

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 LATAR BELAKANG**

Meningkatnya jumlah tenaga kerja yang tidak seimbang dengan sempitnya lapangan pekerjaan formal mengakibatkan bertambah besarnya angka pengangguran. Dengan meningkatnya angka pengangguran berakibat pada meningkatnya jumlah penduduk miskin. Dengan semakin kecilnya peluang kerja diperusahaan-perusahaan tersebut membuat sektor informal tumbuh subur diantaranya menjadi Pedagang kaki lima. (Budiman,2011:1)

Pemerintah telah diberikan tanggung jawab oleh Undang-Undang Dasar 1945 atas permasalahan mengapa jumlah rakyat kecil di Negara Republik Indonesia semakin besar, permasalahan ini timbul diakibatkan oleh adanya watak atau mental para birokrat yang telah melakukan korupsi dalam hal RAPBN, RAPBN atau bantuandari negara-negara maju dalaam hal menuntaskan masalah kemiskinan. Pemerintah sudah menggunakan secara tidak jelas banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan dalam hal penggunaan hanya untuk memperkaya para pihak birokrat saja. Fenomena Pedagang Kaki Lima merupakan suatu imbas karena Pertumbuhan penduduk yang semakin tinggi dengan jumlah lapangan pekerjaan yang tidak mengalami peningkatan membuat masyarakat di Indonesia melakukan aktivitas disektor informal. Masyarakat desa yang melakukan urbaniasi yaitu perpindahan dari desa ke kota tidak mendapatkan lapangan pekerjaan sehingga sebagian besar melakukan aktivitas disektor informal dengan berjualan. Mereka

berjualan dipinggir-pinggir jalan atau disebut dengan Pedagang kaki lima. Para pedagang kaki lima mereka berdagang hanya karena tidak adanya pilihan, sebagian besar Pedagang Kaki Lima tidak memiliki kemampuan pendidikan yang memadai dan tidak memiliki tingkat pendapatan yang ekonomi yang baik serta tidak adanya lapangan pekerjaan yang tersedia buat mereka, sehingga untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari dan untuk membiayai keluarga mereka hanya bisa berdagang dikaki lima, karena pekerjaan ini yang sesuai dengan kemampuan mereka yaitu dengan modalnya yang tidak besar, tidak membutuhkan pendidikan yang tinggi serta mudah untuk dikerjakan.

Negara Republik Indonesia belum ada Undang-Undang yang mengatur secara khusus mengenai Pedagang Kaki Lima. Padahal fenomena Pedagang Kaki Lima sudah merupakan permasalahan yang pelik dan juga merupakan permasalahan nasional, karena di setiap kota pasti ada Pedagang Kaki Lima dan pengaturan mengenai Pedagang Kaki Lima ini hanya terdapat dalam peraturan Daerah (PERDA). Pada saat ini walaupun tidak ada peraturan yang khusus tentang hak-hak Pedagang Kaki Lima, namun kita dapat menggunakan produk hukum yang dapat dijadikan sebagai landasan perlindungan hukum bagi para Pedagang Kaki Lima adalah dalam pasal 27 ayat 1 UUD 1945, pasal 28 H ayat 4 UUD 1945 dan pasal 28 I ayat 4 UUD 1945, sedangkan mengenai penataan umum, secara landasan hukum tentang penataan Pedagang Kaki Lima adalah peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 125 Tahun 2015 tentang koordinasi penataan dan pemberdayaan pedagang Kaki lima, peraturan Menteri dalam Negeri Republik

Indonesia Nomor 41 Tahun 2011 tentang pedoman dan pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.

Pada kenyataannya tidak sesuai dengan asas penataan tata ruang untuk wilayah kota yakni Kebersihan, Keindahan, Ketertiban, dan Kenyamanan.

Pedagang Kaki Lima atau yang biasa disebut PKL adalah istilah untuk menyebut penjaja dagangan yang menggunakan gerobak. Saat ini istilah Pedagang Kaki Lima juga digunakan untuk sekumpulan pedagang yang menjual barang dagangannya ditepi-tepi jalan umum, trotoar, lahan-lahan milik pemerintah dan lainnya yang jauh dari kesan rapi dan bersih. Pengertian dari pedagang kaki lima itu sendiri adalah orang dengan modal yang relatif kecil berusaha dibidang produksi dan berjualan barang-barang untuk memenuhi kebutuhan dan dilakukan ditempat-tempat yang dianggap strategis. Sebenarnya istilah kaki lima berasal dari masa penjajahan kolonial Belanda. Peraturan pemerintahan Belanda pada waktu itu menetapkan bahwa setiap jalan raya yang dibangun hendaknya menyediakan sarana untuk pejalan kaki. Lebar luas untuk pejalan adalah lima kaki atau sekitar satu setengah meter. (Budiman,2011:1)

Pada umumnya Pedagang Kaki Lima adalah *self-employed*, yaitu mayoritas pedagang kaki lima hanya terdiri dari satu tenaga kerja. Keberadaan Pedagang kaki Lima merupakan salah satu bentuk usaha sektor informal, sebagai alternatif lapangan pekerjaan bagi kaum urban. Lapangan pekerjaan yang semakin sempit ikut mendukung semakin banyaknya masyarakat yang bermatapencarian sebagai Pedagang Kaki Lima.

Meningkatnya jumlah Pedagang Kaki Lima di kota Surabaya dengan munculnya berbagai permasalahan terhadap lingkungan dan tata kota membuat pemerintah mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 17 Tahun 2003 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Dalam peraturan daerah tersebut dijelaskan mengenai Penataan, relokasi, pemberdayaan, pengawasan dan penertiban pada Pedagang Kaki Lima Kota Surabaya.

Keberadaan PKL memiliki potensi ekonomi yang namun sekaligus merusak estetika kota, menghambat lalu lintas dan merampas hak pejalan kaki. Kondisi demikian salah satunya ditemui di Kawasan Wisata religi Ampel. Sebagai objek wisata religi yang terkenal di Indonesia, memiliki nilai histori dan khas, maka penataan PKL sangat penting dikawasan ini.

Kebijakan mengenai penataan dan pemberdayaan PKL di kawasan Wisata Religi Ampel ini sudah bertahun-tahun diterapkan. Banyak perubahan yang terjadi baik positif maupun negatif. Selain itu dengan ketidaksesuaian antara harapan dari kebijakn yang ada didalam PERDA dengan kenyataan dilapangan serta untuk mengetahui keberhasilan dari kebijakan tersebut dalam mencapai tujuan perlu dilakukan evaluasi. Evaluasi bertugas menyelidiki hasil-hasil kebijakan yang dinamik dan mengungkapkan apakah kebijakan ini berjalan dengan baik atau tidak baik.

Bertitik tolak dari latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, maka penulis dalam penelitian ini mengambil judul yaitu **“EVALUASI KEBIJAKAN TENTANG PENATAAN PEDAGANG KAKI LIMA DI**

## **KAWASAN WISATA RELIGI AMPEL TERHADAP PEREKONOMIAN PEDAGANG”**

### **1.2 Rumusan Masalah**

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

1. Bagaimana Implementasi kebijakan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 17 Tahun 2003 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kawasan Wisata Religi Ampel?
2. Bagaimana Evaluasi kebijakan Pemkot Surabaya dalam mengawasi dan mengelola PKL di Kawasan Wisata Religi Ampel?
3. Bagaimana dampak penataan di Kawasan Wisata Religi Sunan Ampel terhadap Perekonomian Pedagang?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin di capai dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 17 Tahun 2003 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kawasan Wisata Religi Ampel.
2. Untuk mengetahui Evaluasi kebijakan kebijakan Pemkot Surabaya dalam mengawasi dan mengelola PKL di Kawasan Wisata Religi Ampel
3. Untuk mengetahui dampak penataan di Kawasan Wisata Religi Ampel terhadap Perekonomian Pedagang.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun kegunaan atau manfaat dari penelitian ini adalah :

### **1. Bagi Penulis**

Untuk menerapkan dan mengembangkan teori yang sudah diperoleh sehingga dapat membandingkan teori dengan kenyataan yang ada di lapangan, serta dapat memberikan tambahan wawasan bagi penulis mengenai kebijakan penataan PKL.

### **2. Bagi Instansi**

Sebagai sumbangsih saran dan masukan untuk peningkatan dalam usaha penataan pedagang kaki lima melalui program-program pemerintah.

### **3. Bagi Universitas**

Sebagai salah satu sumbangan pemikiran dan informasi dalam melengkapi dan mengembangkan perbendaharaan ilmu sosial dan khususnya Ilmu Administrasi Negara dan bagi pihak berkait / mahasiswa yang hendak mengetahui kebijakan penataan pedagang kaki lima.

## **1.5 Definisi Konsep**

Dalam penelitian ini, penulis memberikan definisi konsep dengan maksud untuk memberi batasan mengenai konsep yang digunakan dan bertujuan agar tidak terjadi perbedaaan pembahasan antara peneliti dan pembaca. Definisi konsep dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

### **1.5.1 Implementasi Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima**

- A. Implementasi kebijakan dapat dimulai dari kondisi abstrak dan sebuah pertanyaan tentang apakah syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil, menurut George C. Edwards III ada empat variabel dalam kebijakan publik yaitu Komunikasi (Communications), Sumber Daya (resources), Sikap (disposition atau attitudes) dan struktur Birokrasi (bureaucratic structure).
- B. Penataan adalah kegiatan merubah keadaan secara teratur untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu (Parlindungan 1993: 16). Penataan pedagang kaki lima telah diatur dalam Peraturan Daerah Surabaya Nomor 17 Tahun 2003 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Yakni melalui penentuan lokasi kegiatan usaha PKL, ketentuan izin lokasi usaha PKL, pemberian hak, kewajiban, larangan PKL.
- C. Pedagang Kaki Lima yang selanjutnya disebut PKL adalah orang yang menjalankan kegiatan usaha dagang dan/atau jasa dalam jangka waktu tertentu dengan mempergunakan sarana atau perlengkapan usaha yang mudah dipindahkan dan dibongkar pasang baik yang menempati lahan fasilitas umum atau tempat-tempat lain. (Peraturan Daerah kota Surabaya No. 17 Tahun 2003).

### **1.5.2 Evaluasi Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima**

- A. Evaluasi pada dasarnya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggung jawabkan dan sejauh mana tujuan telah dicapai, evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara harapan dan kenyataan. Evaluasi yang dilakukan tidak hanya pada hasil akhir saja, tetapi meliputi kegiatan-kegiatan dalam pelaksanaan. Untuk mewujudkan tujuan agar dapat tercapai dengan baik, maka diperlukan suatu pemahaman konsep teori tentang evaluasi.
- B. Evaluasi kebijakan dapat dilihat dari berbagai kriteria, peneliti melakukan penelitian kriteria evaluasi yang telah dikemukakan oleh William N. Dunn yaitu antara lain Efektifitas, Efisiensi, Kecukupan, Perataan, Responsivitas dan Ketepatan.

### **1.6 Metode Penelitian**

Metode Penelitian kebijakan menggunakan menggunakan metode yang multi-metode. Pendekatan metodologi yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode Kualitatif yaitu penelitian dengan ciri menggunakan setting alami. Bersifat deskriptif, menekan pada proses menggunakan pendekatan induktif, dan memberikan perhatian pada makna. Maksudnya dalam pendekatan induktif, saling mempengaruhi secara timbal balik, secara berkeseimbangan, desain berkembang selama penelitian, kategori muncul atau dikembangkan pada saat dilapangan, terkait dengan konteks, dan

mengutamakan interpretasi secara kritis dan mendalam sebagai penuntun ke prediksi, penjelasan dan pemahaman.

### **1.6.1 Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Kawasan wisata Religi Ampel, peneliti memilih tempat tersebut karena dirasa akan memudahkan peneliti dalam melakukan penelitian dan semua data-data yang dibutuhkan berada di tempat penelitian ini.

### **1.6.2 Subyek Penelitian**

Subjek penelitian atau responden pihak-pihak yang dijadikan sebagai sampel dalam sebuah penelitian. Subjek penelitian membahas karakteristik subjek yang digunakan dalam penelitian. Penentuan subjek penelitian pada penelitian ini menggunakan teknik sampling *purposive sampling*. Menurut Sugiyono (2005:53) *purposive sampling* adalah teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu. Yaitu dari beberapa Pedagang Kaki Lima, SATPOL PP kota Surabaya.

### **1.6.3 Fokus Penelitian**

Fokus dalam penelitian ini adalah 4 faktor yang mempengaruhi Proses Implementasi Kebijakan yang dikemukakan oleh George C Edwards III dan enam kriteria evaluasi kebijakan yang dikemukakan oleh William N. Dunn (2003), oleh karena itu beberapa variabel tersebut akan diulas untuk melihat proses implementasi dan mengevaluasi kebijakan penataan Pedagang Kaki Lima di kawasan wisata religi Ampel.

#### **1.6.4 Sumber Informasi**

Sumber informasi dari penelitian ini merupakan pihak-pihak yang memiliki informasi lengkap sesuai kebutuhan Peneliti, yaitu pihak SATPOL PP kota Surabaya dan beberapa pedagang yang dapat memberikan informasi.

#### **1.6.5 Teknik Pengumpulan data**

Teknik pengumpulan data (Sugiyono,2005:62) merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Tanpa mengetahui teknik pengumpulan data, peneliti tidak akan mendapatkan data yang memenuhi standar data yang ditetapkan. Dalam penelitian kualitatif, pengumpulan data dilakukan pada *natural setting* (kondisi yang alamiah), sumber data primer, dan teknik pengumpulandata lebih banyak pada observasi, wawancara mendalam, dan dokumentasi.

#### **1.6.6 Teknik Analisa Data**

Data yang diperoleh dari hasil penelitian ini akan dianalisis secara kualitatif, dengan cara memberi gambaran informasi masalah secara jelas dan mendalami hasil dari gambaran informasi akan diinterpretasikan sesuai dari hasil penelitian yang dilakukan berdasarkan dukungan teori yang berkaitan dengan objek penelitian dari responden dengan cara wawancara maupun observasi. Kemudian informasi atau data yang diperoleh akan dianalisis dan memberikan penjelasan sesuai dengan yang didapatkan dan ditarik suatu kesimpulan mengenai hasil penelitian.

### 1.6.7 Langkah Langkah Penelitian

Langkah penelitian (Cholid Narbuko, 2016:57) adalah serangkaian proses penelitian dimana peneliti dari awal merasa menghadapi masalah, berupaya untuk memecahkan masalah sampai akhirnya mengambil keputusan yang berupa kesimpulan bagaimana hasil penelitiannya apakah dapat memecahkan masalah atau tidak. Prosedur dan tahap-tahap yang harus dilalui apabila melakukan penelitian kualitatif adalah sebagai berikut:

1. Menemukan, memilih dan merumuskan masalah

Setiap penelitian harus dimulai dengan adanya masalah. Masalah harus dirumuskan secara jelas, karena hal ini merupakan pangkal dari segala aspek penelitian, sejak penentuan tujuan, pemilihan teori yang relevan samapi pengambilan kesimpulan yang tersusun dalam laporan, yang merupakan pemecahan masalah tersebut.

2. Menyusun kerangka teori

Seorang peneliti harus menguasai teori-teori sebagai dasar bagi argumentasinya dalam menyusun kerangka pemikiran, yang akan memberikan penjelasan sementara dari gejala yang menjadi obyek yang diteliti.

3. Pengumpulan data

Pada penelitian kualitatif ini, teknik pengumpulan data terdiri atas observasi, wawancara mendalam dan dokumentasi.

4. Mengolah dan Menganalisis Data

Setelah data terkumpul, data tersebut dapat dianalisis dengan cara: reduksi, penyajian dan penarikan kesimpulan.

5. Menginterpretasikan hasil analisis dan mengambil kesimpulan

Setelah data dianalisis dengan teknik analisis data secara kualitatif, data dapat dapat dijelaskan secara deskriptif.

6. Menyusun laporan

Langkah ini merupakan langkah terakhir dari seluruh proses penelitian.

Laporan merupakan langkah yang sangat penting karena dengan laporan itu syarat keterbukaan ilmu pengetahuan dan penelitian dapat dipenuhi.

7. Mengemukakan implikasi

Apabila penelitian sudah membuahkan hasil, yaitu adanya kesimpulan, maka perlu diajukan implikasi dari kesimpulan atau hasil penelitian.