

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Indonesia adalah salah satu dari lima negara di dunia yang memiliki jumlah penduduk yang sangat besar. Masalah kependudukan merupakan masalah pokok bagi bangsa Indonesia. Pertumbuhan penduduk yang pesat itu akan memperbesar tekanan pada pola penggunaan tanah di pedesaan serta akan berakibat makin menyempitnya luas pemilikan tanah.

Struktur perekonomian kota yang lebih beragam dibandingkan desa yang umumnya pertanian, dan pesatnya perkembangan kota menarik minat penduduk desa dan sekitarnya untuk datang ke kota dengan motif ekonomi. Membanjirnya pendatang ke kota, menimbulkan ketimpangan dilihat dari segi kemampuan kota untuk memberikan pelayanan melalui fasilitas-fasilitas kota, tetapi juga menimbulkan ketidakseimbangan dilihat dari segi pencari kerja dan kemampuan Pemerintah Daerah kota dalam menyediakan lapangan kerja. Dengan kata lain, besarnya jumlah migran dari desa ke kota menimbulkan ketidakmampuan sektor formal untuk menampung luapan tenaga kerja.

Hal ini dipersulit lagi oleh kenyataan bahwa sebagian besar pendatang berpendidikan rendah, bahkan buta huruf. Untuk mempertahankan hidupnya, maka para migran ini kemudian berusaha dalam kegiatan-kegiatan informal

bekerja. Sektor informal dipandang sebagai 'bursa penyerap' tenaga kerja yang tidak tertampung di sektor formal, serta sebagai 'jembatan penyelamat' dalam menanggulangi konsumen kelas bawah yang tidak terjangkau oleh sektor formal yang telah ada.

Usaha pedagang kaki lima di satu pihak merupakan salah satu penangkal masalah pengangguran atau setidaknya dapat membantu proses perkembangan kegiatan ekonomi yang lebih luas, terutama dalam rangka perluasan pemasaran produksi yang bersifat konsumtif, dengan tingkat harga yang dapat dijangkau dalam batas-batas kemampuan masyarakat berpenghasilan rendah. Di lain pihak dilihat dari segi pengaturan perkotaan secara menyeluruh, kegiatan pedagang kaki lima dapat menyebabkan gangguan kemacetan lalu lintas, pencemaran, penumpukan sampah dan sebagainya. Dalam menangani masalah pedagang kaki lima, yang merupakan masalah kota, pemerintah Kota Cirebon.

Penertiban terhadap PKL yang melanggar akan tetap dilakukan secara kontinyu sesuai ketentuan Peraturan Daerah Kota Cirebon No. 09 Tahun 2003 tentang Ketertiban Umum. Namun, penertiban dilakukan secara perlahan dan bertahap. Pemerintah Kota Cirebon juga memberikan toleransi terhadap PKL untuk tetap berjualan di lokasi khusus yang ditunjuk sementara waktu hingga adanya kesepakatan mengenai konsep penempatan PKL yang baru. Kawasan yang diperbolehkan untuk berjualan bagi PKL itu meliputi enam titik yaitu daerah Sukalila, Pekiringan, Kanoman, Winaon, Pulasaren, dan Kebumen. Penertiban PKL ini merupakan sebuah kewajiban dan amanat masyarakat guna

Fenomena yang terjadi akibat adanya penertiban PKL di Kota Cirebon adalah adanya unjukrasa yang dilakukan sedikitnya seribu PKL, di depan Balai Kota Cirebon yang menuntut empat tuntutan yang disampaikan melalui aksi itu, yaitu menuntut Pemerintah Kota Cirebon menghentikan penertiban PKL untuk sementara waktu sambil menunggu proses pencarian solusi. Pemerintah Kota dituntut untuk tidak sekedar membubarkan PKL, tetapi harus disertai solusi penempatan yang tidak merugikan PKL, "Pemerintah Kota Cirebon seharusnya juga memikirkan akibat adanya penertiban. Sementara kehidupan ekonomi keluarga PKL bergantung dari hasil berjualan itu. Dengan jumlah PKL saat ini yang mencapai 3.000, setidaknya ada 9.000 jiwa yang perlu diperhatikan nasibnya oleh Pemerintah Kota Cirebon jika dirata-rata satu keluarga berisi tiga jiwa", ujar koordinator PKL, Erlinus Yunus Thahar.<sup>1</sup>

Penataan terhadap pedagang kaki lima yang dilakukan Pemerintah Kota Cirebon mencerminkan kepedulian pemerintah terhadap status keberadaan pedagang yang kebanyakan adalah warga migran yang datang dari luar wilayah Kota Cirebon.

Pelaksanaan program penataan ini menuntut peran serta dari aparat pemerintah. Keberhasilan penataan pedagang kaki lima ini selain adanya kesadaran pedagang kaki lima untuk melaksanakannya juga tergantung pada kemampuan aparat pemerintah dalam pelaksanaan penataan tersebut. Penataan dan penertiban yang dilakukan Pemerintah Kota Cirebon terhadap pedagang kaki lima di koordinasi oleh Kantor Satuan Polisi Pamong Praja (Pol PP) beserta jajaran sebab instansi inilah yang diberi kewenangan untuk menertibkan pedagang kaki lima.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Implementasi kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kota Cirebon Tahun 2004-2005?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut ?

## **C. Tujuan dan Manfaat penelitian**

1. Tujuan dari penelitian yang penulis lakukan ini adalah :
  - a. Untuk mengetahui bagaimana Implementasi Kebijakan Penataan pedagang kaki lima di Kota Cirebon Tahun 2004-2005?
  - b. Untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang berpengaruh dalam Implementasi Kebijakan Penataan pedagang kaki lima di Kota Cirebon Tahun 2004-2005?
2. Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini antara lain :
  - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan teori tentang analisa implementasi kebijakan pemerintah daerah Kota Cirebon.
  - b. Penelitian ini dapat memberikan tambahan informasi dan masukan bagi pihak-pihak yang peduli dengan masalah perkotaan serta bagi penelitian-penelitian sejenis pada umumnya dan bagi Pemerintah Daerah pada khususnya.

## **D. Kerangka Dasar Teori**

Dalam suatu penelitian teori merupakan suatu hal yang dapat digunakan untuk mendukung suatu variabel yang dihipotesakan dalam suatu penelitian. Sebelum menyusun mengemukakan teori-teori yang akan digunakan dalam

penelitian ini ada baiknya apabila penyusun mengemukakan definisi dari teori terlebih dahulu.

#### Menurut Perter Hagul

Teori adalah serangkaian konsep, definisi dan proposisi yang berkaitan dan bertujuan untuk memberikan gambaran yang sistematis tentang suatu fenomena, gambaran yang sistematis itu dijabarkan dengan menghubungkan variabel yang satu dengan yang lain dengan tujuan untuk menjelaskan fenomena tersebut.<sup>2</sup>

Teori Pengertian teori menurut Sofyan Effendi adalah sebagai berikut :

“Teori adalah rangkaian yang logis dari satu proposisi atau lebih. Sedangkan proposisi yang dimaksud adalah pernyataan tentang sifat dari realita yang dapat diuji kemampuannya.<sup>3</sup>”

Jadi teori merupakan sarana pokok untuk menyatakan hubungan sistematis antara fenomena sosial maupun alami yang hendak diteliti.

Adapun yang disebut kerangka teori menurut Sanford Labovits adalah mencakup keterangan-keterangan yang menghubungkan dua variabel atau lebih dan dasar-dasar pemikiran teori yang menguraikan bagaimana dan mengapa variabel-variabel dan keterangan-keterangan yang bersangkutan ada sangkut pautnya.<sup>4</sup>

Dengan demikian dalam penelitian ini dasar-dasar teori yang akan dikemukakan meliputi :

---

<sup>2</sup> Peter Hogul, *Penentuan Variabel Penelitian dan Hubungan Variabel*, Metodologi Penelitian Survey LP3ES, Jakarta, 1982, hal 25.

<sup>3</sup> Masri Singarimbun dan Sefian Effendi, *Metode Penelitian Survei*, Jakarta, 1982, hal

### 1. Pedagang Kaki Lima (Pedagang Informal)

Pengertian pedagang informal (dalam hal ini adalah Pedagang kaki lima) menurut soetjipto Wirosarjono adalah 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 tersentuh oleh peraturan atau ketentuan yang ditetapkan oleh pemerintah.
- c. Modal, perlengkapan maupun omzetnya biasanya kecil dan didasarkan atas 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 lain sebagainya.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Soetjipto Wirosarjono, Masalah Tenaga Kerja Disektor Informal, dalam *Prisma*, Nomor 5 September 1976, hal. 25.

Definisi tentang sektor informal yang lain diberikan oleh Sthurman. Ia merumuskan sebagai berikut :

"Sektor informal terdiri dari unit usaha yang bersekala kecil yang memproduksi serta mendistribusikan barang dan jasa dengan tujuan pokok menciptakan kesempatan kerja dan pendapatan bagi dirinya masing-masing di dalam usaha itu sangat dibatasi oleh faktor modal dan keterampilan.

Menurut Hidayat, definisi sektor informal sebagai isi kerja yang diartikan sebagai sektor informal ada tiga, yaitu :

1. Sektor yang tidak menerima bantuan dan proteksi dari pemerintah.
2. Sektor yang belum mempergunakan bantuan ekonomi pemerintah meskipun itu telah tersedia.
3. Sektor yang telah menerima dan menggunakan bantuan atau fasilitas yang disediakan oleh pemerintah tetapi bantuan itu berdikari.<sup>6</sup>

Dari beberapa pengertian tentang pedagang informal yang diberikan oleh beberapa ahli maka dapat dirumuskan bahwa pedagang informal atau pedagang kaki lima adalah suatu kegiatan ekonomi kecil-kecilan yang dikerjakan tanpa membutuhkan keahlian dan keterampilan khusus serta tidak membutuhkan modal yang besar.

Sektor perdagangan informal (pedagang kaki lima) adalah merupakan bidang lapangan kerja yang cukup banyak menyerap tenaga kerja dari berbagai tingkatan usia dan tingkatan pendidikan. Hal ini disebabkan karena bidang pekerjaan ini lebih mudah untuk dimasuki daripada di sektor formal.

---

<sup>6</sup> Hidayat, *Pengembangan Sektor Informal dalam Pembangunan Nasional : Masalah dan Prospek*, LP3ES, 1979, hal 5.

Pedagang kaki lima dalam menjalankan usahanya biasanya dipungut pajak retribusi, yang mana besarnya retribusi ditentukan oleh masing-masing daerah yang bersangkutan. Pajak retribusi ini biasanya dipungut setiap hari oleh petugas dari Pemerintah Daerah.

Dari berbagai penjelasan di atas, jelas bahwa pedagang sektor informal (pedagang kaki lima) bukan saja menampung kelebihan tenaga kerja yang ada di daerah perkotaan melainkan juga memberikan tambahan pendapatan daerah.

## 2. Program Penataan

Adapun pengertian program menurut Mas'ud Kasan Abdul Kohar, adalah : acara, rencana untuk diperjuangkan (kamus ilmiah). Sedangkan Ibnu Syamsi memberikan definisi tentang program, ia menyatakan program adalah "Perincian dari rencana yang memuat gambaran pekerjaan atau kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan berikut petunjuk-petunjuk mengenai pelaksanaannya."<sup>7</sup>

Sedangkan pengertian penataan berasal dari kata "tata" yang artinya aturan atau susunan. Jadi penataan berarti pengaturan atau penyusunan yang diarahkan pada tercapainya ketertiban (Kamus Ilmiah).

Dari berbagai pengertian program penataan di atas dapat disimpulkan program penataan adalah prosedur yang dijadikan landasan untuk menentukan aturan-aturan dalam upaya menertibkan suatu kawasan.



telah ditetapkan, oleh Pemerintah Daerah itu pada dasarnya merupakan implementasi kebijaksanaan Pemerintah Daerah.

Pilihan kebijakan itu sebenarnya hanya bersifat pembinaan, dalam arti agar kehidupan sektor informal tersebut tidak mengganggu lingkungan kota dan keindahan kota akibat bertebarannya jaringan sektor Informal di ruas-ruas jalan utama kota Cirebon.

Dengan adanya pembinaan terhadap pedagang kaki lima, diharapkan segala kendala yang dihadapi oleh pedagang berupa masalah yang berkaitan dengan usahanya akan dapat teratasi, begitu juga kendala yang dihadapi oleh pemerintah Daerah, dalam upaya menciptakan keindahan kota dan pendapatan restribusi serta keterlibatan pedagang kaki akan dapat berjalan seperti apa yang telah direncanakan. Jadi tujuan pokok pembinaan adalah untuk menciptakan Kedisiplinan dan kesadaran para pedagang sebagai sekelompok masyarakat yang berhubungan dengan masyarakat banyak. Walaupun berbagai kesungguhan yang telah dan sedang dilakukan pemerintah, tetapi masalah umum fundamental yang berupa peningkatan taraf hidup pedagang kaki lima melalui cara pengembangan usahanya masih terabaikan. Bantuan-bantuan pemerintah itu belum merupakan jaminan bagi para pedagang untuk memajukan usahanya. Adapun program yang dilaksanakan Pemerintah Daerah terhadap pedagang kaki lima mencakup :

1) Ketertiban pedagang kaki lima

Ketertiban yang dimaksud adalah pedagang dalam menjalankan usaha dengan adanya pembinaan diharapkan dapat berjalan dengan tertib, dapat juga keaman lingkungan sekitarnya dan menjaga kebersihan

## 2) Penataan pedagang kaki lima

Penataan yang dimaksud adalah pedagang yang berjualan harus berdagang sesuai dengan tempat yang telah ditentukan oleh Pemerintah Daerah setempat, juga diharapkan dengan adanya pembinaan tercipta suatu keseragaman tempat usaha dan keteraturan dalam penataan pedagang.

## 3) Jenis barang dagangan

Jenis barang dagangan dalam pembinaan ini dianggap perlu. Jenis barang seperti apa dan jenis barang yang bagaimana yang boleh atau layak diperjualbelikan pada umum. Dengan adanya pembinaan terhadap jenis barang yang diperdagangkan, maka akan mempermudah pedagang untuk mengetahui jenis-jenis barang yang layak diperdagangkan dan mana yang sekiranya kurang atau tidak layak untuk diperdagangkan.

## 4) Pembentukan wadah/organisasi/koperasi

Dengan adanya suatu wadah/organisasi/koperasi, maka status pedagang akan semakin jelas dan dapat terlindungi secara hukum. Adalah tugas pemerintah dalam pembinaan ini untuk membina para pedagang membentuk suatu koperasi atau organisasi untuk memudahkan mereka (pedagang) dalam menjalankan usahanya. Dengan adanya koperasi atau organisasi selain akan dapat mempermudah dalam urusan pinjaman modal atau usaha ke suatu lembaga (misalnya Bank) untuk mengembangkan usahanya juga untuk mempertahankan keberadaannya

#### 5) Restribusi pedagang kaki lima

Restribusi atau pajak adalah salah satu pendapatan asli daerah, dengan adanya pembinaan, maka akan menimbulkan kesadaran dan kewajiban bagi pedagang tentang pungutan retribusi ini. Juga dengan adanya pembinaan yang menjelaskan kepada pedagang untuk apa hasil retribusi itu, maka akan semakin menumbuhkan besarnya kesadaran untuk membayar retribusi.

#### 6) Keindahan kota

Keindahan kota adalah merupakan impian yang diharapkan oleh semua kota yang ada di dunia. Dengan adanya pembinaan terhadap pedagang kaki lima, maka rencana "Master Plan" yang telah ditetapkan dan direncanakan oleh pemerintah kota tidak akan terganggu oleh keberadaan pedagang kaki lima.

#### 7) Tertib Kebijaksanaan

Tertib kebijaksanaan adalah sanksi yang diambil oleh Pemerintah Daerah terhadap pelanggaran peraturan Pemerintah Daerah yang telah ditetapkan dengan adanya pembinaan yang intensif diharapkan tindakan pemerintah yang bersifat tindakan yustisi atau istilahnya "penggusuran" tidak akan sering terjadi.

Dari berbagai penjelasan di atas, jelas bahwa pedagang sektor informal (pedagang kaki lima) bukan saja menampung kelebihan tenaga kerja yang ada di daerah perkotaan melainkan juga memberikan tambahan pendapatan regional daerah

THE HISTORY OF THE

The first part of the history of the world is the history of the human race. It is a story of progress and struggle, of triumph and defeat. It is a story of the human mind and the human heart, of the human spirit and the human soul. It is a story of the human race and the human world.

The second part of the history of the world is the history of the human mind. It is a story of discovery and invention, of knowledge and wisdom. It is a story of the human mind and the human world, of the human spirit and the human soul. It is a story of the human race and the human world.

The third part of the history of the world is the history of the human heart. It is a story of love and compassion, of kindness and generosity. It is a story of the human heart and the human world, of the human spirit and the human soul. It is a story of the human race and the human world.

The fourth part of the history of the world is the history of the human soul. It is a story of faith and hope, of courage and strength. It is a story of the human soul and the human world, of the human spirit and the human soul. It is a story of the human race and the human world.

The fifth part of the history of the world is the history of the human world. It is a story of peace and harmony, of unity and cooperation. It is a story of the human world and the human world, of the human spirit and the human soul. It is a story of the human race and the human world.

### 3. Pemerintah Daerah

Pengertian dari pemerintah dan pemerintahan menurut Inu Kencana Syafie :

- 1) Pemerintah berarti badan atau organ elit yang melakukan pekerjaan mengatur dan mengurus dalam suatu negara
- 2) Pemerintahan berarti perihal, cara pembuatan atau urusan dari badan yang berkuasa dan memiliki legitimasi tersebut.<sup>8</sup>

Selanjutnya Mariun menjelaskan :

- a) Pemerintah dalam arti luas adalah segala sesuatu tugas, kewenangan/ kekuasaan negara yang mengikuti pembidangan dari teori Montesquieu yang meliputi bidang eksekutif, legislatif dan yudikatif.
- b) Pemerintah dalam arti sempit diartikan sebagai tugas atau kewenangan/ kekuasaan dalam bidang eksekutif saja.<sup>9</sup>

Dalam hal ini topik bahasan hanya akan ditekankan pada pemerintah daerah saja, karena pemerintah daerah merupakan komponen yang memiliki tanggungjawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan ditingkat lokal dan merupakan wujud kepanjangan tangan atas kewenangan-kewenangan dari pemerintah pusat karena tidak mungkin semua tugas dan tanggungjawab dibebankan pada pemerintah pusat/dilaksanakan secara sentralistis. Pembagian daerah Indonesia sebagaimana yang terdapat dalam penjelasan umum Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menjelaskan bahwa :

- 1) Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.

---

<sup>8</sup> Inu Kencana Syafie, *Manajemen Pemerintahan* (Jakarta : PT. Pertja, 1998), hal 15.

<sup>9</sup> Mariun, *Asas-Asas Ilmu Pemerintahan*, Sekeloa Penerbitan Ficial UGM 1979, hal 5

- 2) Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechtsgemenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang.
- 3) Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah dan karena daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar musyawarah.<sup>10</sup>

Sedangkan menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Pasal dua menyebutkan bahwa:

- (1) Wilayah negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam daerah Propinsi. Daerah Kabupaten dan Daerah Kota bersifat otonom
- (2) Daerah Propinsi berkedudukan juga sebagai wilayah administrasi.<sup>11</sup>

Berdasarkan penjelasan Pasal 18 UUD 1945 dan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara, wilayah negara kesatuan Republik Indonesia dibagi habis kedalam wilayah-wilayah daerah otonom maupun administratif. Dengan demikian pemerintah lokallah yang amat berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan melaksanakan aktivitas-aktivitas yang tidak mampu ditangani langsung oleh pemerintah pusat, karena keberadaannya selain lebih dekat dengan permasalahan juga lebih dekat dengan pelaku pembangunan atau masyarakat.

Pemerintah daerah atau pemerintah lokal berstatus sebagai bagian dari negara, oleh karenanya tidak memiliki Undang-Undang Dasar 1945 akan tetapi hanya memiliki kewenangan membuat peraturan serta

---

<sup>10</sup> Undang-Undang Dasar 1945

<sup>11</sup> Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

menyelenggarakan kegiatan-kegiatannya berdasarkan ketentuan-ketentuan yang disubkoordinasikan kepada pemerintah nasional.

Menurut Mashuri Maschab

Pemerintahan Daerah adalah satuan aparatur negara yang berwenang memerintah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu, yang berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam lingkungan negara.<sup>12</sup>

Sedangkan organ yang menyelenggarakan pemerintahan daerah adalah "Pemerintah Daerah".

Berdasarkan Pasal 1 huruf (b) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang dimaksud Pemerintah Daerah adalah: "Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai eksekutif Daerah."<sup>13</sup>

Setiap daerah dipimpin oleh seorang Kepala Daerah sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah Propinsi disebut Gubernur, yang karena jabatannya juga merupakan wakil pemerintah. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai kepala daerah, Gubernur bertanggungjawab kepada DPRD Propinsi atau lembaga legislatif Pemerintah Daerah Propinsi. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah Gubernur berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden. Sedangkan kepala daerah Kabupaten disebut Bupati dan kepala daerah Kota disebut Walikota. Keduanya dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku kepala daerah Bupati atau Walikota bertanggungjawab kepada DPRD Kabupaten/Kota atau sebagai lembaga legislatif Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Di daerah juga dibentuk perangkat daerah yang

---

<sup>12</sup> Victor M. Situmorang, dan Cormentya S, *Ilmu Pemerintahan*, (Fisipol UGM, 1976), hal 21.

terdiri atas Sekretaris Daerah serta satuan organisasi lainnya seperti kantor, badan maupun dinas daerah sesuai dengan dinas yang bersangkutan.

Dalam hubungannya dengan konsep organisasi maka pemerintah baik bagi pemerintah nasional maupun pemerintah daerah menurut Mariun dimasukkan sebagai organisasi. Beliau menjelaskan bahwa yang termasuk unsur-unsur organisasi antara lain.<sup>14</sup>

- a. Kelompok manusia yang mempunyai;
- b. Tujuan bersama yang hanya dapat diselenggarakan dengan;
- c. Kerjasama atau usaha bersama antar anggota kelompok itu supaya kerjasama itu dapat dilakukan dengan;
- d. Pembagian kerja dibawah suatu ;
- e. Pimpinan.

Dengan demikian apabila dikaitkan dengan pemerintahan maka dapatlah dikatakan bahwa pemerintahan merupakan kegiatan yang mengorganisir dalam artian sebagai kegiatan sekelompok manusia untuk mencapai tujuan bersama dan dilakukan dengan kerjasama dengan pembagian kerja di bawah suatu pimpinan.

Pemerintah mempunyai peranan besar dalam menciptakan iklim dan suasana yang mendorong terjadinya proses pengintegrasian usaha kecil ke dalam kegiatan sektor ekonomi modern dalam ekonomi nasional dan juga berperan mendorong proses pertumbuhannya. Pemerintah mempunyai kewenangan dalam menggerakkan proses tersebut melalui aneka kebijakan makro di bidang perdagangan dan investasi dan kebijaksanaan moneter dan

---

<sup>14</sup> Mariun, *Op.Cit.* hal 3.

fiskal. Pemerintah dapat mengarahkan kebijaksanaan yang mendorong dan memberi kesempatan yang lebih luas bagi pengusaha kecil untuk meraih peluang sumber-sumber ekonomi dan kemudahan memasuki pasar tersebut. Pemerintah juga mempunyai kewenangan untuk menciptakan, menyempurnakan, dan memelihara konsistensi perangkat hukum dan peraturan dalam dunia usaha yang melindungi dan memberikan kesempatan kepada pengusaha kecil untuk tumbuh dan berkembang dalam persaingan yang cenderung makin ketat dan melebar.

Dengan adanya kerjasama yang diarahkan pada pencapaian tujuan, pemerintah telah membuat suatu peraturan yang diarahkan demi masa depan pengusaha kecil (pedagang kaki lima) dan untuk menciptakan keindahan kota, maka diadakannya penataan kawasan pedagang kaki lima. Keberhasilan program ini ditentukan oleh peran serta pemerintah dan kesadaran dari pedagang kaki lima dalam menaati peraturan yang ada.

Karena itu dalam rangka penataan kawasan pedagang kaki lima, peran serta dari Pemerintah Daerah sangat berpengaruh, dimana pelaksanaan pembebasan lahan serta pemindahan pedagang kaki lima dipenampungan yang ditetapkan dan mencegah timbulnya pedagang kaki lima baru di tempat lain, merupakan usaha penertiban pedagang kaki lima. Dari sini kami ingin melihat bagaimana implementasi kebijakan penataan pedagang kaki lima yang dilakukan oleh pemerintah Kota Cirebon

#### 4. Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan proses kegiatan antar aktor yang terlibat. Implementasi bukanlah merupakan proses mekanis dimana sikap aktor akan secara otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan. Sesuai apa yang diformulasikan dalam kebijakan, Hal tersebut sesuai dengan pendapat Muhajir Darwin yang mengemukakan :

Proses implementasi bukanlah proses mekanisme dimana setiap aktor akan secara otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan sesuai dengan skenario pembuat kebijakan, tetapi merupakan proses kegiatan yang acap kali rumit, diwarnai pembenturan kepentingan antar aktor yang terlibat baik sebagai administrator, petugas lapangan atau kelompok sasaran.<sup>15</sup>

Akan tetapi banyak sekali kebijaksanaan yang didasarkan pada ide-ide yang kelihatannya sangat layak akan tetapi ternyata menemui kesulitan ketika harus dipraktekkan di dalam lapangan. Selama proses implementasi beragam interpretasi dan asumsi atas tujuan, target dan strategi pencapaian tujuan dapat berkembang bahkan dalam lembaga implementasi selalu melakukan diskresi atau keleluasaan dalam mengimplementasikan kebijaksanaan. Hal ini dilakukan karena kondisi sosial ekonomi maupun politik masyarakat yang tidak memungkinkan sehingga kebijakan yang seharusnya tinggal dilaksanakan akhirnya banyak menimbulkan penundaan, penyalahgunaan wewenang atau penyimpangan arah kebijaksanaan.

---

<sup>15</sup> Muhajir Darwin, *Manajemen Kebijakan Publik*, Jakarta: PT Gramedia, 1985, hal. 100.

Dalam memahami pelaksanaan kebijakan publik tersebut perlu diketahui faktor-faktor yang mempengaruhi atau menentukan pelaksanaan kebijakan publik. Implementasi kebijakan publik banyak ditentukan oleh aparat pelaksana dalam birokrasi dan prosedur implementasi atau karakteristik para pejabat birokrasi dan prosedur implementasi atau karakteristik para pejabat birokrasi. Namun demikian keberhasilan pelaksana kebijakan publik sesungguhnya juga banyak dipengaruhi oleh aktor-aktor di luar birokrasi.

Menurut Abdul Wahab suatu proses implementasi kebijakan merupakan keseluruhan dari kegiatan atau tindakan-tindakan yang dilakukan baik individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.<sup>16</sup>

Dalam mencapai keberhasilan pelaksanaan sebuah kebijakan tidak terlepas dari penggunaan sarana-sarana yang terpilih, seperti yang dikatakan oleh Hoogerwerf : Pelaksanaan kebijakan dapat didefinisikan sebagai penggunaan sarana-sarana yang dipilih.<sup>17</sup>

Jadi yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan kebijakan adalah tindakan-tindakan seperti umpamanya tindakan-tindakan yang sah/pelaksanaan suatu rencana yang sudah ditetapkan dalam kebijakan suatu program kebijakan meliputi penyusunan acara tertentu dari

---

<sup>16</sup> Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dan Formulasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara

<sup>17</sup> Hoogerwerf, op. cit.

tindakan-tindakan yang harus dijalankan, umpamanya dalam bentuk tata cara yang harus diikuti di dalam pelaksanaan patokan-patokan yang harus disediakan pada keputusan-keputusan pelaksanaan/ proyek. Proyek yang konkrit yang akan dilaksanakan dalam suatu jangka waktu tertentu yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Apabila pelaksanaan suatu kebijakan menemui kegagalan dalam arti tujuan tidak tercapai sesuai dengan yang diharapkan, maka timbullah pertanyaan tentang sebab-sebabnya. Pengetahuan tentang sebab-sebab itu dapat memberikan jawaban bagaimana seharusnya kebijaksanaan itu dilaksanakan.

Agar pelaksanaan kebijakan dapat mencapai tujuan dan maksud yang telah ditetapkan, maka seharusnya memperhatikan aspek-aspek pelaksanaan kebijakan yang harus dipatuhi. Dalam hal ini Hoogerwef mengutip pendapat Marse yang menyatakan :

Sebab musabab kegagalan suatu kebijakan ada sangkut pautnya dengan isi kebijakan yang harus dilaksanakan, tingkat informasi dari aktor-aktor yang terlibat dalam pelaksanaan, banyaknya dukungan dari pelaksanaan kebijaksanaan yang harus dilaksanakan dan pembagian potensi-potensi yang ada.<sup>18</sup>

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang paling sulit dilakukan, sehingga untuk mewujudkan proses implementasi kebijakan dengan baik bukanlah pekerjaan yang mudah. Kesulitan dalam

kepentingan pada masing-masing jenjang pemerintahan, misalnya antara daerah Kabupaten/Kota dan daerah Propinsi. Dalam usaha memahami pelaksanaan kebijakan perlu diidentifikasi mengenai faktor-faktor yang akan mempengaruhi proses pelaksanaan kebijakan. Implementasi kebijakan banyak ditentukan oleh para pelaksana dan prosedur implementasi dalam organisasi.

Menurut Ripley dan Franklin dalam organisasi publik di Amerika Serikat aktor-aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan publik adalah para aktor di tingkat federal, state dan local yang meliputi :1) *executive official and organizations* ; 2) *legislative official and organizations*; 3) *bureacratic official and organizations*; 4) *nongovernemntal individuals and organizations* ; 5) *judicial official and organizations*.<sup>19</sup> Jadi para aktor baik di kalangan eksekutif, legislatif maupun masyarakat berpengaruh kepada implementasi kebijakan publik.

Disamping itu implementasi kebijakan banyak pula dipengaruhi oleh isi atau muatan kebijakan dan konteks politik atau karakteristik rezim atau sistem politik atau lingkungan organisasi yang dapat menjadi faktor-faktor pendukung maupun penghambat pelaksanaan kebijakan itu. Banyak contoh diberbagai macam organisasi dimana penerapan kebijakan gagal karena isi kebijakan yang kurang mencerminkan kepentingan dan kebutuhan stakeholders organisasi. Banyak contoh pula penerapan kebijakan yang gagal karena konteks

---

<sup>19</sup> Randall B. Dikeward-Graeb, A Franklin, *Policy Implementation and Programing*, 2nd. The

atau lingkungan yang lebih memberi kekuasaan kepada sekelompok elit untuk mengambil keuntungan sendiri dari kebijakan itu. Jadi pelaksanaan kebijakan banyak dipengaruhi oleh isi kebijakan (*content*) dan lingkungan (*contex*) yang dapat mendukung ataupun menghambat pelaksanaan kebijakan itu.

Selanjutnya Grindle merinci masing-masing faktor utama tersebut dalam berbagai faktor yang lebih spesifik. *Content of Policy* terdiri dari beberapa faktor yaitu, *pertama*, kepentingan yang dipengaruhi (*interest affected*) oleh kebijakan yang bersangkutan. Jika kebijakan sesuai dengan kepentingan masyarakat maka akan mudah diimplementasikan sesuai dengan kepentingan masyarakat (*implementable*). Sebaliknya jika bertentangan dengan kepentingan kelompok masyarakat tertentu, maka akan sulit diimplementasikan (*unimplementation*); *kedua*, tipe manfaat diperoleh dari kebijakan (*type of benefits*). Tingkat keberhasilan kebijakan dipengaruhi oleh kejelasan dari manfaatnya. Jika kebijakan tersebut bermanfaat bagi masyarakat, terutama bila manfaatnya jelas dan dapat segera dinikmati maka akan *implementable*; *ketiga*, luasnya perubahan yang diharapkan (*extent of change envisioned*). Semakin banyak perubahan yang dirasakan oleh kelompok sasaran untuk mengadopsi suatu program, maka semakin sulit program itu diimplementasikan; *keempat*, pusat-pusat pengambilan keputusan (*site of decision making*). Kebijakan akan *implementable* bila

sebaiknya menjadi unimplementable bila dilakukan di banyak tempat dan oleh banyak pelaku ; *kelima*, pelaksana-pelaksana kebijakan (*implementators*). Sebagai kunci mudah sulitnya implementasi adalah implementator program. Bila didukung oleh implementor yang berkemampuan memadai dalam jumlah yang cukup dan komitmen tinggi, maka kebijakan tersebut akan implementable; *keenam*, sumber-sumber yang digunakan (*resources comitted*). Modal, tanah, peralatan, teknologi dan sumber daya lainnya turut mempengaruhi proses implementasi.

*Context of Policy* meliputi 3 faktor penting yaitu, *pertama*, kekuasaan, kepentingan dan strategi dari aktor-aktor yang terlibat. (*power, interest and strategies of actors involved*). Implementasi kebijakan dilaksanakan dalam suatu sistem politik tertentu yang melibatkan banyak kepentingan, baik di pusat maupun di daerah, di lingkungan politisi, birokrat, kekuatan-kekuatan sosial atau bisnis dalam masyarakat. Masing-masing dalam kadar tertentu memiliki kekuasaan dan strategi sendiri-sendiri untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingan mereka. Masing-masing kepentingan tersebut seringkali bertentangan antara satu dengan yang lain sehingga terjadi konflik kepentingan. Oleh karena itu “siapa mendapat apa” akan ditentukan oleh kekuatan dan strategi masing-masing pihak dalam upaya meraih kepentingan-kepentingannya; *kedua*, karakteristik

publik dilaksanakan dalam suatu sistem politik tertentu dan sistem ekonomi tertentu. Lembaga pelaksana juga mempunyai karakteristik tertentu yang bervariasi dalam hal tingkat profesionalisme, misi dan orientasi dan sebagainya. Semua ini saling berinteraksi membentuk lingkungan yang ikut mempengaruhi proses implementasi kebijakan. Oleh karena itu karakteristik lembaga dan rezim serta interaksi berbagai kepentingan yang terjadi harus mendapat perhatian dalam analisis implementasi; *ketiga*, ketaatan dan daya tanggap (*compliance and responsiveness*). Keberhasilan implementasi kebijakan banyak ditentukan oleh konsistensi dan ketaatan para pelaksana kebijakan terhadap tujuan yang telah ditetapkan serta daya tanggap atau (*responsiveness*) untuk memenuhi kebutuhan publik. Hal ini dapat dilihat dari bagaimana para aparat pelaksana mau dan mampu memahami tuntutan masyarakat, peka terhadap ketidakadilan dan ketidakpuasan yang berkembang di masyarakat serta berusaha melakukan penyesuaian terhadap perkembangan kebutuhan masyarakat.

Berbagai pendapat lain tentang faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi juga dikemukakan oleh beberapa ahli Van Meter dan Van Horn mengemukakan bahwa standar dan tujuan kebijakan, sumber daya kebijakan, komunikasi antar organisasi dan pelaksana kegiatan, karakteristik pelaksana, kondisi sosial, ekonomi dan politik serta disposisi pelaksana dalam faktor-faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi. (Van Meter dan Van Horn, 1961: 11)

kebijakan dapat dilihat dari performasi kebijakan tersebut. Performasi kebijakan itu sendiri meliputi pencapaian tujuan, peningkatan kemampuan pemerintah di unit-unit lokal untuk merencanakan dan memobilisasi sumber daya, peningkatan partisipasi masyarakat serta peningkatan akses fasilitas pemerintah.<sup>20</sup>

Sementara itu Sabaiter dan Mazmanian mengidentifikasi ada tiga faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu :

1. *Tractability of the problem*

Maksudnya yaitu bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh mudah tidaknya masalah dikendalikan. Hal ini meliputi kesukaran-kesukaran teknis keragaman perilaku kelompok sasaran, prosentase kelompok sasaran berbanding jumlah penduduk dan ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan

2. *Ability of statute to structure in implementation*

Pada prinsipnya pelaksanaan kebijakan dipengaruhi oleh kemampuan suatu kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi, hal ini meliputi kejelasan dan konsistensi tujuan, digunakan teori clausal yang memadai, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarki dalam dan antara lembaga pelaksana, aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana, rekrutmen pejabat pelaksana serta akses formal pihak luar.

---

<sup>20</sup> Solicin, *Op.Cit*, hal 79.

### 3. *Non Statutory variabels affecting implementation*

Keberhasilan proses implementasi dipengaruhi oleh variabel di luar kebijakan seperti kondisi sosial, ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok, dukungan dari pejabat atasan serta komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana.<sup>21</sup>

## **E. Definisi Konseptual**

Agar tidak menimbulkan keaburan atau salah pengertian, maka disini perlu ditegaskan batasan-batasan konsep yang digunakan dalam penelitian ini.

### 1. Implementasi Kebijakan

Adalah keseluruhan dari kegiatan atau tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

### 2. Pemerintah Daerah

Pemerintahan Daerah merupakan satuan aparatur negara yang berwenang memerintah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu, yang berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam lingkungan negara.

---

<sup>21</sup> *Ibid*, hal 42.

### 3. Program

Program adalah acara, rancangan, rencana yang akan diperjuangkan, direalisasikan dalam bentuk nyata, atau dengan kata lain suatu rencana, rancangan yang berbentuk konsep baik itu tertulis maupun tidak tertulis yang ada dalam pemikiran seseorang atau sekelompok orang sebelum melakukan atau melaksanakan kegiatan.

### 4. Penataan

Penataan adalah suatu tindakan, proses, arahan, untuk menyusun atau mengatur suatu keadaan atau wilayah agar sesuai dengan peraturan yang ada atau sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan, untuk terwujudnya suatu ketertiban.

### 5. Pedagang kaki lima

Pedagang kaki lima adalah pedagang yang bergerak di dalam kegiatan ekonomi kecil-kecilan, yang modal maupun omzetnya biasanya kecil. Tujuan pokok pedagang kaki lima adalah menciptakan kesempatan kerja dan pendapatan bagi dirinya. Dimana di dalam usahanya mempergunakan sebagian jalan atau trotoar dan tempat-tempat untuk kepentingan umum yang bukan dipergunakan tempat usaha serta tempat lain yang bukan miliknya.

## F. Definisi Operasional

Merupakan unsur penting dalam penelitian yang memberikan informasi tentang bagaimana cara mengukur suatu variabel atau semacam petunjuk

Untuk mempermudah pembahasan penelitian maka perlu diketahui definisi operasional sebagai berikut :

1. a. Implementasi kebijakan Pemerintah Kota Cirebon dalam penataan pedagang kaki lima sampai saat ini sudah sesuai dengan kebijakan atau tidak, dan apakah sesuai dengan tuntutan para pedagang.
- b. Agar dalam pelaksanaan kebijakan itu lancar maka ada beberapa hal mempengaruhi jalannya kebijakan tersebut terutama:
  - Sumber daya manusia/kemampuan aparat yang melaksanakan kebijakan
  - Sumber dana untuk membiayai kebijakan yang akan dilaksanakan
  - Adanya sarana dan prasarana yang memperlancar jalannya kebijakan
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan
  - a. Kemampuan Aparat  
Kemampuan aparat dalam menjalankan kebijakan penataan pedagang kaki lima
  - b. Anggaran  
Biaya yang mendukung dan memperlancar tercapainya tujuan kebijakan
  - c. Peralatan Administratif  
Peralatan yang mendukung dan memperlancar tercapainya tujuan kebijakan

## **G. Metode Penelitian**

Penelitian ini merupakan suatu kegiatan ilmiah yang sistematis mempunyai tujuan tertentu dengan menggunakan metodologi yang tepat dimana data yang dikumpulkan harus mempunyai relevansi dengan masalah yang dihadapi. Oleh

tidaknya tindakan dari hasil suatu bagian penelitian tergantung pada bagaimana teknik-teknik pengumpulan data untuk memperoleh data yang relevan dan akurat.

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh penyusun adalah penelitian deskriptif menurut Moh. Natzir Ph.D

“Metode deskriptif dapat diartikan sebagai suatu metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu obyek, situasi kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang<sup>22</sup>  
Jadi penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat gambaran atau

lukisan secara sistematis, fakultatif dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.

Disamping itu ada sifat-sifat tertentu yang disamping sebagai ciri metode deskriptif yaitu:

- a. Memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang yaitu pada masa-masa aktual.
- b. Data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisa (karena itu sering disebut metode analitik)<sup>23</sup>.

### 2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kota Cirebon Propinsi Jawa Barat. Penelitian lokasi ini didasarkan atas pertimbangan bahwa Pemerintah Kota Cirebon pada

<sup>22</sup> Moh Natsir. *Metode Penelitian* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998), hal 63.

<sup>23</sup> Wawancara dengan N.

perkembangannya saat ini telah banyak melakukan perubahan dan penyesuaian di bidang tata kota, terutama setelah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Peraturan Daerah Kota Cirebon No. 09 Tahun 2003 tentang Ketertiban Umum. Hal ini ditandai dengan beberapa penertiban dan penataan PKL di Kota Cirebon.

### **3. Unit Analisis**

Guna mengetahui pelaksanaan implementasi kebijakan penataan pedagang kaki lima pada hakekatnya melibatkan beberapa instansi pemerintah seperti Dinas Tata Kota dan Polisi Pamong Praja. Dalam penelitian ini peneliti membutuhkan sumber informasi yang dianggap faham dan dapat dipercaya yang didasarkan pada kriteria-kriteria tertentu. Metode ini dilakukan dengan maksud untuk mendapatkan informasi yang mendukung dalam memperoleh data secara mendalam. Adapun yang dijadikan unit analisis dalam penelitian ini adalah :

- a. Kantor Polisi Pamong Praja Kota Cirebon
- b. Seksi Ketentraman dan ketertiban meliputi Kepala Seksi Operasional

*Ketentraman dan Ketertiban Kepala Seksi D. 1. D. 1.*

#### 4. Jenis Data

Di dalam penelitian ini data yang dibutuhkan adalah data primer data sekunder.

##### a. Data Primer

Menurut Winarno Surachmad

“Data primer adalah data lengkap dan segera diperoleh dari sumber data penyelidik”<sup>24</sup>.

##### b. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang dipilih dan dikumpulkan oleh orang luar dari penyelidikan atau bisa juga dari hasil dokumen studi pustaka seperti buku-buku ilmiah, artikel, jurnal, undang-undang dan lain-lain yang dianggap relevan dengan masalah yang diselidiki. Data sekunder meliputi data tentang diskripsi wilayah, kebijakan Rencana Umum Tata Ruang Kota, Peraturan Daerah Kota Cirebon Nomor 9 Tahun 2003 tentang Ketertiban Umum.

#### 5. Teknik Pengumpulan Data

##### a. Wawancara (*interview*)

Wawancara adalah situasi peran antara pribadi bersemuka (*face of face*) ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh informasi yang diperlukan.

penelitian, kepada seseorang yang diwawancarai.<sup>25</sup> Teknik ini digunakan sebagai pelengkap dalam memperoleh data dengan responden.

1. Kepala Kantor Polisi Pamong Praja (Pol PP)
  2. Kepala Seksi Pembinaan Ketentraman dan Ketertiban
  3. Pedagang Kaki Lima di Kota Cirebon
- b. Pengamatan (observasi)

Pengamatan yaitu teknik pengumpulan data dengan melakukan pengamatan langsung terhadap obyek penelitian untuk memperoleh data-data yang diperlukan.

- c. Dokumentasi

Dokumentasi adalah teknik pengumpulan data melalui peninggalan tertulis, seperti arsip-arsip, buku-buku ilmiah, jurnal atau dokumen lain yang diperoleh yang berhubungan dengan yang akan diamati.

## 6. Teknik Analisa Data

Tujuan dari analisa data pada dasarnya adalah menyederhanakan data dalam bentuk yang mudah dibaca dipahami.

Menurut S. Nasution. Analisa data adalah

Proses menyusun data agar dapat ditafsirkan, melakukan analisa adalah pekerjaan yang sulit, memerlukan kerja keras, daya kreatif serta intelektual yang tinggi.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Mardalis, *Metodologi Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*, Pustaka Sinar Harapan, 1990, hal 77.

<sup>26</sup> ...

Dari apa yang dikatakan Nasution di atas nampak jelas bahwa tidak ada satu cara atau metode pun yang dapat dijadikan pegangan dalam menganalisa data yang terkumpul. Oleh karena itu dalam penelitian ini, penyusun akan menggunakan model analisa kualitatif. Dimana data yang diperoleh diklasifikasikan digambarkan dengan kalimat, dipisah-pisahkan menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan. Selanjutnya menganalisa dengan gejala atau obyek yang diteliti dan menginterpretasikan makna yang menyeluruh. Data tersebut diperoleh dari wawancara, catatan laporan, dan lain-lain.