

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah negara yang luas dan memiliki banyak sekali daerah-daerah yang terbagi menurut wilayahnya masing-masing, selain itu Indonesia merupakan negara yang memberi kebebasan kepada daerah untuk menjalankan pemerintahannya masing-masing. Seperti tercantum dalam Undang-undang No. 22 tahun 1999 di jelaskan bahwa Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan; dengan memberi kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk melaksanakan Otonomi daerah. Sedangkan pada pasal 1, otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan adanya hal tersebut maka terdapat kesimpulan bahwa setiap daerah memiliki kewenangan sendiri untuk mengatur dan mengelola daerahnya, begitu juga dengan kota Yogyakarta yang juga memiliki kewenangan yang cukup besar untuk mengelola daerahnya tersebut.

Kota Yogyakarta adalah salah satu kota yang cukup besar di Indonesia yang memiliki banyak penduduknya dan juga salah satu tempat yang memiliki banyak sekali tempat-tempat wisata baik yang berasal dari keindahan alamnya ataupun dari keunikan budaya yang dimilikinya, selain itu karena kota Yogyakarta diidentikkan sebagai kota pelajar maka tidak jarang masyarakat dari seluruh pelosok Indonesia yang sengaja datang ke Yogyakarta untuk menuntut ilmu yang

diinginkan. Adanya hal tersebut menimbulkan sebuah fenomena pertumbuhan penduduk yang sangat tinggi di kota Yogyakarta sendiri, sehingga kota Yogyakarta diharapkan dapat menjadi salah satu pusat perekonomian yang dapat menampung segala macam bentuk usaha yang dilakukan oleh masyarakat baik dalam bidang industri kecil ataupun besar, dan juga yang bergerak dalam bidang jasa.

Banyaknya kaum pendatang yang menetap di Yogyakarta tidak urung menyebabkan berbagai macam problem yang harus diterima oleh kota tersebut. Karena pada awalnya mereka menganggap bahwa kota Yogyakarta memiliki potensi yang cukup tinggi dalam meningkatkan perekonomian mereka. Sehingga tidak banyak dari mereka yang pada akhirnya mendapatkan pekerjaan sesuai dengan yang diinginkan. Banyak dari mereka yang akhirnya mencoba keberuntungan sendiri dengan membuka usaha kecil-kecilan seperti pedagang kaki lima (PKL), dengan laju pertumbuhan penduduk di kota Yogyakarta yang semakin lama semakin tinggi maka pertumbuhan PKL di kota Yogyakarta sendiri semakin meningkat sehingga banyak sekali PKL yang menggunakan fasilitas umum sebagai tempat untuk mangkal atau berjualan bagi mereka salah satunya adalah trotoar. Pada dasarnya trotoar dan badan jalan adalah untuk pejalan kaki dan lalu lintas kendaraan. Ironisnya, saat ini banyak trotoar dan badan jalan berubah fungsi menjadi tempat mangkal, bahkan komunitas PKL¹. Pelajaran berharga tentang rumitnya masalah PKL di DKI Jakarta dapat menjadi contoh

¹ *1. Komunitas PKL di Jakarta kian banyak*

masalah kemacetan di beberapa wilayah, seperti yang terjadi di Pasar Senen, Jatinegara dan Tanah Abang. Tempat berpusatnya PKL sering menjadi tempat rawan kejahatan yang mengganggu keamanan dan ketentraman masyarakat sekitar dan menimbulkan persoalan kebersihan².

Banyak masyarakat yang merasa senang dengan keberadaan mereka tetapi tidak sedikit pula masyarakat yang merasa terganggu dengan keberadaan mereka yang sebagian besar memakai fasilitas umum seperti jalan-jalan raya, emperan toko dan lain sebagainya. Bagi sebagian masyarakat yang merasa terganggu mereka merasa bahwa keberadaan mereka terkadang mengganggu atau membuat pengguna fasilitas umum menjadi tidak nyaman dalam melakukan aktifitas mereka tersebut. Karena laju pertumbuhan PKL yang semakin lama semakin meningkat maka pemerintah kota Yogyakarta yang berada secara langsung dalam pengawasan Walikota Yogyakarta membuat satu solusi atau pemecahan masalah dengan mengeluarkan PERDA No.26 tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) diikuti dengan keputusan Walikota Yogyakarta No. 88 tahun 2003 tentang petunjuk pelaksanaan peraturan daerah No. 26 tahun 2002 tentang penataan PKL serta keputusan Walikota Yogyakarta No. 119 tahun 2004 dan keputusan Walikota Yogyakarta No. 10 tahun 2004 tentang kewajiban memiliki surat ijin bagi PKL. Dalam pasal 2 ayat (2) dan (3) telah ditentukan tentang penentuan lokasi pedagang kaki lima, pasal 9, pasal 10 ayat (2) dan pasal 4 poin d tentang syarat-syarat dan tata cara pengajuan izin³. Peraturan tersebut dikeluarkan

² Internet, D Desembriarto/Firma Sulistiyowati, *Penataan PKL di Kota Yogyakarta*, 2007.

oleh Pemerintah Daerah dan dalam pengawasan langsung oleh Walikota dan jajarannya serta DPRD setempat. Pertimbangan pemerintah daerah mengeluarkan perda tersebut adalah untuk mengatasi fenomena permasalahan pedagang kaki lima yang semakin lama semakin sulit untuk di atasi, diakuinya keberadaan pedagang kaki lima terhadap pihak lain untuk mewujudkan kota Yogyakarta yang berhati nyaman yang intinya adalah merupakan salah satu bentuk kepedulian pemerintah terutama pemerintah daerah kota Yogyakarta terhadap keberadaan PKL. Penataan tersebut dilakukan oleh pemerintah daerah yang dikoordinasi oleh bagian perekonomian kota Yogyakarta bersama-sama dengan instansi yang terkait. Adapun dalam perda No. 26 pasal 2 tahun 2002 tentang lokasi penataan pedagang kaki lima adalah sebagai berikut:

1. Kegiatan usaha pedagang kaki lima dapat dilakukan di daerah
2. Lokasi pedagang kaki lima di tentukan oleh Walikota atau pejabat yang di tunjuk
3. Dalam menentukan lokasi bagaimana dimaksud pada ayat 2 pasa 2, Walikota atau pejabat yang ditunjuk harus mempertimbangkan kepentingan-kepentingan umum, sosial, budaya, pendidikan, ekonomi, keamanan, dan kenyamanan.

Salah satu tujuan dikeluarkannya perda No. 26 tahun 2002 mengacu kepada tujuan penataan ruang publik dengan pertimbangan mengarah pada kegiatan pedagang kaki lima. Disamping itu keberadaan mereka yang dianggap oleh sebagian kalangan masyarakat adalah mengganggu ketenangan, keamanan, dan

digunakan oleh kalangan pedagang kaki lima sebagai tempat usaha mereka. Kebanyakan dari pedagang kaki lima tidak mengabaikan hal-hal tersebut, mereka tidak memikirkan dampak dari keberadaan mereka apakah nantinya keberadaan mereka akan mengganggu fasilitas umum atau mengganggu ketertiban kota, padahal dari keberadaan mereka banyak sekali efek yang di timbulkan seperti terganggunya pengguna jalan yang disegapkan oleh kemacetan yang ditimbulkan banyaknya pedagang yang mangkal di pinngir-pingir jalanan umum, penumpukan sampah yang menyebabkan timbulnya pencemaran lingkungan yang di akibatkan dari sampah sisa-sisa makananyang berada tergelatak begitu saja di tempat yang sdigunakan untuk tempat berjualan mereka, walaupun tidak semua kalangan menganggap bahwa hal tersebut adalah bukan merupakan masalah yang besar sehingga banyak kalangan juga yang tidak memperdulikan tentang kerugian yang dihadapi menyangkut hal tersebut, karena sebagian dari kalangan masyarakat juga menganggap bahwa keberadaan Pedagang kaki Lima adalah malah malah menjadikan hal yang menguntungkan bagi masyarakat. Salah satu hal yang menyebepkan ketertarikan

Mereka terus menjalani usaha mereka sebagai pedagang kaki lima adalah karena mereka lebih memikirkan ke omset yang diterim oleh mereka, karena rata-rata omset yang duperoleh oleh mereka cukup menjanjikan atau cukup untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Program ini dikoordinasi oleh badan perekonomian daerah kota yogyakarta yang bekerja bersama-sama dengan instansi setempat menyangkut jalannya program penataan tersebut, yang dilakukan setelah perde tersebut dikeluarkan. Sebenarnya sebelum perde

tersebut dikeluarkan terdapat juga keputusan Walikota Yogyakarta No. 331/KD/1995 tentang penertiban dan penaturan pedagang kaki lima, tetapi pada kenyataannya peraturan tersebut kurang mendapat respon dari pedagang kaki lima, yang akhirnya tidak menimbulkan kemajuan yang berarti terhadap penataan tersebut.

Kawasan Malioboro adalah dapat dikatakan sebagai kawasan yang paling lama dalam membuka akses usaha bagi kalangan pedagang kaki lima. Hal ini dapat dilihat dari rata-rata pedagang kaki lima yang berada di tempat tersebut adalah sudah menempati tempat tersebut selama 11-15 tahun. Kalangan tertentu menyatakan bahwa keberadaan sektor informal sering menimbulkan bermacam-macam akses bagi lingkungan tertentu menyatakan bahwa keberadaan mereka menciptakan keunikan tersendiri bagi Malioboro⁴. Berdasarkan hasil pendataan tahun tahun 2002 jumlah pedagang kaki lima tercatat 4.639 pedagang pemerintah telah mengeluarkan kebijakan menata pedagang kaki lima terutama supaya mejaga keramaian Malioboro dan menghindari kemacetan lalu lintas. Sebagai kebijakan yang pernah dilakukan diantaranya⁵:

- a. Pembersihan kawasan Malioboro dari PKL berdasarkan SK Walikota no. 056/KD/1987
- b. Penyusunan Perda Kota Yogyakarta no. 26/2002 tentang penataan PKL yang melibatkan pemilik toko
- c. Pemasangan akses jalan masuk toko yang dibatasi dengan pagar aluminium

- d. Pemasangan tegel keramik putih di sepanjang trotoar Malioboro
- e. Pengecatan batas tinggi berjualan
- f. Pelaksanaan keputusan Walikota no. 88 tahun 2003 untuk pelaksanaan perda PKL 26/2002

Sedangkan permasalahan yang sering dihadapi oleh Pedagang Kaki Lima diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Masalah kebersihan

Permasalahan yang sering dihadapi oleh Pedagang Kaki Lima biasanya yaitu dalam hal kebersihan, karena pedagang kaki lima biasanya cenderung tidak mengutamakan kebersihan. Seperti contoh biasanya mereka membuang sampah atau air dari cucian perabotan mereka yang di buang di pinggir jalan begitu saja tanpa memikirkan efek yang akan di timbulkan dari pembuangan sampah tersebut. Selain itu terkadang mereka tidak memilih tempat atau lahan yang mereka gunakan untuk tempat berjualan adalah tempat yang layak atau bersih karena kebanyakan dari mereka biasanya mangkal dipinggir-pinggir jalan raya yang sarat akan polusi dari bermacam-macam kendaraan bermotor yang membawa dampak buruk juga bagi kesehatan, baik untuk kesehatan pembeli maupun bagi Pedagang tersebut. Hal tersebutlah yang menjadi salah satu pertimbangan bagi pemerintah untuk merelokasi mereka ke tempat yang telah disediakan oleh pemerintah yang dianggap lebih baik, dan tidak menggunakan fasilitas-fasilitas umum yang ada

b. **Masalah ketertiban**

Masalah ketertiban juga menjadi salah satu pertimbangan bagi pemerintah untuk melaksanakan penertiban tersebut, karena pada dasarnya pemerintah juga ingin menciptakan kota yogyakarta yang berhati nyaman. Jika tata kota yang dimiliki oleh yogyakarta buruk atau tidak teratur maka akan berdampak pula terhadap kesan yang dimiliki oleh kota yogyakarta, mengingat kota yogyakarta adalah merupakan kota pariwisata dan juga kota pelajar yang sudah terkenal ke segala penjuru. Salah satunya adalah wilayah mallioboro yang menjadi salah satu tempat yang wajib dikunjungi oleh banyak wisatawan baik wisatawan domestik ataupun mancanegara. Terkadang keberadaan pedagang kaki lima di wilayah tersebut dapat mengganggu bagi pengguna jalan di wilayah tersebut tetapi disisi lain keberadaan mereka juga menguntungkan bagi para wisatawan baik asing ataupun domestik yang ingin membeli sovenir-sovenir khas yogya yang murah ataupun barang-barang lainnya.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan penataan Pedagang Kaki Lima di wilayah Mallioboro sampai tahun 2005?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan penataan Pedagang Kaki Lima di wilayah Mallioboro?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini penulis memiliki beberapa tujuan di antaranya yaitu sebagai berikut:

- a. Untuk menjelaskan tentang pelaksanaan penataan Pedagang kaki Lima di wilayah Yogyakarta terutama di wilayah jl. Mallioboro
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan penataan Pedagang Kaki Lima di wilayah yogyakarta dalam hal ini yaitu wilayah jl. Mallioboro

2. Manfaat Penelitian

Selain tujuan, dalam penulisan skripsi ini penulis juga memiliki tujuan diantaranya:

- a. Secara teoritis penelitian ini berguna untuk dapat menambah pengetahuan tentang ilmu pemerintahan terutama tentang pemerintah daerah khususnya daerah yogyakarta.
- b. Secara praktis penelitian tentang tentang evaluasi pelaksanaan program penatan pedagang kaki lima diharapkan dapat memberikan masukan yang dapat berguna bagi masyarakat dan juga bagi pemerintah terutama pemerintah kota yogyakarta.

D. Kerangka Dasar Teori

Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, kontrak proposisi untuk

1. ... sosial ... sistematis dengan cara memuskan

hubungan antara konsep⁶. Kerangka dasar teori merupakan uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan yang terjalin antara variabel dengan berdasarkan pada konsep definisi tertentu. Dalam isi dari kerangka dasar teori ini di kembangkan teori-teori yang menjadi acuan dalam penelitian yang akan dilakukan.

1. Otonomi Daerah

Istilah otonomi daerah disadur kata "*autonomie* (bahasa belanda) dan ini berasal dari kata Yunani, yaitu "*autos*" yang berarti sendiri dan dari "*nomos*" yang berarti peraturan-peraturan atau undang-undang. Maka kalau kita terjemahkan menurut bahasa saja, *autonomie* atau otonomi berarti "peraturan sendiri", otonomi merupakan kata benda; kata sifatnya adalah otonomi (dalam bahasa Inggris: *autonomos*, bahasa Belanda: *autonom*)⁷.

Sedangkan menurut Drs. The Liang Gie, yang dimaksud dengan otonomi adalah, wewenang untuk menyelenggarakan seanehan kepentingan setempat yang diterima oleh daerah⁸. Maka dari itu pemerintah mengeluarkan undang-undang otonomi daerah untuk lebih memberi kebebasan atau untuk memberi wewenang terhadap pemerintah-pemerintah di daerah agar lebih mandiri, dalam artian pemerintah daerah biasa mengurus permasalahan dan segala yang menyangkut urusan daerah bisa dilakukan sendiri tanpa harus menunggu perintah dari pemerintah

⁶ Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, 1989, hal 37

⁷ Mariun, *Asas-asas Pemerintahan*, penerbit FISIP UGM, 1988

⁸ The Liang Gie, *Dasar-Dasar Pemerintahan Daerah di Negara RI*, Jilid 1, Gunung Agung, Jakarta

pusat, walaupun selama dalam pemerintahannya masih tidak luput dari pengawasan pemerintah pusat. Karena dengan di berikannya wewenang terhadap pemerintah daerah untuk melakukan pemerintahan sendiri diharapkan daerah-daerah di Indonesia bisa lebih maju dan bisa memiliki sumberdaya yang lebih bermutu karena pelaku pemerintahan di daerah tersebut memiliki wewenang sepenuhnya untuk mengatur daerahnya sendiri.

Konsep otonomi daerah secara umum, inti dari pelaksanaan Otonomi Daerah, adalah upaya memaksimalkan hasil yang akan di capai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian, tuntutan masyarakat dapat diwujudkan secara nyata dengan penerapan otonomi daerah luas dan kelangsungan pelayanan umum tidak diabaikan, serata memelihara kesinambungan fiskal secara nasional.

Penyelenggara Otonomi Daerah dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah, yaitu Kepala Daerah (Gubernur dan Bupati/Wali Kota) dan DPRD (Propinsi, Kabupaten/Kota) dan birokrasi setempat yang terpisah dari lembaga-lembaga pemerintah dan birokrasi pemerintah. Lembaga-lembaga tersebut di rekrut secara demokratis dan berfungsi menurut mekanisme demokratis pula. Undang-undang nomor 22 tahun 1999 secara tegas menyatakan DPRD sebagai badan legislatif Daerah sedangkan Pemerintah Daerah yang terdiri atas Kepala Daerah beserta Perangkat Daerah lainnya sebagai badan eksekutif Daerah.

Di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, pasal 1, "Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah Otonom, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang dan mengatur kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia"⁹.

2. Pemerintah Daerah

Indonesia merupakan negara yang memiliki wilayah yang sangat luas dan terdapat banyak pulau di dalamnya karenanya wilayah-wilayah Indonesia banyak yang di sebut dengan daerah kepulauan. maka dari itu pemerintah pusat melakukan pembagian wilayah yang nantinya pada daerah-daerah tersebut akan dibentuk satu pemerintahan sendiri yang di sebut dengan pemerintah daerah, atau pemerintahan yang dilakukan di daerah-daerah mengingat di Indonesia sendiri juga telah di berlakukan undang-undang otonomi daerah dan pemerintah daerah tersebut akan di berikan tanggung jawab untuk melaksanakan pemerintahan di daerahnya tetapi juga tidak lepas dari pengawasan pemerintah pusat. Menurut Undang-undang No.22 tahun 1999 jo UU No.32 tahun 2004 yang

⁹ *Undang-undang Otonomi Daerah 1999 dan Kitab Saja Crafika 2002* hal 4

dimaksud dengan pemerintah daerah asal, "Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi". Sedangkan Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia¹⁰. Sedangkan di dalam daerah sendiri juga masih di bagi menjadi beberapa bagian, diantaranya:

a. Daerah propinsi

Daerah propinsi pada jaman dahulu adalah disebut dengan daerah tingkat I. Daerah propinsi disebut sebagai daerah otonom yang berkedudukan sebagai wilayah administrasi atau pusat dari pemerintahan di tingkat propinsi itu sendiri. Daerah propinsi di bentuk berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi. Sesuai dengan Undang-undang No. 22 tahun 1999 jo Undang-undang No. 32 tahun 2004, pemerintah propinsi menganut asas dekonsentrasi sekaligus desentralisasi. Berdasarkan asas dekonsentrasi maka propinsi merupakan wilayah administrasi (*Local State Government*). Dekonsentrasi artinya pemerintah pusat hanya melimpahkan kewenangan administrasi kepada pemerintah propinsi, sedangkan desentralisasi artinya pemerintah pusat menyerahkan kewenangan politik dan administrasi secara penuh kepada daerah.

b. Daerah Kabupaten atau Kota

Daerah ini pada jaman dahulu disebut sebagai daerah tingkat II dan kotamaya. Daerah ini berwenang sebagai penentuan dalam pelaksanaan kebijakan berdasarkan suara dari masyarakat yang menempati daerah tersebut. Dalam daerah kabupaten atau kota ini kekuasaan tertinggi adalah ditangan Bupati yang menjabat sebagai pemimpin tertinggi di wilayah ini, dan daerah ini dibentuk berdasarkan asas desentralisasi. Menurut Undang-undang No. 22 tahun 1999 kewenangan yang dimiliki pemerintah kabupaten kota adalah sisa kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah propinsi, jadi wewenang yang dimiliki oleh pemerintah kota atau kabupaten adalah sangat banyak atau berat.

c. Daerah Kecamatan

Wilayah kecamatan adalah merupakan pembagian dari daerah kabupaten atau kota, kecamatan dipimpin oleh seorang camat sebagai pemimpin tertinggi dalam wilayah tersebut.

d. Daerah Kelurahan atau Desa

Dalam daerah kelurahan atau desa ini kekuasaan dipimpin oleh kepala desa yang merupakan pemimpin dalam wilayah desa atau kelurahan, maka segala sesuatu yang berhubungan dengan kepentingan desa adalah ditangan kepala desa dan masyarakat desa

3. Kebijakan Publik

Kebijakan (*policy*) adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi dan mencegah suatu masalah dengan cara tertentu yaitu dengan tindakan yang terarah¹¹. James anderson mengatakan bahwa *Policy* adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti atau dilaksanakan oleh seseorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu¹². Kebijakan publik juga diartikan sebagai serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan publik¹³.

Dalam proses kebijakan menurut Charles Bullock III, James E. Anderson dan David W. Braddy, yang pendapatnya dikutip oleh Santoso bahwa proses kebijakan ialah berbagai aktifitas melalui mana kebijakan pemerintah dibuat. Proses kebijakn itu terdiri dari enam tahapan diantaranya yaitu¹⁴:

- a. Perumusan masalah
- b. Pembuatan agenda
- c. Pembuatan kebijakan
- d. Adopsi kebijakan
- e. Pendekatan kebijakan
- f. Evaluasi kebijakan

¹¹ Hoogerwerf, *Ilmu Pemerintahan*, Jakarta, 1983, hal 4.

¹² H. Affan Gafar, *Policy Proses dan Formulation*, Universitas 17 Agustus '45, Surabaya, Hal. 6.

¹³ Muchamad zaenuri, *hand out implemntasi kebijakan publik*, 2006

¹⁴ *Administrasi Pemerintahan Administrasi Kebijakan Negara*, Binaka Cipta, Jakarta, 1999 Hal. 23

Kebijakan publik adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah¹⁵. Babarapa pakar memberikan pengertian terhadap kebijakan publik antara lain sebagai berikut¹⁶:

- a. Menurut *Thomas R Dye*, kebijakan publik adalah apapun juga yang dipilih pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu itu atau tidak mengerjakan (mendiamkan) sesuatu itu.
- b. Menurut *RC. Chandler dan JC. Plano*, kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah publik.
- c. Menurut *A Hoogerwerf*, kebijakan publik adalah unsur penting dari politik, dapat diartikan sebagai usaha mencapai tujuan-tujuan tertentu menurut waktu tertentu.

Sedangkan kebijakan publik memiliki beberapa perspektif diantaranya yaitu¹⁷:

1. Politik
 - a. kebijakan publik dilihat sebagai hasil konsensus diantara elite, pejabat pemerintah dan kelompok-kelompok kepentingan yang berbeda-beda.

¹⁵ Wilian N Dunn, *Pengantar analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua, Gadjah mada Universiti Press, Yogyakarta, 200, Hal. 132.

¹⁶ Inu Kencana Syafie, Djamaludin T, Supardan M, *Ilmu Administrasi Publik*, Rineka Cipta, Jakarta, 1999 Hal. 106.

- b. Kebijakan publik di pandang sebagai peran kelompok-kelompok kepentingan dan elite politik di dala proses perumusan kebijakan publik.

2. Ekonomi

- a. Isu yang paling utama dalam kebijakan publik secara sederhana dilihatnya sebagai bagaimana memilih alternatif terbaik untuk memecahkan masalah-masalah publik
- b. Bagaimana mengalokasikan resorsis yang terbatas untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu secara efisien
- c. Penerapan prinsip-prinsip ekonomi mikro didalam pengambilan keputusan.

3. Sosiologi

- a. Pembuatan kebijakn publik tidak dapat di jelaskan secara terisolasi dari lingkungannya, karena proses itu merefleksikan interaksi antara pemerintah dengan masyarakat
- b. Isu penting dalam pembuatan kebijakan bukan bagaimana pemerintah berbuat sesuatu untuk memecahkan satu masalah publik, tetapi yang menjadi perhatiannya adalah menjelaskan bagaimana suatu "*shared concern*" (masalah bersama) yang kemudian menjadi satu "*policy in use*" (tindakan pemerintah

4. Teknologi

- a. Pembutan kebijakan dilihat sebagai pilihan terhadap penggunaan teknologi yang paling efisien
- b. Lebih banyak menekan pada aplikasi teknologi dalam pelaksanaan kebijakan.

4. Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu itu pula. Kalau pandangan itu kita ikuti, maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijaksanaan yang biasanya kebijakan tersebut dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden¹⁸. Selain itu Implementasi kebijakan publik juga diartikan sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan dalam kebijakan¹⁹.

Dalam berbagai sistem politik, kebijakan publik diimplementasikan oleh badan-badan pemerintah. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah dari hari kehari yang membawa dampak pada warga negaranya. Dalam literatur administrasi negara klasik, politik

¹⁸ Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta, 2002, hal.102.

dan administrasi dipisahkan. Politik, menurut Frank Goodnow yang menulis pada tahun 1900, berhubungan dengan penetapan kebijakan yang akan dilakukan oleh negara. Ini berhubungan dengan nilai keadilan, dan penentuan apa yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan administrasi, dari pihak lain, berhubungan dengan implementasi apa yang akan dilakukan oleh negara. Administrasi berhubungan dengan pernyataan fakta, bukan yang seharusnya, Konsekuensi dari pendapat diatas, administrasi memfokuskan perhatian pada mencari cara yang efisien, *one best way* untuk mengimplementasikan kebijakan publik²⁰.

Implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk mempengaruhi apa yang oleh Lipsky disebut “ *street level bureaucrats* ” untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran (*target Group*). Untuk kebijakan yang sederhana, implementasi hanya melibatkan satu badan yang berfungsi sebagai implementator.

Kompleksitas implementasi bukan saja ditunjukkan oleh banyaknya aktor atau unit organisasi yang terlibat, tetapi juga dikarenakan proses implementasi dipengaruhi oleh berbagai variabel yang kompleks, baik variabel yang individual maupun variabel organisasional, dan masing-masing variabel pengaruh juga saling berinteraksi satu sama lain.

Dalam pelaksanaan atau implementasi kebijakan banyak sekali terdapat pihak yang terlibat di dalamnya, hal tersebut dimaksudkan agar

²⁰ A.C. Subono, MA, *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Dalilasi* hal 99

dalam pelaksanaannya tersebut akan tercipta sebuah kontrol yang baik dalam pelaksanaannya terhadap masyarakat ataupun pihak-pihak yang menjadi sasaran kebijakan tersebut.

5. Faktor yang Mempengaruhi Implementasi kebijakan Publik

Keberhasilan implementasi kebijakan akan di tentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing faktor tersebut saling berhubungan satu sama lain.

Dalam pandangan Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni antara lain:

1. Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementator mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus di transmisikan kepada kelompok sasaran (*target Group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apa bila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasarsaran.

2. Sumberdaya

Walaupun isi kebijakan sudah di komunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementator kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan secara

Salah satu sumberdaya tersebut dapat berupa sumberdaya manusia

yakni kompetensi implementator, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal kertas menjadi dokumen saja.

3. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator, seperti komitmen, kejujuran dan sifat demokratis. Apabila implementator memiliki disposisi yang baik, maka akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementator memiliki sikap atau perpektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

Berbagai pengalaman di negara-negara dunia ketiga menunjukkan bahwa tingkat komitmen dan kejujuran aparat rendah. Berbagai kasus korupsi yang muncul di negara-negara dunia ketiga, seperti indonesia adalah contoh konkrit dari rendahnya komitmen dan kejujuran aparat dalam mengimpementasikan program-program pembangunan

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 adanya prosedur operasi yang standar (*Standar*

1. Beberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan
2. Karakteristik, institusi dan rejim yang sedang berkuasa
3. Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran

Dalam pandangan Weimer dan Vining (199:396) ada tiga kelompok variabel besar yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu program diantaranya yaitu²¹:

1. Logika kebijakan

Logika dari satu kebijakan ini dimaksudkan agar suatu kebijakan yang ditetapkan ini masuk akal (*rasionabel*) dan mendapat dukungan teoritis.

2. Lingkungan tempat kebijakan dioperasikan

Lingkungan tempat kebijakan tersebut dioperasikan akan mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Yang dimaksud lingkungan ini mencakup lingkungan Sosial, politik, ekonomi, hukum, dan fisik atau geografis.

3. kemampuan implementator kebijakan

Kemampuan implementator. Keberhasilan suatu kebijakan dapat dipengaruhi oleh tingkat kompetensi dan keterampilan dari para implementator kebijakan.

²¹ A.G. Subianto, Analisis Kebijakan Publik, Lembaga Studi dan Pengkajian 1992, 1994

6. Konsep Pedagang Kaki Lima

Menurut Soetjipto pengertian pedagang kaki lima merupakan satu kegiatan ekonomi marginal (kecil-kecilan) yang mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Pola kegiatannya tidak teratur, baik dalam arti waktu, permodalan, atau penerimaannya.
- b. Tidak disentuh oleh peraturan atau ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah
- c. Modal, perlengkapan maupun omsetnya biasanya kecil dan didasarkan pada perhitungan harian
- d. Umumnya tidak mempunyai tempat yang permanen dan terpisah dari tempat tinggalnya
- e. Umumnya dilakukan oleh dan melayani golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah
- f. Tidak membutuhkan keahlian dan keterampilan khusus sehingga secara luas dapat menyerap bermacam-macam tingkatan tenaga kerja
- g. Umumnya tiap-tiap satuan usaha mempekerjakan tenaga kerja yang sedikit dan dari lingkungan keluarga, kenalan atau berasal dari daerah yang sama
- h. Tidak mengenal sistem perbankan, pembukuan, perkreditan, dan sebagainya.

Sedangkan menurut beberapa definisi sektor informal sebagai

definisi kerja yang diartikan sebagai sektor informal yang terdiri dari tiga hal yaitu:

- a. Sektor yang tidak menerima bantuan dan produksi dari pemerintah
- b. Sektor yang belum menggunakan bantuan ekonomi pemerintah meskipun telah tersedia
- c. Sektor yang telah menerima dan menggunakan bantuan-bantuan atau fasilitas yang telah disediakan oleh pemerintah tetapi bantuan itu berdikari.

Pedagang Kaki Lima sebagaimana dimuat di dalam Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima, pasal 1 huruf (d) adalah penjual barang dan atau jasa yang secara perorangan berusaha dalam kegiatan ekonomi yang menggunakan daerah milik jalan atau fasilitas umum dan bersifat sementara / tidak menetap dengan menggunakan peralatan bergerak maupun tidak bergerak

E. Definisi Konseptual

Merupakan suatu pengertian dari segala yang menjadi pokok perhatian, definisi konseptual ini dimaksudkan sebagai gambaran yang jelas tentang adanya hubungan konsep spesifik yang berbeda yang ingin diteliti untuk menghindari terhadap adanya kemungkinan kesalah pahaman terhadap pengertian atau batasan tentang istilah yang ada dalam pokok permasalahan, antara lain sebagai berikut:

tempat-tempat seperti di pinggir-pinggir jalan, emperan toko dan lain sebagainya.

F. Definisi Operasional

Definisi operasional berisi operasionalisasi variabel sampai indikator, yang kemudian akan di uraikan dalam item-item pertanyaan yang di susun dalam item penelitian. Operasional merupakan unsur penelitian yang memberikan arah dan prosedur untuk memberitahukan bagaimana ukuran fariabel dan bagaimana cara mengukur variabel tersebut. Dari uraian tersebut maka variabel-variabel yang di butuhkan dalam penyusunan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan penataan pedagang kaki lima yang dilihat dari:
 - a. Isi Perda No. 26 Tahun 2002 Dan Keputusan Walikota No. 119 Tahun 2004.
 - b. Pelaksanaan penataan Pedagang Kaki Lima
2. Faktor-faktor yang kemungkinan mempengaruhi pelaksanaan penataan pedagang Kaki Lima yang dilihat dari segi:
 - a. Komunikasi
 - b. Sumberdaya
 - c. Disposisi
 - d. Struktur Birokrasi

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam melakukan penelitian ini penulis memilih metode penelitian yang bersifat deskriptif kualitatif yaitu data yang diperoleh atau dikumpulkan

berupa kata-kata, tulisan, hasil pengamatan, hasil wawancara, catatan pengamatan di lapangan dan yang lainnya. Dan dalam penggunaan metode diskriptif ini maka peneliti harus melakukan hal-hal sebagai berikut:

- a. Penulis berusaha secara langsung untuk memperoleh data dari sumber data (data primer) tetapi data tersebut juga harus didukung dengan data yang diperoleh dari data sekunder (teknik dokumentasi).
- b. Data yang di deskripsikan harus dijelaskan makna dan artinya agar hubungannya dengan masalah atau objek yang diteliti akan terlihat secara jelas. Kriteria dalam data penelitian kualitatif adalah data yang pasti, yaitu data yang apa adanya, bukan data yang hanya data yang diperoleh hanya dari kabar-kabar yang tidak tentu kebenarannya tetapi lebih kepada data yang mempunyai arti atau valid.

Sedangkan menurut Winarno Soerachmad ciri-ciri dari metode diskriptif yaitu sebagai berikut:

- a. Memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang yaitu masalah aktual
- b. Data yang dikumpulkan mula-mula di susun dijelaskan dan kemudian dianalisa.

2. Unit Analisis

Sesuai dengan permasalahan yang ada dalam pokok pembahasan masalah dalam penelitian ini maka penulis akan melakukan penyusunan unit

analisisnya pada pihak-pihak yang terkait dalam pembahasan dan secara cepat untuk di jadikan sebagai sumber data dalam melaksanakan penyusunan skripsi ini. Disini penulis akan melakukan wawancara secara langsung kepada pihak-pihak yang bersangkutan dalam penanganan penataan PKL tersebut dan juga PKL itu sendiri yaitu yang bersangkutan, yang di antaranya yaitu:

- a. Pemerintah Daerah dan Walikota Yogyakarta
- b. Staf dan pegawai yang bertugas dalam pengurusan rencana dan informasi
- c. DPRD yang membidangi dalam penataan kebijakan tersebut
- d. Para pedagang kaki lima sebagai pihak yang bersangkutan secara langsung di lokasi penataan

3. Jenis Data

a. Data primer

Adalah merupakan data yang diperoleh secara langsung dari responden yang berupa keterangan dari pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan atau kasus yang sedang diteliti.

b. Data Sekunder

Adalah merupakan data yang diperoleh melalui buku-buku, hasil penelitian, dokumen-dokumen yang ada yang digunakan untuk mendukung hasil yang di capai dalam penelitian.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Dokumentasi

Adalah mengumpulkan data yang dilakukan dengan cara

memanfaatkan data-data sekunder yang diperoleh dari dokumen-dokumen yang ada, buku-buku ilmiah, laporan hasil penelitian, dan juga surat kabar yang dapat di gunakan untuk melengkapi data dan informasi dalam penyusunan karya tulis ini.

b. Observasi

yaitu penelitian yang dilakukan dengan menggunakan cara pengamatan secara langsung terhadap hal-hal yang berkaitan dengan objek penelitian.

c. Interview

Yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara melakukan wawancara atau tanya jawab secara langsung kepada responden untuk memperoleh data yang jelas mengenai adanya perda no.26 tahun 2002 tentang penataan pedagang kaki lima di wilayah jogjakarta terutama yang ada di sekitar wilayah jalan malioboro. Sedangkan interview sendiri adalah proses tanya jawab lisan dimana dua orang atau lebih berhadapan secara fisik, yang satu dapat melihat mitra yang lain dan mendengarkan dengan telinga sendiri²².

5. teknik Analisa Data

Yaitu berisi uraian tentang cara pengolahan dan perinterpretasian (penafsiran data) setelah data yang di perlukan terkumpul secara keseluruhan.

Sedangkan analisa menurut patton adalah, proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian

²² Sutjana Hadi, *Metodologi Penelitian*, Andi Offset, Yogyakarta, 1994, hal 4

dasar²³. Teknik analisa data yang digunakan adalah analisa kualitatif, dimana data yang telah di peroleh di bagi atau di klasifikasikan menurut kategori yang sesuai untuk dapat memperoleh kesimpulan yang di inginkan. Menurut koentjaraningrat yang dimaksud dengan teknik analisis data kualitatif yaitu “data yang dikumpulkan itu adalah berupa studi kasus dan bersifat monografis dan mudah diklarifikasikan dan jumlah sedikit”²⁴. Selanjutnya data yang telah di peroleh dan terkumpul menjadi sebuah kesimpulan untuk selanjutnya di analisa kembali agar data tersebut menjadi lebih jelas dan bermakna. Data-data tersebut adalah diperoleh dengan menggunakan cara, dokumentasi atau mengumpulkan data yang diperoleh dari dokumen-dokumen atau arsip yang berhubungan dengan objek penelitian, observasi atau pengamatan secara langsung, interview atau wawancara secara langsung terhadap pihak-pihak yang berhubungan secara langsung dengan objek penelitian atau kasus yang di teliti, kemudian dengan cara kuisisioner atau dengan memberikan pertanyaan-pertanyaan kuisisioner kepada masyarakat umum untuk mendapatkan opini dari mereka.

²³ Lexy j. Moleong, *Metodologi penelitian Kualitatif*, PT. Reaja Rosda Karya, Bandung, 1993.

²⁴ Koentjaraningrat, *Metode dan Teknik Penelitian Antropologi*, PT. Gramedia, Jakarta, 1991, hal. 228