasan Malioboro. Tujuan wawancara kepada instansi tersebut untuk mengetahui Implementasi pemberdayaan dan pembinaan Pedagang Kaki Lima di kawasan Malioboro berdasarkan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 37 tahun 2010 tentang Penataan Pedagang Kakilima Kawasan Khusus Malioboro-Ahmad Yani.

Pelaksanaan wawancara dilakukan dengan wawancara mendalam yaitu berupa percakapan dengan informan terhadap obyek yang akan diteliti. Wawancara dilakukan dengan tanya jawab antara penulis dan informan dengan menggunakan panduan wawancara (*interview guide*) maupun wawancara terbuka (*open interview*) yang membuka kesempatan kepada informan untuk menyampaikan pandangan dan pendapatnya tentang fenomena penelitian.

Wawancara ditujukan kepada para pembeli, pedagang kaki lima (PKL), Satuan Polisi Pamong Praja untuk mengetahui hal-hal yang menyangkut pelaksanaan Perwal nomor 37 Tahun 2010 tentang penataan pedagang kaki lima kawasan khusus Malioboro-Ahmad Yani.

2. Dokumentasi

Metode dokumentasi adalah metode pengumpulan data dengan menyelidiki benda-benda tertulis seperti: buku, majalah, jurnal-jurnal dokumentasi, peraturan-peraturan, notulen rapat, catatan harian dan sebagainya (Arikunto, 2013:274). Metode ini penulis gunakan untuk mendapatkan bahan-bahan informasi tentang Implementasi pemberdayaan dan pembinaan Pedagang Kaki Lima di kawasan Malioboro berdasarkan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 37 tahun 2010 tentang Penataan Pedagang Kakilima Kawasan Khusus Malioboro-Ahmad Yani dari buku, majalah, jurnal-jurnal dan peraturan perundang-undangan.

Dokumentasi yang dibutuhkan adalah dokumen (catatan peristiwa masalah) yang berkaitan dengan pelaksanaan Perwal Nomor 37 Tahun 2010 di kawasan Malioboro – Ahmad Yani.

1.14 Analisis data

Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan sejak sebelum memasuki lapangan, selama memasuki lapangan, dan setelah selesai dari lapangan. Analisis data dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung, dan setelah selesai pengumpulan data dalam periode tertentu.

Untuk menyajikan data agar mudah dipahami, maka langkah-langkah analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Analysis Interactive Model dari Miles dan Huberman, yang membagi langkah-langkah dalam kegiatan analisis data dengan beberapa bagian yaitu pengumpulan data (*data collection*), reduksi data (*data reduction*), penyajian data (*data display*), dan penarikan kesimpulan atau verifikasi (*conclutions*).

1. Pengumpulan Data

Pada analisis model pertama dilakukan pengumpulan data hasil wawancara, hasil observasi, dan berbagai dokumen berdasarkan kategorisasi yang sesuai dengan masalah penelitian yang kemudian dikembangkan penajaman data melalui pencarian data selanjutnya.

2. Reduksi Data

Reduksi data adalah suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang data yang tidak perlu dan mengorganisasi data dengan cara sedemikian rupa sehingga simpulan final dapat ditarik dan diverifikasi (Miles dan Huberman, 2007: 16). Menurut Mantja (dalam Harsono, 2008: 169), reduksi data berlangsung secara terus menerus sepanjang penelitian belum diakhiri. Produk dari reduksi data adalah berupa ringkasan dari catatan lapangan, baik dari catatan awal, perluasan, maupun penambahan.

3. Penyajian Data

Sajian data adalah suatu rangkaian organisasi informasi yang memungkinkan kesimpulan riset dapat dilakukan. Penyajian data dimaksudkan untuk menemukan pola-pola yang bermakna serta memberikan kemungkinan adanya penarikan simpulan serta memberikan tindakan (Miles dan Huberman, 2007: 84). Menurut Sutopo (dalam Harsono, 2008: 169) menyatakan bahwa sajian data berupa narasi kalimat, gambar/skema, jaringan kerja dan tabel sebagai narasinya.

4. Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan merupakan bagian dari suatu kegiatan konfigurasi yang utuh (Miles dan Huberman, 2007: 18). Kesimpulan kesimpulan juga diverifikasi selama penelitian berlangsung. Kesimpulan ditarik semenjak peneliti menyusun pencatatan, pola-pola, pernyataan-pernyataan, konfigurasi, arahan sebab akibat, dan berbagai proposisi.⁹

⁹Harsono. 2008. *Model-Model Pengelolaan Perguruan Tinggi*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.Hlm.169