

# BAB I PENDAHULUAN

## A. LATAR BELAKANG MASALAH

Dualisme kota dan desa yang terdapat di Indonesia, seperti negara-negara berkembang lainnya telah mengakibatkan munculnya sektor formal dan sektor informal dalam kegiatan perekonomian. Namun setelah Indonesia mengalami krisis ekonomi tahun 1997, perhatian serius pemerintah perlu ditingkatkan pada upaya pengembangan usaha kecil. Hasil menunjukkan ternyata usaha kecil mampu menyerap tenaga kerja sekitar 35 juta atau mencakup 68 persen dari seluruh tenaga kerja nasional. Pengembangan usaha kecil lebih banyak memberikan dampak pada penyerapan tenaga kerja atau padat karya (*full employment*) dan peningkatan penghasilan rakyat daripada peningkatan nilai tambah (*value added*) bagi Negara melalui pembayaran pajak dan perolehan devisa Negara seperti dilakukan oleh usaha-usaha besar (Sulistia, 2006:14-15).

Penyerapan tenaga kerja ini dari sektor usaha kecil, maka keuntungan yang dapat diperoleh pemerintah adalah untuk mengurangi tingkat pengangguran tenaga kerja produktif di tanah air. Potensi ini dapat digunakan untuk memacu pembangunan ekonomi (*economic development*) bagi Negara-Negara berkembang mengingat

Hasrat untuk memperbaiki nasib dan prakarsa justru harus muncul dari inisiatif warga Negara sendiri (M.L. Jhingan dalam Sulistia, 2006:15).

Indonesia sebagai Negara Demokrasi seharusnya mampu untuk mengerti dan memahami maksud dari kehendak rakyatnya dalam hal kesejahteraan perekonomian. Seperti yang dapat dilihat pada ciri-ciri positif demokrasi ekonomi Indonesia juga dimuat dalam TAP MPR RI No. II/MPR/1988 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara, khususnya Bab III butir B ayat (a) yang dirumuskan antara lain :

- 1) Warga Negara memiliki kebebasan di dalam memilih pekerjaan yang dikehendaki serta mempunyai hak akan pekerjaan dan penghidupan yang layak;
- 2) Hak milik perorangan warga Negara diakui dan pemanfaatannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat;
- 3) Potensi, inisiatif dan daya kreasi setiap warga Negara dikembangkan sepenuhnya dalam batas-batas yang tidak merugikan bagi kepentingan masyarakat umum;
- 4) Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara.

Dengan adanya beberapa ketentuan diatas, pemerintah dalam menyikapi fenomena adanya kegiatan sektor usaha kecil baik formal maupun informal, harus lebih mengutamakan penegakan keadilan bagi rakyat kecil.

Namun kondisi usaha-usaha kecil dalam perekonomian nasional masih sangat lemah. Menurut hasil survey Pusat Data Bisnis Indonesia (PDBI), asset 300 konglomerat Indonesia mencapai RP 227,3 triliun, yaitu 70 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB) ekonomi nasional (PDBI dalam Sulistia, 2006:104). B. N. Marbun menyebutkan, sekitar 200 konglomerat menguasai lebih kurang dari 80 persen kehidupan ekonomi dan jumlah uang yang beredar di Indonesia, sedangkan usaha kecil hanya menyumbang 14 persen PDB (B. N. Marbun dalam Sulistia, 2006:104). Fakta tersebut jelas tidak memihak pada demokrasi ekonomi atau pada perekonomian kerakyatan demi berlangsungnya kesejahteraan rakyat Indonesia.

Sedangkan menurut data Badan Pusat Statistik (BPS), sektor informal menyerap 70 persen angkatan kerja yang bekerja dewasa ini, sementara sektor formal hanya 30 persen. Sektor informal yang diwakili usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) menyumbang 55,8 persen produk domestik bruto (PDB) tahun 2005 dan 19 persen dari total ekspor (dalam Samhadi, 2006:artikel). Berikut tabel yang menunjukkan peranan sektor informal jauh lebih tinggi dibanding sektor formal :

**Tabel 1. 1**  
**Pekerja Sektor Formal dan Informal**  
**Menurut Lapangan Usaha**  
**1998 dan 2002**

Lap. Usaha	1998						2002					
	Formal	Informal	Total	Formal %	Informal %	Total %	Formal	Informal	Total	Formal %	Informal %	Total %
Pertanian	5.674.348	33.740.417	39.414.765	14,39	85,61	100	3.281.861	37.351.766	40.633.627	8,08	91,92	100
Pertambangan	382.768	291.829	674.597	56,74	43,26	100	276.852	354.950	631.802	43,82	56,18	100
Industri	6.152.120	3.781.502	9.933.622	61,93	38,07	100	7.745.354	4.364.643	12.109.997	63,96	36,04	100
Listrik	128.995	18.854	147.849	87,25	12,75	100	161.101	17.178	178.279	90,36	9,64	100
Bangunan	2.829.228	692.454	3.521.682	80,34	19,66	100	1.962.207	2.311.707	4.273.914	45,91	54,09	100
Perdagangan	2.862.075	13.952.158	16.814.233	17,02	82,98	100	3.902.501	13.892.529	17.795.030	21,93	78,07	100
Angkutan	1.692.692	2.461.015	4.153.707	40,75	59,25	100	1.598.606	3.073.978	4.672.584	34,21	65,79	100
Keuangan	589.418	28.294	617.722	95,41	4,59	100	931.529	60.216	991.745	93,93	6,07	100
Jasa Lainnya	10.019.402	2.374.870	12.394.272	80,83	19,17	100	7.976.008	2.384.180	10.360.188	76,99	23,01	100
<b>Jumlah</b>	<b>30.331.046</b>	<b>57.341.403</b>	<b>87.672.449</b>	<b>34,60</b>	<b>65,40</b>	<b>100</b>	<b>27.836.019</b>	<b>63.811.147</b>	<b>91.647.166</b>	<b>30,37</b>	<b>69,63</b>	<b>100</b>

Sumber: Sakernas 1998 dan 2002-BPS

Tabel 1.1 menunjukkan bahwa sebagian besar (65,4 persen) pekerja Indonesia pada 1998 berusaha di sektor informal. Menurut lapangan usaha atau pekerjaan utama, tampak bahwa peranan sektor informal jauh lebih tinggi dibanding sektor formal. Hal ini berlaku di lapangan usaha pertanian, kehutanan, perburuan, perikanan (85,61 persen pekerja berada di sektor informal), dan pada lapangan usaha perdagangan besar, eceran, rumah makan (82,48 persen pekerja berada di sektor informal). Kondisi ini juga tidak mengalami perubahan berarti, karena tahun 2002 tampak bahwa peranan sektor informal jauh lebih tinggi dibanding sektor formal di lapangan usaha pertanian, kehutanan, perburuan, perikanan (91,92 persen pekerja berada di sektor informal), dan pada lapangan usaha perdagangan besar, eceran, rumah makan (78,07 persen pekerja berada di sektor informal).

Kegiatan ekonomi rakyat yang berskala kecil adalah kegiatan ekonomi yang dimiliki dan hidupi sebagian besar rakyat Indonesia. Jumlah usaha berskala kecil dalam

perseorangan yang mandiri. Pengertian usaha kecil di sini mencakup usaha kecil informal dan usaha kecil tradisional. Usaha kecil informal merupakan usaha yang belum terdaftar, belum tercatat dan belum berbadan hukum yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang. Pengusaha kecil yang termasuk ke dalam kelompok ini antara lain adalah petani penggarap, pedagang kaki lima dan pemulung (Sulistia, 2006:135). Padahal fungsi dan peran dari usaha kecil cukup besar di dalam kegiatan ekonomi masyarakat di negara-negara berkembang. Fungsi dari usaha kecil adalah berupa penyediaan barang dan atau jasa, sedangkan peran usaha kecil adalah dalam bentuk penyerapan tenaga kerja, pemerataan pendapatan, nilai tambah bagi produk barang dan atau jasa daerah serta peningkatan taraf hidup masyarakat. (Sulistia, 2006:142). Begitu menonjolnya peran dan fungsi usaha kecil di Negara berkembang jika dibandingkan dengan Negara yang lebih maju, yang maksudnya adalah pemilihan usaha kecil merupakan alternatif terbaik dalam kegiatan ekonomi.

Dalam proses pembangunan dan perbaikan kesejahteraan masyarakat sebenarnya banyak faktor yang satu sama lain saling berhubungan, yang seharusnya menjadi suatu system kesatuan yang baik, tetapi pada kenyataannya malah sebaliknya. Tenaga kerja atau sumber daya manusia (SDM), sumber daya alam (SDA) serta sumber daya ekonomi merupakan kesatuan pembangunan yang tidak saling terlepas, SDA dan sumber daya ekonomi merupakan faktor produksi paling penting terkait dengan penyediaan bahan baku dan modal, sementara SDM merupakan penopang

dapat dilihat bahwa salah satu akibat sekaligus penyebab rendahnya taraf hidup di Negara-Negara berkembang adalah terbatasnya penyerapan sumber daya, khususnya SDM.

Akibat tingginya jumlah pengangguran selain dikarenakan masih rendahnya kualitas SDM juga disebabkan oleh tidak sebandingnya kesempatan kerja dengan jumlah pencari kerja. Jumlah penawaran tenaga kerja lebih tinggi jika dibandingkan kesempatan kerja yang ada. Kondisi tersebut menempatkan sektor informal sebagai penampung tenaga kerja yang efektif. Selain tidak memerlukan modal yang besar, kualitas tenaga kerja, dalam hal ini tingkat pendidikan tenaga kerja juga bisa diabaikan. Pemerintah selama ini mengandalkan sektor kerja formal dalam upaya pencapaian pertumbuhan pembangunan, tetapi hal tersebut mengakibatkan terjadinya ketimpangan antara permintaan dan penawaran tenaga kerja (Suharto, 2005:21).

Aktivitas ekonomi sektor informal memang dirasakan cukup membantu kebutuhan hidup masyarakat miskin, terlebih ketika kemampuan sektor formal untuk menyediakan lapangan kerja mengalami kemerosotan seperti dikarenakan krisis ekonomi yang berkepanjangan. Tanpa bermaksud mengurangi arti pentingnya kebijakan yang telah ada, kebijakan yang biasa diberikan kepada pengusaha besar mungkin dapat dikurangi, kemudian prioritas diberikan pada kegiatan sektor informal dan memihak pada kepentingan masyarakat.

Dari pernyataan diatas dan dukungan tabel 1.1 sektor informal terbukti mampu menunjukkan ketangguhan dan mampu menjadi peredam (*buffer*) gejolak di pasar kerja perkotaan dengan menampung limpahan jutaan buruh korban pemutusan hubungan kerja (PHK) di sektor formal. Keberadaan sektor informal membuat angka pengangguran dan kemiskinan tidak meledak sedasyat yang ditakutkan.

Sektor informal memiliki peran yang besar di negara-negara sedang berkembang (NSB) termasuk Indonesia. Sektor informal adalah sektor yang tidak terorganisasi (*unorganized*), tidak teratur (*unregulated*), dan kebanyakan legal tetapi tidak terdaftar (*unregistered*). Di NSB, sekitar 30-70 % populasi tenaga kerja di perkotaan bekerja di sektor informal. Demikian yang disampaikan oleh Tri Widodo, SE. Mec.Dev dalam artikel saat Diskusi yang digelar Pusat Studi Ekonomi dan Kebijakan Publik (PSEKP) dengan topik "Sektor Informal Yogyakarta" pada hari Selasa 7 Maret 2005.

Namun juga pada kenyataannya di perkotaan, sektor informal tidak pernah terakomodasi dalam kebijakan perencanaan dan penataan ulang kota. Aksi penertiban atau pengusuran tempat usaha sektor informal, seperti pedagang kaki lima (PKL), oleh aparat kota sudah menjadi menu rutin dan bagian tak terpisahkan dari kehidupan kota-kota besar di Indonesia dalam rangka membuat wajah kota lebih ramah untuk penghuninya (artikel, Samhadi : 2006).

Peranan sektor informal, memang banyak memberikan peluang terhadap perkembangan ekonomi masyarakat kecil yang mayoritas dari mereka tidak mendapatkan pendidikan formal untuk kemajuan serta kesejahteraan hidupnya. Hal tersebut merupakan salah satu faktor penyebab, mengapa mereka lebih memilih trotoar untuk berjualan di tempat-tempat yang ramai akan pembeli dan di tempat-tempat umum yang seharusnya terbebas dari aktifitas perdagangan. Salah satu contoh dampak yang kemudian terlihat adalah,

"Kota Yogyakarta menjadi magnet bagi unit-unit usaha mikro, seperti pedagang kaki lima, karena merupakan pusat keramaian. Unit usaha yang sekarang tidak mungkin berkurang jumlahnya sehingga perlu upaya penataan dari pemerintah daerah," tutur Lukito, Kepala Badan Pusat Statistik (BPS) DIY (dalam artikel, Lukas).

Melihat dari sering terjadinya penggusuran terhadap PKL di kota-kota besar, namun kondisi penggusuran yang terjadi di kota Yogyakarta tidak seburuk dan sesering dengan kota lainnya atau bahkan jarang sekali terdengar PKL di kota gudeg ini terkena penggusuran, walaupun jika penggusuran sampai terjadi pemerintah sudah memikirkan tempat mana yang akan menjadi pengganti pedagang untuk berjualan. Kenapa dan bagaimana? Hal itu tidak terlepas dari peran pemerintah dalam melakukan bagaimana implementasi kebijakan yang mampu menciptakan suasana nyaman bersih dan tertib baik bagi pedagang maupun pembeli (penggunaan fasilitas umum).



Dalam artikel pkl Sleman, karya Aloysius Gunadi Brata mengatakan, bahwa kebijakan relokasi adalah pilihan kebijakan yang dalam kenyataan sering mengurangi penghasilan PKL. Ketika lokasi baru yang ditentukan pemerintah berada jauh dari jalan raya maka sebetulnya para PKL tidak lagi menjadi PKL. Diketahui, bahwa setiap relokasi yang menjadi kebijakan terhadap pengaturan PKL tidaklah bisa menyelesaikan permasalahan dengan tepat, masih banyak faktor yang menjadi penghambat keberhasilan kebijakan yang dilakukan, salah satunya adalah koordinasi dan komunikasi antara aparat pemerintah dengan PKL itu sendiri.

**Tabel 1.2**  
**Pekerja Sektor Informal dan Kemiskinan di Propinsi DIY**

KABUPATEN/ KOTA	Pekerja Sektor Informal (%)		Jumlah Penduduk Miskin (ribu)		Tingkat Kemiskinan (%)	
	1999	2002	1999	2002	1999	2002
Kulon Progo	81,7	72,3	125,7	93,0	35,2	25,1
Bantul	63,7	53,7	222,0	157,2	30,0	19,8
Gunung Kidul	62,7	82,5	226,9	174,1	36,0	25,9
Sleman	56,8	43,5	158,6	154,2	18,5	16,7
Yogyakarta	52,5	38,6	55,9	57,2	12,8	14,5
DIY	63,6	58,9	789,1	635,7	26,1	20,1

Sumber: *Indonesia Human Development Report* 2001 dan 2002.

(dalam Gunadi Brata, Aloysius.2004. Nilai Ekonomis Modal Sosial Pada Sektor Informal Perkotaan. Melalui <http://staf.uajy.ac.id/gunadi/articles/angkringartikel.PDF>. Akses 23/08/2007 12:06:50).

Sebagaimana di propinsi lain, sektor informal masih memainkan peranan yang penting di DIY (Tabel 1.2). Persentase pekerja sektor informal memang menunjukkan penurunan, namun masih tetap tinggi. Berdasarkan data yang diperoleh dari

*Indonesia Human Development Report*, tahun 1999 terdapat 63,6 persen pekerja informal di DIY dan berkurang menjadi 58,9 persen. Pada umumnya seluruh daerah di DIY mengalami penurunan persentase pekerja informal, kecuali Gunung Kidul yang justru mengalami peningkatan. Dari tabel tersebut juga tampak bahwa ada kaitan antara tingginya persentase pekerja sektor informal dengan kemiskinan. Menurunnya kemiskinan tampak seiring dengan penurunan persentase pekerja sektor informal (dalam Gunadi Brata, 2004 : artikel).

Kondisi perkotaan besar yang tidak pernah lepas dari kegiatan perdagangan informal, yang kemudian menjadikan lingkungan umum terkadang tidak memberikan kenyamanan, ketertiban dan keamanan dalam fungsinya. Hal tersebut merupakan keadaan yang sudah pada umumnya terjadi di kota-kota besar, yang kemudian kegiatan penggusuran atau relokasi kerap terjadi, dari kegiatan tersebut merupakan langkah terakhir yang dilakukan pemerintah kota maupun daerah untuk menertibkan lingkungan umum dari keberadaan pedagang kaki lima (PKL), tanpa memperhatikan bagaimana kehidupan selanjutnya para pedagang yang terkena penggusuran atau relokasi.

Namun dalam pelaksanaannya diharapkan tidak hanya memperhatikan pertimbangan dari pemerintah maupun para ahli, tapi juga harus melibatkan berbagai pihak terkait (dalam artian PKL itu sendiri) dan berbagai masalah yang bersinggungan. Melalui hal tersebut dapat dilakukan identifikasi terhadap tindakan dan kepentingan masing-

masing pihak. Hal tersebut juga untuk mengurangi resiko jangka panjang yang mungkin dihadapi seperti penolakan, protes maupun bentuk kekecewaan yang lain. Pedagang kaki lima sebagai bagian sektor informal, harus mendapatkan perhatian pada setiap program pembangunan yang akan dilaksanakan. Pembangunan bertumpu pada pertumbuhan ekonomi, sedangkan keberadaan PKL mempunyai peranan penting bagi pemenuhan kebutuhan sebagian besar golongan masyarakat menengah kebawah, yang pendapatannya hanya sanggup untuk mengkonsumsi barang-barang dengan harga murah.

Sampai saat ini diskursus mengenai sektor informal telah melahirkan dua pandangan yang tampaknya saling bertentangan mengenai meluasnya gejala sektor informal di kota (Tadjudin Noer Effendi dalam Yustika, 2003:91). *Pertama*, pandangan yang meyakini bahwa sektor informal sebagai benih-benih kewiraswastaan yang berfungsi mendorong pertumbuhan ekonomi kota. Dalam pandangan ini, sektor informal dianggap sebagai penunjang dan sumber potensi perkembangan ekonomi kota. Oleh karena itu, pandangan ini menekankan bahwa sektor informal perlu dipromosikan dan diupayakan terkait dengan perkembangan ekonomi kota, khususnya sektor formal. *Kedua*, pandangan yang berpendapat bahwa sektor informal berdiri sendiri dan terpisah dari kegiatan ekonomi kota. Dalam pendekatan ini, kegiatan sektor informal dianggap bukan gejala sementara tetapi fenomena permanen yang terlepas dari perkembangan sektor formal. Hal ini bisa terjadi karena kebijakan ekonomi makro

cenderung menguntungkan pengusaha besar dan kurang menyentuh kepentingan mereka.

Lokasi pedagang kaki lima sangat berpengaruh terhadap perkembangan dan kelangsungan usaha para pedagang kaki lima, yang pada gilirannya akan mempengaruhi pula volume penjualan dan tingkat keuntungan. Secara garis besar kesulitan yang dihadapi oleh para pedagang kaki lima berkisar antara peraturan pemerintah mengenai penataan pedagang kaki lima belum bersifat membangun/konstruktif, kekurangan modal, kekurangan fasilitas pemasaran, dan belum adanya bantuan kredit (Hidayat,1978). Pasang surut jumlah PKL pun dapat dilihat pada tabel dibawah, berikut data perkembangan PKL di Kota Yogyakarta.

**Tabel 1. 3**  
**Jumlah PKL di Kota Yogyakarta Tahun 2002-2007**

TAHUN	JUMLAH
2002	4.639 PKL
2003	4.639 PKL
2004	4.766 PKL
2005	5.003 PKL
2006	5.003 PKL
2007	4.862 PKL

Sumber : diolah Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi,  
Kota Yogyakarta, 2007

Tabel di atas menunjukkan bahwa terjadi peningkatan jumlah PKL, namun peningkatan tidak terjadi di tahun 2007. Pada tahun 2002-2003 begitu pula tahun 2005-2006, selama jarak perkembangan dua tahun tersebut tidak mengalami

instansi sangat diharapkan keakuratannya. Sehingga pendataan tidak dapat dilakukan oleh sembarang instansi dan tempo waktu yang singkat. Walaupun pengecekan dan penertiban dilakukan sesering mungkin namun untuk menjumlah tidak demikian.

Kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah kota Yogyakarta yaitu Peraturan Walikota No. 141 tahun 2005 ada keberpihakan terhadap masyarakat kecil yang ingin berdagang di tempat ramai pembeli, kegiatan perdagangan dilakukan PKL di trotoar jalan, namun pelaksanaannya memang tidak semauanya. Penempatan PKL yang diatur pada Pasal 5, sudah bersifat memihak untuk keberlangsungan hidup mereka yang lebih baik. Aparat Pemerintah yang wajib memperhatikan dalam pelaksanaan penempatan pedagang kakilima adalah Camat, hal-hal yang perlu diperhatikan seperti tertuang dalam isi rumusan Pasal 5 berbunyi sebagai berikut :

- a. Mengutamakan fungsi trotoar untuk pejalan kaki;
- b. Kepadatan dan kelancaran arus lalu lintas pada pejalan kaki;
- c. Trotoar yang boleh ditempati adalah trotoar yang lebarnya 1,5 (satu koma lima) meter atau lebih, dan tidak dipergunakan Pemerintah untuk bangunan umum lainnya (misalnya taman, jalur hijau, reklame, halte, shelter dsb);
- d. Panjang trotoar yang boleh ditempati pada masing-masing penggal jalan, paling banyak adalah 60 persen dari panjang trotoar yang diperbolehkan kecuali pada tempat-tempat khusus;
- e. Tidak boleh menempatkan pedagang kakilima di depan Gedung Agung, Monumen Serangan Umum Satu Maret, Taman Makam Pahlawan

Kusumanegara, Kantor Pos Besar Yogyakarta, tempat-tempat ibadah, Kantor Pemerintah, Museum Benteng Yogyakarta (Vredeburg), kawasan Taman Pintar, Jl. P. Senopati dan bangunan-bangunan bersejarah.

- f. Tidak boleh menempatkan pedagang kakilima sampai jarak 15 (lima belas) meter hingga 50 (lima puluh) meter dari simpang jalan sesuai dengan tanda yang telah ditentukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta;
- g. Tidak boleh menempatkan pedagang kakilima sampai jarak 30 (tiga puluh) meter hingga 50 (lima puluh) meter dari simpang jalan pada perempatan Jl. P. Senopati - Jl. Brigjen Katamso - Jl. Mayor Suryotomo dan perempatan Jl. Trikora - Jl. P. Senopati - Jl. KHA. Dahlan - Jl. A. Yani sesuai dengan tanda yang telah ditentukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta;
- h. Penempatan pedagang kakilima di depan sekolah, agar dibatasi jumlahnya dan harus selektif dalam menentukan jenis dagangannya, serta dibatasi paling banyak 40% dari panjang trotoar dengan waktu melakukan kegiatan usaha setelah jam sekolah.

Munculnya Peraturan Walikota 141 tahun 2005 sebelumnya mengalami beberapa kali regulasi, dimulai pada Perda No. 26 tahun 2002 tentang penataan PKL yang isinya mengacu kepada dasar keberadaan PKL, perizinan ditujukan pada Pemkot, PKL mendapat persetujuan dari pemilik kuasa atas tanah, serta fasilitas / pembinaan yang dilakukan Pemkot dan pihak yang terkait. Lalu, keputusan Walikota No.88 tahun

pelaksanaan untuk Perda sebelumnya, tim penataan, kecamatan memiliki buku data pembinaan PKL (memuat jumlah, jenis, waktu dan lokasi) dan SOP izin berjualan yang ditandatangani.

Kemudian, Keputusan Walikota No. 38 tahun 2004 tentang Perubahan Lampiran I Keputusan Walikota No. 88 tahun 2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perda Kota Yogyakarta No. 26 tahun 2002 tentang Penataan PKL isinya mengacu pada penambahan dan pengurangan jenis usaha pada tempat-tempat tertentu yang telah ditentukan sebelumnya serta pengurangan penggal jalan yang diperbolehkan.

Penataan PKL dalam Peraturan Daerah mempunyai dua peranan yang sangat penting, yaitu satu sisi merupakan perlindungan dan pengakuan terhadap keberadaan PKL di Kota Yogyakarta, sedangkan di sisi lainnya Peraturan Daerah merupakan dasar hukum yang kuat bagi Pemerintah Kota untuk melakukan fasilitasi/pembinaan, pengaturan dan penertiban terhadap PKL. Selain hal tersebut penataan PKL juga untuk mewujudkan system perkotaan Kota Yogyakarta yang seimbang, aman, tertib, lancar dan sehat. Oleh karena itu disamping pedagang kakilima diberi kesempatan untuk dikembangkan, namun faktor keseimbangan terhadap kebutuhan bagi kegiatan lainnya juga harus tetap terjaga.

Perda dan Peraturan-peraturan yang berlaku terhadap PKL tersebut merupakan terobosan menarik yang terjadi di kota Yogyakarta. Proses regulasi yang terjadi





seharusnya kedua hal tersebut dapat berhubungan secara ideal. Dimana yang terjadi kemudian adalah adanya saling tumpang tindih satu dengan lainnya, ataupun adanya gejala saling menegaskan satu dengan lainnya. Konsep kebijakan publik sebenarnya hadir dan diciptakan adalah justru untuk memudahkan sebuah konstitusi dasar yang merupakan jelemaan dari sebuah cita-cita luhur mayoritas menjelma menjadi sebuah kenyataan. Pemerintah dan organ-organ kenegaraan lainnya diberi wewenang untuk memproduksi sebuah kebijakan, agar mereka dapat secara kreatif memainkan wewenang yang dimiliki itu untuk mencari jalan yang paling efisien bagi terimplementasikannya konstitusi yang ada (Muchsin dan Putra, 2002:176-177).

Kegiatan penelitian yang menempatkan PKL sebagai komponen penting dalam pembangunan dan kesejahteraan masyarakat kota menjadikan sesuatu yang menarik jika diungkap lebih dalam lagi. Hal tersebut merupakan salah satu pertimbangan yang kemudian peneliti menjadi tertarik mengenai Implementasi Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 141 tahun 2005 yang sudah berlaku kurang lebih selama dua tahun, yang tidak terlepas dari penempatan dan penataan PKL di kota Yogyakarta.

Pada dasarnya konsep utama rencana penataan adalah adanya pewadahan, penzoningan dan penataan ulang PKL yang ada, terutama perletakan gerai - gerainya, tanpa meninggalkan aspek estetika keserasian terhadap wajah kota (dalam artikel, Budiarto, 2006). Oleh karena eksistensi PKL sebenarnya masih dibutuhkan namun

sekaligus juga menyebabkan untuk itu pemerintah kota Yogyakarta mengeluarkan

Peraturan Walikota No. 141 tahun 2005 tentang Perubahan Kedua Keputusan Walikota Yogyakarta No. 88 tahun 2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 26 tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima, yang kemudian penelitian ini diberi judul **“Analisis Dampak Peraturan Walikota Yogyakarta No. 141 tahun 2005 tentang Perubahan Kedua Keputusan Walikota Yogyakarta No. 88 tahun 2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 26 tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima (Studi Kasus Di Kecamatan Danurejan Yogyakarta)”**.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Melihat uraian yang telah dipaparkan dalam latar belakang masalah dan untuk menjawab permasalahan yang dijumpai dalam sosial masyarakat, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

Setelah analisis yang dilakukan, bagaimana dampak yang terlihat dari diberlakukannya Peraturan Walikota Yogyakarta No. 141 tahun 2005 tentang Perubahan Kedua Keputusan Walikota Yogyakarta No. 88 tahun 2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 26 tahun 2002 tentang Penataan Pedagang Kaki Lima ?

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

Pelaksanaan kegiatan penelitian harus mempunyai tujuan yang jelas, dengan harapan arah tujuan dari penelitian mampu menuntun dan tidak melenceng dari yang diinginkan. Untuk itu tujuan penelitian ini adalah :

1. Ingin mengetahui bagaimana kebijakan pemerintah kota Yogyakarta dalam menangani penempatan dan penataan PKL pada ruas jalan tertentu.
2. Ingin mengetahui hasil atau dampak apa yang terlihat selama pelaksanaan Implementasi kebijakan tersebut dilakukan serta kelanjutannya bagi PKL.
3. Untuk memenuhi syarat serta meraih gelar sarjana (S1) dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

### **D. MANFAAT PENELITIAN**

1. Penambahan dan pemahaman ilmu yang lebih jauh lagi, khususnya bagi peneliti tentang keadaan PKL di kota Yogyakarta ini
2. Sebagai bahan perbandingan antara PKL yang berada di kota Yogyakarta dengan PKL di kota-kota lainnya.
3. Sebagai bahan rekomendasi atau masukan kepada pihak Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten / Kota yang berada di dalam maupun diluar

## E. KERANGKA TEORI

Paradigma yang terfikirkan oleh seorang peneliti merupakan pembimbing untuk merancang dan menjalankan penelitiannya. Tentunya memang tidak terlepas dari teori-teori yang sudah banyak berkembang dan diketahui sebelumnya. Dalam sebuah penelitian seorang peneliti banyak mengacu pada hasil peneliti-peneliti sebelumnya yang memang pembahasannya tidak jauh berbeda, namun terkadang masih ada celah yang patut diketahui lebih jauh dan lebih dalam lagi dari apa yang belum di munculkan dalam penelitian sebelumnya. Dalam penelitian ini model teori yang digunakan adalah teori sosial.

Menurut Earl Babie, teori sosial adalah kerangka sistematis dari pernyataan-pernyataan yang saling terkait, yang dimaksudkan untuk menjelaskan berbagai macam aspek kehidupan sosial. Dengan kata lain, teori sosial adalah pernyataan tentang bagaimana dan mengapa fakta-fakta yang spesifik saling berkaitan (dalam Dwi Susilo, 2005:45).

Beberapa kriteria yang terdapat dalam teori sosial hubungannya dengan permasalahan yang banyak terjadi terhadap PKL adalah :

1. Umum, yakni berisi gambaran keterangan tentang sebagian atau semua contoh fenomena. Kemunculan teori sesungguhnya tidak lepas dari upaya untuk menjelaskan fenomena. Oleh karena itu, dalam teori terdapatlah fenomena. Bisa jadi, fenomena sebagian atau keseluruhan.

2. Valid secara substantif, yakni konsisten antara dunia sosial baik yang dipahami oleh ilmuwan sosial atau para praktisi yang lain. Teori sebenarnya tidak melahirkan kesenjangan (gap) antara system gagasan dan kenyataan empiris. Justru yang terbaik adalah kebenaran yang dikemukakan teori juga dibenarkan oleh kalangan yang lain, baik ahli teori yang berbeda disiplin ilmu maupun para praktisi yang bergerak dengan data-data lapangan

### **1. Keperluan Akan Perencanaan**

Rencana sebagai suatu proses menuju arah yang lebih baik merupakan awal dari suatu pemikiran serta perubahan, masih berupa pedoman yang terkadang belum bisa diprediksikan secara pasti hasilnya.

*Rencana komprehensif* adalah suatu pedoman untuk perkembangan kota yang teratur untuk meningkatkan kesehatan, keselamatan, kesejahteraan, dan kenyamanan penduduk suatu daerah. Rencana tersebut mengorganisir dan mengkoordinir hubungan yang kompleks antara penggunaan-penggunaan tanah kota dan banyak kegiatan pemerintah. Rencana menggariskan suatu arah bagi pertumbuhan dan perubahan. Rencana mengekspresikan tujuan dan ambisi suatu daerah, menentukan bentuk dan karakteristik yang ingin dicapainya. Rencana mencerminkan kebijakan-kebijakan untuk mencapai tujuan tersebut. Rencana selalu peka terhadap perubahan yang bertalian dan untuk memelihara vitalitas pentingnya dan perlu terus-menerus dikaji kembali. Rencana mengarahkan perkembangan fisik daerah itu dan lingkungannya

dalam kaitan dengan kesejahteraan sosial dan ekonomi, sesuai dengan “rencana induk” berdasarkan “survei” dan penelitian yang cermat dan komprehensif atas kondisi sekarang dan prospek di masa depan. Mungkin lebih tepat menguraikan suatu rencana komprehensif sebagai suatu proses daripada sebagai suatu pernyataan yang konklusif. Rencana tersebut adalah suatu pola untuk mengembangkan fisik kota, suatu pola untuk mempedomani para pembangun kota dalam melokasikan investasi mereka dan mengukur prospek keberhasilannya. Rencana tersebut adalah suatu desain bagi kerangka fisik, sosial, ekonomi, dan politis bagi kota itu, juga menjalin unsur-unsur sosiologis, ekonomis, dan geografis dari kota itu ke dalam sebuah struktur (dalam Gallion dan Eisner, 1994:4-5).

*Perencanaan komprehensif* juga tidak bisa dibaurkan dengan rencana komprehensif. Perencanaan komprehensif mencakup dari penyusunan serangkaian telaah yang sangat khusus sampai ke telaah intensif tentang rencana pembangunan bagi seluruh wilayah. Akan tetapi, rencana komprehensif harus mencakup pengkajian atas struktur fisik suatu kota atau wilayah perencanaan, pengukuran kecenderungan perkembangan, penentuan tujuan dan sasaran pertumbuhan dan perubahan dimasa depan, usulan untuk meningkatkan kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan umum, serta usulan kebijakan dan grafik khusus yang membatasi rencana tersebut dan meletakkan beberapa aturan untuk mendukungnya (dalam Gallion dan Eisner, 1994:2).

Seringkali dikemukakan bahwa mengapa dilakukan perencanaan bagi suatu masyarakat atau bangsa dikaitkan dengan filsafah kemasyarakatan yang dianut oleh suatu Negara. Pada masyarakat yang menganut suatu falsafah kemasyarakatan Sosialisme, atau bahkan Intervensionisme maka terdapat suatu keyakinan bahwa arah pembangunan masyarakat yang baik hanya dapat dilakukan melalui suatu pengarahan dan “campur tangan” pemerintah (Lewis dalam Tjokroamidjojo, 1992:8). Dasar-dasar alasan yang melatar-belakangi adalah karena tanpa adanya pengarahan dan campur tangan pemerintah ini maka perkembangan masyarakat tidak didasarkan pada:

- a. Penggunaan sumber-sumber pembangunan secara efisien dan efektif;
- b. Keperluan mendobrak ke arah perubahan struktural ekonomi dan sosial masyarakat;
- c. Yang terpenting adalah arah perkembangan untuk kepentingan keadilan sosial.

Perencanaan dilihat dari segi suatu alat atau cara untuk mencapai tujuan dengan lebih baik mendapatkan alasan yang lebih kuat untuk melakukan perencanaan (Katz dalam Tjokroamidjojo, 1992:9).

- a. Dengan adanya perencanaan diharapkan terdapatnya suatu pengarahan kegiatan, adanya pedoman bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang ditujukan kepada pencapaian tujuan pembangunan;

- b. Dengan perencanaan maka dilakukan suatu perkiraan (*forecasting*) terhadap

hal-hal dalam masa pelaksanaan yang akan dilewati. Perkiraan dilakukan

mengenai potensi-potensi dan prospek-prospek perkembangan, tetapi juga hambatan-hambatan dan resiko-resiko yang mungkin dihadapi. Perencanaan mengusahakan supaya ketidak pastian dapat dibatasi sedikit mungkin;

- c. Perencanaan memberikan kesempatan untuk memilih berbagai alternatif tentang cara yang terbaik (*the best alternative*) atau kesempatan untuk memilih kombinasi cara yang terbaik (*the best combination*);
  - d. Dengan perencanaan dilakukan penyusunan skala prioritas. Memilih urutan dari segi pentingnya suatu tujuan, sasaran maupun kegiatan usahanya;
  - e. Dengan adanya rencana maka akan ada suatu alat pengukur atau standar untuk mengadakan pengawasan/evakuasi (*control/evaluation*)
- (Tjokroamidjojo, 1992:8-9).

Menurut ahli perkotaan Prof. Dr. Ir. Danisworo M. Saleh mengatakan, bahwa penataan kawasan merupakan “ Upaya pemerintah daerah dalam meningkatkan kualitas ruang kota, terutama yang menyangkut kepentingan umum, yaitu keselamatan, kenyamanan dan kesehatan masyarakat, harus dihargai dan didukung sepenuhnya”.

Adanya usaha penataan suatu kawasan berarti tidak terlepas dari adanya pemanfaatan ruang kota bagi berbagai kegiatan pembangunan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah dan masyarakat dalam kurun waktu tertentu. Hal ini tidak terlepas pada



rencana tata ruang yang merupakan perencanaan, wadah bagi kegiatan masyarakat yang ada di dalamnya baik pada masa sekarang maupun masa mendatang. Dengan adanya perencanaan kota dan pelaksanaan rencana yang baik, penduduk atau warga kota akan mendapat kemudahan, kenyamanan dan kepastian hukum dalam menempati wilayah di kota tersebut.

## **2. Implementasi Kebijakan Publik**

Kebijakan Publik menurut Thomas Dye (1981:1) adalah apapun pilihan Pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments choose to do or not to do*). Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik. Definisi kebijakan publik dari Thomas Dye tersebut mengandung makna bahwa (1) kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta; (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah. Harold Laswell dan Abraham Kaplan berpendapat bahwa kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktika-praktika sosial yang ada dalam masyarakat (dikutip Dye, 1981). Ini berarti kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat. Ketika kebijakan publik berisi nilai-nilai yang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, maka kebijakan publik tersebut akan mendapat resistensi ketika diimplementasikan. Sebaliknya suatu

kebijakan publik harus mampu mengakomodasi nilai-nilai dan praktika-praktika yang hidup dan berkembang dalam masyarakat (Subarsono, 2006:2-3).

Lingkup kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai sektor atau bidang pembangunan, seperti kebijakan publik di bidang pendidikan, pertanian, kesehatan, transportasi, pertahanan dan sebagainya. Disamping itu, dilihat dari hirarkinya, kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional, maupun lokal, seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Propinsi, Peraturan Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Keputusan Bupati/Walikota.

Implementasi berarti mewujudkan suatu rencana ke dalam tindakan. 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. Sebaliknya, untuk kebijakan makro, misalnya, kebijakan pengurangan kemiskinan di pedesaan, maka usaha-usaha implementasi akan melibatkan berbagai institusi, seperti birokrasi kabupaten, kecamatan, pemerintah desa. Menangani keterlibatan berbagai aktor dalam implementasi, Randall B. Ripley dan Grace A. Franklin (1986) menulis sebagai berikut :

*Implementation process involve many important actors holding diffuse and competing goals and expectation who work within a contexts of an increasingly larger and complex mix of government programs that require*

*participation from numerous layers and units of government and who are affected by powerful factors beyond their control (Ripley dan Franklin, 1986:11).*

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 tersebut juga saling berinteraksi satu sama lain.

Berikut faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi, teori menurut :

a. George C. Edward III (1980)

Dalam pandangan Edward III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni : (1) komunikasi, (2) sumber daya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain.

**Komunikasi** : Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

**Sumberdaya** : Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berupa sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor dan

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

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

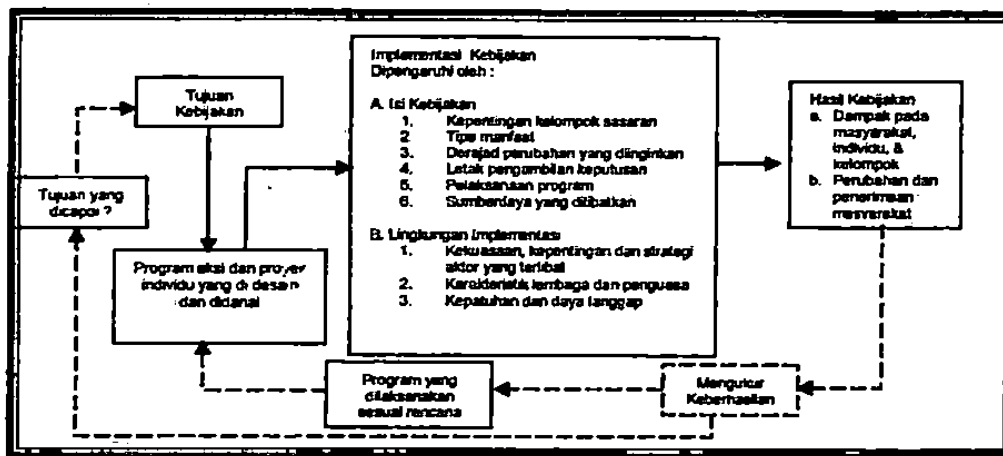
Struktur birokrasi : struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red tape*. Yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel (Subarsono, 2006:90-92).

b. Teori Merilee S. Grindle (1980)

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (1980) di pengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi

(*context of implementation*). Variabel isi kebijakan ini mencakup : (1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau *target group* termuat dalam isi kebijakan; (2) jenis manfaat yang diterima oleh *target group*; (3) sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan; (4) apakah letak sebuah program sudah tepat; (5) apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementasinya dengan rinci; (6) apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai (lihat Gambar 1.1, dalam Subarsono, 2006:93).

**Gambar 1.1**  
**Implementasi sebagai Proses Politik dan Administrasi**



Sumber : Grindle, Merilee, 1980:11.

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup : (1) seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; (2) karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa; (3) tingkat ketahanan dan responsivitas kelompok sasaran

### **3. Analisis Kebijakan Publik**

Analisis berasal dari kata Yunani yang berarti membagi menjadi komponen-komponen. Komponen dari proses analitis dalam analisis kebijakan adalah : analisis permasalahan, membuat kriteria evaluasi, mengidentifikasi kebijakan alternatif, menjelaskan dan memilih alternatif, serta memonitor dan mengevaluasi kebijakan-kebijakan yang dipilih.

Analisis kebijakan adalah suatu bentuk analisis yang menghasilkan dan menyajikan informasi sedemikian rupa sehingga dapat memberi landasan dari para pembuat kebijakan dalam membuat keputusan. Dalam analisis kebijakan, kata analisis digunakan dalam pengertian yang paling umum, termasuk penggunaan intuisi dan pengungkapan pendapat dan mencakup tidak hanya pengujian kebijakan dengan memilah-milahkannya ke dalam sejumlah komponen-komponen tetapi juga perancangan dan sintesis alternatif-alternatif baru. Kegiatan-kegiatan yang tercakup dapat direntangkan mulai penelitian untuk menjelaskan atau memberikan pandangan-pandangan terhadap isu-isu atau masalah-masalah yang terantisipasi sampai mengevaluasi suatu program yang lengkap (dalam DUNN, 1998:95).

Upaya menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan, apakah yang bersifat deskriptif, valuatif, atau preskriptif dilakukan dengan menggunakan prosedur analisis tertentu. Prosedur ini berbeda tidak hanya dalam hal pertanyaan yang dianggap layak, tetapi juga dalam hubungan sementara dengan tindakan. Dengan

demikian, prediksi secara khusus digunakan sebelum suatu tindakan diadopsi (*ex ante*), sementara deskripsi dan evaluasi lazimnya dilakukan setelah suatu tindakan berlangsung (*ex post*). Prediksi dan preskripsi berhubungan dengan masa depan, sementara deskripsi dan evaluasi berhubungan dengan masa lalu (dalam DUNN, 1998:100).

Analisis kebijakan melampaui apa yang dicapai oleh disiplin-disiplin tradisional. Jika disiplin-disiplin tradisional sekedar menjelaskan keteraturan-keteraturan empiris, analisis kebijakan mengkombinasikan dan mentransformasikan substansi dan metode beberapa disiplin, dan lebih jauh lagi menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan yang digunakan untuk mengatasi masalah-masalah publik tertentu. Selain itu, tujuan analisis melebar melampaui produksi "fakta", karena di sini para analisis kebijakan juga berusaha untuk memproduksi informasi mengenai nilai-nilai dan serangkaian tindakan yang dipilih. Karena itu, analisis kebijakan juga meliputi evaluasi kebijakan dan rekomendasi kebijakan (dalam DUNN, 1998:96-97). Analisis kebijakan dibandingkan dengan ilmu-ilmu lainnya diherikan pada Tabel 1. 4.

**Table 1. 4**  
**Analisis Kebijakan Jika Dibandingkan Dengan Ilmu-Ilmu Lain**

<b>Paradigma</b>	<b>Tujuan Utama</b>	<b>Klien</b>	<b>Bentuk Uraian</b>	<b>Batasan Waktu</b>	<b>Kelemahan Umum</b>
Peneliti Ilmu Sosial	Membangun teori untuk memahami masyarakat	Kebenaran menurut disiplin ilmu dan peneliti	Metodologi yang tuntas untuk membangun dan menguji teori. Seringkali berdasarkan masa lalu	Jarang ada batasan waktu	Sering tidak relevan dengan informasi yang dibutuhkan pembuat keputusan
Peneliti Kebijakan	Peramalan dampak perubahan variable yg dapat dikendalikan oleh pemerintah	Pemain dalam arena kebijakan. Disiplin yg berhubungan	Penggunaan metodologi formil untuk menjawab pertanyaan kebijakan yang relevan. Peramalan dari konsekuensi kebijakan	Seringkali ada tekanan batas waktu, tergantung pada isunya	Kesulitan menerjemahkan penemuan kedalam tindakan pemerintah
Perencanaan Klasik	Mendefinisikan dan menentukan langkah mencapai keadaan masyarakat yg diinginkan dimasa depan	Kepentingan umum seperti yg di definisikan secara professional	Membuat peraturan dan norma professional. Menspesifikasikan tujuan dan sasaran	Tidak mendesak untuk diselesaikan segera karena berhubungan dengan masa depan yang jauh di depan	Merupakan "khayalan" dalam perencanaan bila proses politik diabaikan
Publik Administration lama	Pelaksanaan program hasil proses politik secara efisien	Program yg dipercayakan	Managerial dan legal	Pembuatan keputusan dan penentuan budget secara rutin	Mengabaikan alternative di luar program
Journalism	Memfokuskan perhatian publik pada permasalahan masyarakat	Masyarakat umum	Deskriptif	Harus bertindak ketika isu sedang hangat	Tidak mendalam
Analisis Kebijakan	Menganalisis dan mempresentasikan alternative yg tersedia buat politikus untuk menyelesaikan masalah masyarakat	Pembuat keputusan tertentu atau pembuat keputusan kolektif	Sintesis penelitian dan teori yang tersedia untuk memperkirakan konsekuensi dari beberapa alternative keputusan.	Penyelesaian analisis biasanya berhubungan dengan keputusan yang spesifik	Pandangan sempit yang diakibatkan oleh orientasi klien dan tekanan waktu

Sumber : Weimer dalam Partowidagdo, 1999 : 4



Analisis kebijakan diambil dari berbagai macam disiplin dan profesi yang tujuannya bersifat deskriptif, evaluatif, dan prespektif. Sebagai disiplin ilmu terapan, analisis kebijakan meminjam tidak hanya ilmu sosial dan perilaku tetapi juga administrasi publik, hukum, etika dan berbagai macam cabang analisis system dan matematika terapan. Analisis kebijakan dapat diharapkan untuk menghasilkan informasi dan argumen-argumen yang masuk akal mengenai tiga macam pertanyaan : (1) **nilai** yang pencapaiannya merupakan tolak ukur utama untuk melihat apakah masalah telah teratasi, (2) **fakta** yang keberadaannya dapat membatasi atau meningkatkan pencapaian nilai-nilai, dan (3) **tindakan** yang penerapannya dapat menghasilkan pencapaian nilai-nilai(dalam DUNN, 1998:97).

Dalam analisis kebijakan, prosedur analisis umum ini telah diberi nama-nama khusus, yaitu (1) pemantauan (*deskripsi*) memungkinkan kita untuk menghasilkan informasi tentang sebab-sebab masa lalu dan akibat dari kebijakan, (2) peramalan (*prediksi*) memungkinkan kita untuk menghasilkan informasi tentang konsekuensi yang akan datang dari kebijakan, (3) evaluasi (*evaluation*) mencakup produksi informasi tentang nilai atau kegunaan dari kebijakan yang lalu dan yang akan datang, dan (4) rekomendasi (*preskripsi*) memungkinkan untuk menghasilkan informasi tentang kemungkinan bahwa serangkaian tindakan yang akan datang akan mendatangkan akibat-akibat yang bernilai. Selain keempat prosedur tadi, ada satu prosedur yang tidak dapat dijelaskan secara sama dengan prosedur-prosedur yang telah didiskusikan di atas. Prosedur tersebut adalah (5) perumusan masalah. Untuk mengerjakan analisis

semacam ini, pertama-tama harus disadari keberadaan suatu masalah. Rumusan masalah adalah fase di dalam proses pengkajian di mana si analis yang dihadapkan pada informasi mengenai konsekuensi beberapa kebijakan, mengalami suatu "situasi yang menyulitkan, membingungkan, di mana kesulitan memang tersebar keseluruhan situasi, yang kesemuanya membentuk suatu keutuhan kesatuan masalah" (John Dewey dalam DUNN, 1998:101). Di dalam analisis kebijakan menggunakan berbagai metode pengkajian untuk menghasilkan informasi mengenai masalah-masalah kebijakan, masa depan kebijakan, tindakan kebijakan, hasil kebijakan, dan pelaksanaan kebijakan.

#### **4. Penilaian Dampak Sosial (*Social Impact Assessment*)**

Kebanyakan pemecahan tersulit dalam penilaian dampak sosial adalah ukuran dari dampak sosial itu sendiri. Jika disesuaikan dengan ukuran tersebut, identifikasi dari dampak yang potensial adalah sangat relatif mudah. Ide-ide dan wawancara dari para ahli dan yang tertarik mempelajari hal itu tadi, berusaha meninjau ulang sebab-sebab terdahulu, yang kemudian banyak diidentifikasi sebagai dampak potensial dengan jaminan yang banyak dipertimbangkan dan mungkin dampak tersebut tercakup dalam berbagai daftar. Tetapi seberapa berharganya adalah daftar dari dampak itu jika mereka tidak mempunyai kemampuan untuk mengukur. Dalam tinjauan ini, cara pengukuran adalah dengan menaksir atau memperkirakan dengan metodologi yang banyak dikembangkan oleh penilaian dampak sosial (*social impact assessment /*

SIAS). Dasi kenayaka yang membahas tentang pengukuran masalah dampak sosial

Tentunya dalam penilaian dampak sosial harus dibandingkan dengan salah satu kasus nyata yang terjadi yang bermaksud untuk mewakili. Pemecahan dari suatu pengukuran tersebut adalah salah satu dari penilaian yang seharusnya diucapkan. Klasifikasi dari dampak sosial adalah ditampilkan dengan dikelompok-kelompokkan yang mempunyai teknik yang berbeda, dan penilaian beberapa strategi penelitian yang dirumuskan sebagai kategori lain dari suatu dampak. Kita membedakan kategori dampak tersebut ke dalam unit sosial yang akan berdampak karena perbedaan unit sosial akan ditinjau ke dalam penilaian analitik yang berbeda-beda. Fokus kita adalah mencakup 3 unit sosial dalam SIA yaitu individu, organisasi dan masyarakat.

#### a. Dampak Bagi Kualitas Hidup Individu

Secara umum survai penelitian adalah alat yang digunakan untuk gambaran bagaimana perubahan dalam hidup seseorang yang berakibat pada kepribadiannya. Kualitas hidup adalah suatu konsep yang didirikan untuk kondisi yang menyeluruh dari masing-masing penilaian seseorang terhadap nilai-nilai mereka. Kondisi sosial yang akan diteliti dan kemudian diukur dengan indikator yang bisa dihitung seperti pendapatan, rumah, dan pola hidup. Penilaian dari kualitas hidup seseorang tadi kadang-kadang melebihi dari kondisi sosial, dan sebagai mewakili arti dari kondisi tersebut bagi seseorang. Karena kualitas hidup seseorang adalah sebagian subyektif, tingkah laku individu, persepsi, dan nilai-nilai yang akan diteliti dalam penilaian kualitas hidup. Informasi yang obyektif dapat digambarkan dalam perubahan kualitas

hidup pada diri seseorang. Hasilnya dapat merincikan atau menunjuk tergantung pada

kesubjektifan individu yang berdampak pada nilai dalam evaluasi yang subyektif. Dampak pada Individu yang dipengaruhi oleh kebijakan dan memberikan suatu dasar yang spesifik terbagi dalam tujuh cara :

- i. *Dampak ekonomi*, karyawan yang kehilangan atau mendapat penghasilan atau pekerjaan. Apakah melibatkan permasalahan hak kekayaan (ekuitas), terutama suatu kriteria besar bagi keputusan politis.
- ii. *Dampak lingkungan*, saat penduduk yang bermukim berubah. Apakah perpindahan adalah krisis bagi beberapa orang dan suatu gangguan bagi sebagian besar orang, meski orang mengaturnya sepanjang waktu.
- iii. *Dampak komersial*, saat konsumen yang terpengaruh oleh perubahan barang dan jasa. Apakah taksiran dampak sosial bisa memperhitungkan dampak mereka terhadap gaya hidup individu.
- iv. *Dampak transportasi*, saat sopir, pengendara atau pejalan kaki yang mendapat atau kehilangan aksesibilitas. Apakah mempengaruhi aksesibilitas pada pekerjaan, sekolah, gereja, tempat rekreasi, teman-teman dan lain-lain.
- v. *Dampak sosial*, mempengaruhi pola berkunjung dan bersenang-senang karena waktu yang longgar atau berkurang, pengeluaran energi yang lebih besar atau kecil saat berkunjung ke teman-teman, relasi.
- vi. *Dampak biologis*, saat organisme yang rentan pada penyakit, luka dan serangan pada tubuh lainnya. Apakah gangguan kesehatan dan keselamatan diperhitungkan oleh pakar dan peneliti medis tertentu.

vii. *Dampak psikologis*, saat orang yang mengalami stres, penghargaan, cinta, takut, realisasi diri dan lain-lain. Apakah dampak psikologis aktual, dapat bersifat positif atau negatif secara total dan apakah ini besar, menengah atau kecil.

b. Dampak Bagi Organisasi

Dalam analisis dampak organisasional menjadi lebih rumit saat reaksi organisasi harus dipertimbangkan, serta memperkirakan dampak yang lebih tinggi. Terkadang organisasi mudah diprediksi karena memiliki respon umum pada masalah yang umum.

Nara sumber yang diwawancarai adalah salah satu teknik yang utama untuk mengetahui dampak pada organisasi. Nara sumber yang diwawancarai adalah berbeda dari responden yang diteliti. Mereka akan diwawancarai untuk memberikan laporan tentang opini mereka dan keadaan sekitarnya. Tetapi nara sumber harus mampu mengungkapkan fakta tentang suatu organisasi atau sistem sosial. Nara sumber harus menanggapi dari berbagai sudut pandang posisi mereka di dalam atau di luar organisasi, lalu laporan mereka harus dinilai dengan beberapa orang dalam posisi yang berbeda. Teknik ini dapat membenarkan dari suatu bias dan menambah keakuratan dari hasil akhir penemuan.

Diskusi tadi fokus pada dampak kebijakan pada organisasi. Kebanyakan SIA ini hanya permulaan awal tetapi kadang-kadang kebijakan bias berawal dari suatu reaksi berantai, dan metode SIA harus digabungkan dengan proses dinamis. Tiga kemungkinan tehnik untuk memperkirakan kebijakan hasil akhir dari proses langsung yang diteliti dalam hal sejarah, percobaan dan tehnik wawancara langsung. Tehnik ini merupakan kombinasi yang efektif.

Penaksir dampak sosial harus berpedoman pada hal yang dapat dipercaya yang diungkapkan pada nara sumber. Seperti yang diperkirakan awal tadi nara sumber pilihan dan nara sumber yang bermasalah dengan organisasi sangat memungkinkan untuk ditinjau dalam laporannya. Dengan wawancara iteraktif dapat kembali pada nara sumber yang awal dan memberikan suatu kesempatan untuk memperbaiki atau mempertahankan kebijakannya. Terakhir para penantang dapat memberikan suatu keuntungan untuk memperbaiki kebijakan mereka. Proses ini mengurangi ketidaksesuaian tetapi beberapa opini atau pendapat yang bermasalah adalah mungkin tetap dalam analisis akhir.

### c. Dampak Bagi Masyarakat

Masalah utama hubungan dampak dalam masyarakat adalah bagaimana untuk memilih hubungan yang akan dianalisis. Masyarakat atau kelompok adalah bukan orientasi akhir dalam unit sosial. Analisis dampak masyarakat dapat dihubungkan dengan penilaian kualitas hidup seseorang tetapi kadang satu penilaian adalah untuk

mempelajari dampak yang berhubungan dengan akibat-akibatnya dalam kapasitas suatu masyarakat yang menyediakan kualitas hidup tinggi dari suatu warga negara. Sebagai petunjuk analisis ini melibatkan suatu system yang dirangkai meliputi masukan, susunan, kegiatan dan pengeluaran. Pertama, dampak pada masukan terhadap system masyarakat yang akan dianalisis apakah mengalami kenaikan atau penurunan dari sumber masyarakat dan permintaan dari berbagai sumber (*asset* dan *liabilities*). Kedua, dampak dalam susunan masyarakat yang dianalisis dalam hubungannya perubahan dalam banyak organisasi dalam suatu masyarakat dan institusi atau organisasi. Ketiga, dampak pada kegiatan akan dianalisis dalam hubungannya perubahan jumlah kegiatan dari berbagai macam jenis. Terakhir, dampak dari suatu keluaran masyarakat akan dianalisis dalam hubungannya dengan perubahan kualitas hidup dimana suatu masyarakat dapat menyediakan atau menghasilkan keperluan warga negaranya. (dalam Finsterbusch, 1981:13-20).

#### **F. DEFINISI KONSEPSIONAL**

Dalam sebuah penelitian diperlukan batasan-batasan agar pembahasan yang hendak dilakukan tidak melebar, diluar kemauan peneliti dan tidak menjadi bias. Untuk itu dibuat batasan yang masih didalam lingkup pembahasan yang akan dilakukan, maka pengertian dari judul "Analisis Dampak Peraturan Walikota No. 141 tahun 2005 tentang Perubahan Kedua Keputusan Walikota Yogyakarta No. 88 tahun 2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta No. 26 tahun 2002

tentang Penataan Pedagang Kaki Lima (Studi Kasus Di Kecamatan Danurejan Yogyakarta” adalah :

1. Analisis : penyelidikan terhadap suatu peristiwa (karangan, perbuatan, dsb) untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya (sebab-musabab, duduk perkara, dsb).
2. Dampak : pengaruh kuat yang mendatangkan akibat (baik negatif maupun positif).
3. Peraturan : tatanan (petunjuk, kaidah, ketentuan) yang dibuat untuk mengatur.
4. Pedagang Kaki Lima (PKL) : adalah salah satu komunitas marginal yang hidup di perkotaan dan menggantungkan hidup mereka di sektor informal, melakukan aktivitasnya diruang terbuka, fasilitas-fasilitas publik, ruas jalan, maupun trotoar.

## **G. DEFINISI OPERASIONAL**

Pengertian dari definisi operasional adalah sebagai petunjuk bagaimana sebuah variabel diukur. Peneliti perlu terlebih dahulu menetapkan jenis dan jumlah indikator, dan berarti pula telah membatasi subyek penelitian mengemukakan pendapat, pengalaman atau pandangan mereka (dalam Hamidi, 2005:16). Variabel dalam penelitian ini 3 unit sosial dalam penilaian dampak sosial (*social impact assessment*) yaitu :

1. Individu, meliputi PKL yang berada di ruas jalan-jalan tertentu yang sudah disebutkan dalam Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 141 tahun 2005



2. Organisasi, meliputi Trantib Kecamatan, Trantib Kelurahan, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan (LPMK) dan Organisasi Paguyuban.
3. Masyarakat, meliputi masyarakat yang tinggal disekitar dan masyarakat pengguna trotoar.

## H. METODE PENELITIAN

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif, dengan melakukan aktivitas untuk memperoleh pengetahuan, sejumlah informasi, atau cerita yang rinci tentang subyek dan latar sosial penelitian. Bogdan dan Taylor (dalam Moleong, 2001:3) mendefinisikan metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati, pendekatan ini diarahkan pada latar dan individu tersebut secara holistik atau utuh. Jadi, dalam hal ini tidak boleh mengisolasi individu atau organisasi ke dalam variabel atau hipotesis, tetapi perlu memandangnya sebagai bagian dari suatu keutuhan.

Mengapa penelitian kualitatif dipilih dalam penelitian ini, ada beberapa alasan yang menyebabkannya. Pertama, teori dari dasar (*grounded theory*) penelitian kualitatif yang menghendaki arah bimbingan penyusunan teori substantif yang berasal dari data. Hal ini disebabkan oleh beberapa hal (i) tidak ada teori *a priori* yang dapat mencakupi kenyataan-kenyataan ganda yang mungkin akan dihadapi; (ii) penelitian



Terkait dengan penelitian mengenai PKL, peneliti mengambil fokus jalan berdasarkan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 141 tahun 2005, yaitu Jl. Tukangan sisi timur, Jl. Dr. Sutomo sisi barat, Jl. Mataram sisi timur dan barat, Jl. Hayam Wuruk sisi timur dan barat, Jl. Tegal Panggung sisi barat, dan Jl. Lempuyangan sisi selatan. Kondisi-kondisi jalan yang memang sudah ditetapkan untuk bisa dijadikan tempat usaha bagi para PKL.

### 3. Unit Analisa

Unit analisa adalah satuan yang diteliti yang bisa berupa individu, kelompok, benda atau suatu latar peristiwa sosial (Hamidi, 2005:75). Studi kasus merupakan strategi penelitian yang digunakan sesuai dengan masalah yang diajukan. Objek penelitian ini ditentukan secara sengaja (*purposive sampling*). Unit-unit atau pihak-pihak yang terkait dalam penelitian ini adalah

- a. Individu dalam artian pedagang kaki lima yang berada pada penggal jalan tertentu yang berada di Kecamatan Danurejan,
- b. Masyarakat, baik masyarakat pengguna trotoar maupun masyarakat yang tinggal di lingkungan sekitar,
- c. Instansi pemerintah kota Yogyakarta yang tidak terlepas dari penanganan masalah PKL.

Untuk melihat berapa besar persentase jawaban dari ke tiga unit yang terkait di dalam penelitian adalah dengan menggunakan rumus :  $P = F/n \times 100\%$

Keterangan : P = persentase jawaban

F = frekuensi jawaban

n = jumlah responden

#### **4. Jenis Data**

##### **a. Data primer**

Data primer yang dimaksudkan adalah sumber data utama (wawancara bisa melalui perekaman video/audio tape atau catatan tertulis, pengambilan foto, dan pengamatan lapangan atau observasi) yang merupakan hasil usaha gabungan dari kegiatan melihat, mendengar, dan bertanya.

##### **b. Data sekunder**

Data sekunder yakni data tambahan yang berasal dari sumber tertulis biasanya terdiri atas sumber buku dan majalah ilmiah, sumber arsip, dan dokumen resmi.

#### **5. Teknik Pengumpulan Data**

##### **a. Observasi**

Metode yang menggunakan pengamatan langsung terhadap fenomena yang dikaji. Dalam kegiatan pengamatan mengoptimalkan kemampuan peneliti dari segi motif, kepercayaan, perhatian, perilaku tidak sadar, kebiasaan dan lain-lain (dalam Moleong, 2004:175). Aktivitas observasi dilakukan dengan mengamati keberadaan PKL di Kecamatan Danurejan yang lokasinya ditentukan pada enam jalan berdasarkan

Tukangan sisi timur, Jl. Dr. Sutomo sisi barat, Jl. Mataram sisi timur dan barat, Jl. Hayam Wuruk sisi timur dan barat, Jl. Tegal Panggung sisi barat Jl. Lempuyangan sisi selatan. Peneliti bisa mengunjungi lokasi sekali atau beberapa kali untuk mendapatkan informasi. Dari penentuan jalan yang disebutkan, melalui kegiatan observasi peneliti berharap mampu menganalisa dampak yang terjadi saat itu maupun dalam jangka waktu panjang yang mungkin terjadi, dan yang penting adalah dari kunjungan ke lokasi dapat memberikan jawaban terhadap kualitas kehidupan diwilayah tersebut.

#### b. Wawancara

Metode pengumpulan data dengan cara lisan kepada informan, dalam kegiatan ini menggunakan petunjuk umum wawancara. Jenis wawancara ini mengharuskan pewawancara membuat kerangka dan garis besar pokok-pokok yang dirumuskan tidak perlu dipertanyakan berurutan. Petunjuk wawancara berisi petunjuk secara garis besar tentang proses dan isi wawancara untuk menjaga agar pokok-pokok yang direncanakan dapat seluruhnya tercakup (dalam Moleong, 2004:187).

Dalam hal ini, pihak tertentu yang menjadi obyek untuk diwawancara adalah tidak terlepas pada teori awal yaitu teori penilaian dampak sosial (*social impact assessment*). Dalam teori tersebut terdapat 3 variabel terlibat, dan dalam pelaksanaan wawancara yaitu :

- i. Individu, yaitu PKL itu sendiri yang bertempat pada jalan tertentu yang

- ii. Organisasi, kecamatan Danurejan pada Seksi Trantib, LPMK, dan Organisasi Paguyuban PKL.
- iii. Masyarakat, yaitu masyarakat yang tinggal disekitar dan masyarakat pengguna trotoar.

Wawancara dapat dilakukan dari yang sangat tidak formal (obrolan), sampai yang sangat formal (daftar pertanyaan yang disusun menurut standar yang berlaku). Wawancara merupakan metode yang efektif untuk mengumpulkan informasi, karena peneliti mungkin mempunyai sejumlah gagasan tentang apa yang dianggap penting untuk selidiki dan kemudian menanyai nara sumber dengan cara santai (dalam Catanese dan Snyder, 1988:101). Dengan demikian diharapkan peneliti dapat memperoleh penjelasan yang lengkap dan sesuai arah pemikiran peneliti. Penggunaan petunjuk wawancara bukan sesuatu yang mutlak, karena wawancara yang dilakukan mengalir seperti sebuah obrolan pada umumnya.

#### c. Dokumentasi

Dokumen-dokumen tertentu yang merupakan pengetahuan eksplisit yang sangat berguna untuk diklasifikasikan dan mendukung penelitian ini, seperti Peraturan Walikota yang berlaku, arsip-arsip, laporan hasil, catatan penting baik dari lembaga maupun perorangan, pengambilan gambar (foto) lokasi penelitian, dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah yang sedang diteliti.

## 6. Teknik Analisis

Semua data yang diperoleh, dimulai dari hasil pengamatan lapangan (observasi), hasil wawancara, maupun dokumen, dianalisis dengan cara mengatur, mengurutkan, mengelompokkan, dan mengkategorisasikannya. Data atau informasi yang telah dikumpulkan dalam penelitian kemudian diuji kebenarannya melalui teknik-teknik berikut :

- a. Triangulasi metode : jika informasi atau data yang berasal dari wawancara misalnya, perlu diuji dengan hasil observasi dan seterusnya.
- b. Triangulasi teori : apakah ada keparalelan penjelasan dan analisis atau tidak antara satu teori dengan teori yang lain terhadap data hasil penelitian (dalam Hamidi, 2005:83).

Hal tersebut diperlukan untuk mendapatkan sebuah analisis yang menyeluruh. Berdasarkan analisa tersebut diungkapkan berbagai temuan sebagai dasar untuk menarik kesimpulan sebagai jawaban atas pertanyaan dalam rumusan masalah yang senantiasa diverifikasi selama penelitian berlangsung.