

**STRATEGI PEMERINTAH  
DALAM MENERTIBKAN PEDAGANG KAKI LIMA (PKL)  
DI PASAR BAWAH KOTA BUKITTINGGI**

**SKRIPSI**

*Diajukan Kepada Tim Penguji Skripsi Jurusan Ilmu Sosial Politik  
Program Studi Ilmu Administrasi Negara Sebagai Salah Satu Persyaratan  
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Administrasi Publik*



**MARNI YESSI  
NIM/TM: 97292/2009**

**PROGRAM STUDI  
ILMU ADMINISTRASI NEGARA**

**JURUSAN ILMU SOSIAL POLITIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL  
UNIVERSITAS NEGERI PADANG  
2013**

## PENGESAHAN LULUS UJIAN SKRIPSI

Dinyatakan lulus setelah dipertahankan di depan Tim Penguji Skripsi  
Jurusan Ilmu Sosial Politik Fakultas Ilmu Sosial  
Universitas Negeri Padang

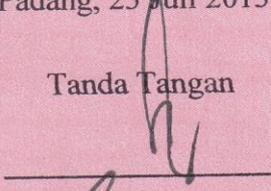
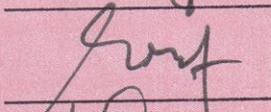
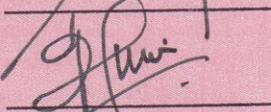
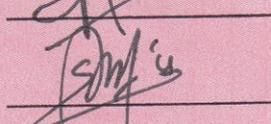
Pada hari Selasa 23 Juli 2013 pukul 09.00 s/d 11.00 WIB

**Strategi Pemerintah  
Dalam Menertibkan Pedagang Kaki Lima (PKL)  
Di Pasar Bawah Kota Bukittinggi**

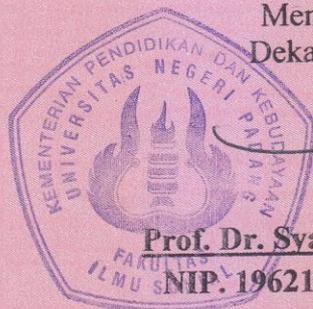
Nama : Marni Yessi  
TM/NIM : 2009/97292  
Program studi : Ilmu Administrasi Negara  
Jurusan : Ilmu Sosial Politik  
Fakultas : Ilmu Sosial

Padang, 23 Juli 2013

### Tim Penguji:

	Nama	Tanda Tangan
Ketua	: Drs. Suryanef, M.Si.	
Sekretaris	: Rahmadani Yusran, S.Sos., M.Si.	
Anggota	: Prof. Dasman Lanin, M.Pd., Ph.D.	
Anggota	: Dra. Al Rafni, M.Si.	

Mengesahkan:  
Dekan FIS UNP



**Prof. Dr. Syafri Anwar, M. Pd.**  
NIP. 19621001 198903 1 002

## ABSTRAK

### **Marni Yessi 97292/2009: Strategi Pemerintah Dalam Menertibkan Pedagang Kaki Lima (PKL) Di Pasar Bawah Kota Bukittinggi.**

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh adanya beberapa masalah dalam strategi penertiban PKL di Pasar Bawah Kota Bukittinggi yang menjadikannya tidak optimal dilaksanakan. Hal ini terlihat masih banyaknya PKL yang mengganggu Ketentraman dan Ketertiban Umum, kurangnya kesadaran PKL dalam mematuhi Perda dan kebijakan pemerintah Kota Bukittinggi. Sedangkan penelitian ini bertujuan, pertama untuk mengetahui strategi pemerintah Kota Bukittinggi dalam menertibkan PKL. Kedua untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi belum optimalnya penertiban PKL. Ketiga, untuk mengetahui strategi pemerintah memperoleh dukungan dari PKL pasca penertiban.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan menggunakan metode deskriptif. Informan penelitian dilakukan secara *purposive sampling*. Jenis data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder dengan teknik pengumpulan data menggunakan teknik triangulasi sumber. Kemudian data dianalisis melalui tahap reduksi data, penyajian data, dan pengambilan kesimpulan/verifikasi yang dilakukan selama proses penelitian berlangsung.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa strategi pemerintah dalam menertibkan pedagang kaki lima (PKL) di Pasar Bawah Kota Bukittinggi adalah: pertama pre-entif, kedua preventif, ketiga represif dan keempat *follow up*. Penertiban PKL selama ini terkesan melaksanakan strategi represif ketimbang preventif. Namun, pelaksanaan strategi tersebut belum optimal dilakukan. Ini disebabkan karena penertiban dilakukan secara *tentatif* atau jangka pendek. Dalam pelaksanaannya strategi tersebut masih banyak menemui permasalahan. Permasalahan tersebut antara lain: kerjasama dan koordinasi yang masih menghadapi kendala, anggaran yang belum memadai, kurangnya aparat Satpol PP, adanya isu politik, kurangnya kesadaran PKL terhadap kebijakan dan tidak adanya solusi yang dapat diterima PKL pasca penertiban.

Untuk keberhasilan strategi ini, sebaiknya pemerintah Kota Bukittinggi memberikan alternatif lokasi yang tepat dan semacam *lesson learning* kepada PKL, aparat yang terkait dan masyarakat guna keberhasilan strategi tersebut.

## KATA PENGANTAR

*Assalamu'alaikum Wr. Wb*

Dengan nama Allah yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang. Segala puji bagi Allah, Tuhan Semesta Alam yang menciptakan manusia sebagai khalifah di muka bumi. Shalawat serta salam senantiasa penulis panjatkan kepada suri tauladan kita dan manusia termulia Muhammad SAW beserta keluarga dan para sahabat beliau. Alhamdulillah dengan rahmat dan ridho dari Allah SWT penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Strategi Pemerintah Dalam Menertibkan Pedagang Kaki Lima (PKL) Di Pasar Bawah Kota Bukittinggi”**. Skripsi ini disusun dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan Sarjana Strata 1 (S1) dengan gelar Sarjana Ilmu Administrasi Publik pada jurusan Ilmu Sosial Politik Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang.

Dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini, tidak terlepas dari bimbingan, saran dan motivasi dari berbagai pihak. Untuk itu, pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Syafri Anwar, M.Pd Dekan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang.
2. Bapak Drs. M. Fachri Adnan, M.Si, Ph.D Ketua Jurusan Ilmu Sosial Politik Program Studi Ilmu Administrasi Negara Universitas Negeri Padang.
3. Bapak Drs. Nurman, S., M.Si Dosen Pembimbing Akademik penulis selama mengikuti perkuliahan di Universitas Negeri Padang.

4. Bapak Drs. Suryanef, M.Si selaku Dosen Pembimbing I yang telah membimbing dan membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
5. Bapak Rahmadani Yusran, S.Sos, M.Si selaku Dosen Pembimbing II yang telah meluangkan waktu, memberikan bimbingan, arahan dan saran kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
6. Bapak Prof. Dasman Lanin M.Pd, Ph.D dan Ibu Dra. Al Rafni, M.Si selaku Tim Penguji yang telah memberikan banyak kritik dan saran yang membangun kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
7. Bapak Yudy Andry, SH selaku Kasubag Perundang-undangan dan Bapak Tarmizi, SH selaku Kasubag Dokumentasi dan Penyuluhan pada bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Bukittinggi yang telah membantu dalam memberikan informasi apa yang dibutuhkan dalam skripsi ini.
8. Bapak Mariandi Syafril selaku Seksi Kebersihan dan Ketertiban, Bapak Tufik, S.Sos selaku Seksi Evaluasi dan Pelaporan dan Bapak Syafrizal, SH selaku Seksi Pengembangan Sarana dan Prasarana Dinas Pengelolaan Pasar Bawah yang telah meluangkan waktu dan bersedia untuk diwawancarai.
9. Bapak Drs. Reka selaku Kasi Operasional dan Pengawasan, Bapak Didi selaku Staf Penyidik, Bapak Nofendi Rustam selaku Staf Operasional dan Pengawasan serta Bapak Dasrizal selaku Staf Lapangan pada Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bukittinggi yang telah meluangkan waktu dan bersedia untuk diwawancarai.

10. Pihak Pedagang kaki lima (PKL) di Pasar Bawah dan masyarakat kota Bukittinggi yang telah bersedia memberikan informasi mengenai penelitian ini.
11. Teristimewa untuk orang tuaku serta kakak-kakak ku yang telah memberikan do'a khususnya, dorongan untuk semangat dan motivasi kepada penulis secara moral maupun material agar dapat menyelesaikan skripsi ini.
12. Teman-teman seperjuangan terutama bagi rekan-rekan Jurusan Ilmu Sosial Politik Universitas Negeri Padang angkatan 2009 yang telah memberikan dukungan kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Penulis sangat menyadari meskipun telah berusaha semaksimal mungkin dalam menyempurnakan skripsi ini, namun masih terdapat banyak kekurangan dalam penulisan, masih jauh dari kesempurnaan. Untuk itu penulis mengharapkan kritikan dan saran yang membangun dari berbagai pihak untuk menyempurnakan Ilmu Pengetahuan yang penulis miliki. Meski begitu, penulis tetap berharap bahwa karya ini bisa menjadi banyak manfaat bagi semua pihak.

***Wassalamu'alaikum Wr. Wb***

Padang, Juli 2013

Marni Yessi

Penulis

## DAFTAR ISI

<b>LEMBARAN JUDUL</b>	
<b>LEMBARAN PENGESAHAN</b>	
<b>LEMBARAN TIDAK PLAGIAT</b>	
<b>LEMBARAN PERSEMBAHAN</b>	
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>i</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>ii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR GAMBAR.....</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN .....</b>	<b>ix</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Identifikasi, Pembatasan dan Perumusan Masalah.....	7
C. Fokus Penelitian .....	9
D. Tujuan Penelitian.....	10
E. Manfaat Penelitian.....	10
<b>BAB II KAJIAN KEPUSTAKAAN</b>	
A. Kajian Teoritis .....	11
1. Konsep Strategi .....	11
2. Konsep Kebijakan Publik.....	14
3. Konsep Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kota Bukittinggi.....	26
B. Kerangka Konseptual .....	28
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
A. Jenis Penelitian .....	30
B. Lokasi Penelitian .....	31
C. Informan Penelitian .....	31
D. Jenis dan Sumber Data .....	32
E. Teknik dan Alat Pengumpulan Data .....	34
F. Teknik Menguji Keabsahan Data .....	35
G. Teknik Analisis Data .....	36

**BAB IV HASIL PENELITIAN**

A. Temuan Umum Objek Penelitian.....	38
B. Temuan Khusus Penelitian .....	53
C. Pembahasan.....	99

**BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

A. Kesimpulan .....	107
B. Saran.....	108

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN**

## DAFTAR TABEL

	<b>Halaman</b>
Tabel 3.1 Informan Penelitian.....	32
Tabel 4.1 Jumlah Pedagang di Pasar Bawah Kota Bukittinggi .....	41
Tabel 4.2 Data Pegawai Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bukittinggi.....	46

## DAFTAR GAMBAR

	<b>Halaman</b>
Gambar 2.1 Bagan Implementasi Kebijakan sebagai Proses Politik dan Administrasi.....	19
Gambar 2.2 Model Implementasi Edward III.....	22
Gambar 2.3 Model implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn .....	24
Gambar 2.4 Kerangka Konseptual.....	29
Gambar 4.1 Zonasi dan Pemetaan Wilayah Pasar Bawah Kota Bukittinggi..	42
Gambar 4.2 Struktur Organisasi Satuan Polisi Pamong Praja Perda No 13 Tahun 2008 .....	49
Gambar 4.3 PKL Sedang Berjualan di Depan Papan Pengumuman Larangan .....	61
Gambar 4.4 Barang Dagangan PKL Dipindahkan Untuk Sementara Saat Penertiban Berlangsung .....	65
Gambar 4.5 PKL Sedang di Proses.....	66
Gambar 4.6 Surat Pernyataan .....	67
Gambar 4.7 Surat Berita Acara Penyitaan.....	68
Gambar 4.8 Surat Berita Acara Pengambilan Barang .....	69
Gambar 4.9 Saat Penulis Menolong Memindahkan Dagangan PKL Ketika Pengawasan Berlangsung .....	72
Gambar 4.10 Lahan Parkir Liar .....	73

## **DAFTAR LAMPIRAN**

- Lampiran 1 Pedoman Wawancara
- Lampiran 2 Dokumentasi Penelitian

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Penertiban pedagang kaki lima (PKL) masih menjadi permasalahan dilematis. Dimana berkaitan erat dengan pembangunan nasional, yaitu retribusi yang diterima dari aktifitas PKL dapat menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang cukup potensial untuk memenuhi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) serta dapat membantu sistem perkotaan dalam hal menciptakan rantai-rantai kegiatan ekonomi perkotaan (Mualim, 2008:36). Namun demikian, keberadaan PKL seringkali dianggap sebagai beban bagi kota. Hal ini disebabkan karena PKL dianggap menggunakan ruang publik di kota tanpa mengindahkan tata ruang kota. Akibatnya, PKL sering menjadi sasaran penertiban pemerintahan kota.

Di beberapa kota di Indonesia penertiban PKL yang dilakukan pemerintah selama ini malah menimbulkan permasalahan. Penertiban PKL sering menimbulkan bentrokan dengan petugas Ketentraman dan Ketertiban Umum (Trantibum) atau Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), bahkan terkesan cenderung menimbulkan kerusuhan dan kriminalisasi terhadap PKL. Contohnya, di kota-kota besar Provinsi Sumatera Barat yaitu Kota Padang dan Payakumbuh, perlakuan pemerintah kota terhadap penertiban para PKL seringkali tidak manusiawi dengan melakukan penggusuran-penggusuran tanpa mempertimbangkan kepentingan ekonomi pedagang dengan dalih mengganggu ketertiban umum, lalu lintas dan merusak keindahan kota (Pramono dkk, 2009:2).

Hal yang sama, juga terjadi di Kota Pontianak penertiban PKL sering berujung bentrokan fisik. PKL sama sekali tidak pernah diajak untuk mendiskusikan tentang Perda tahu-tahu sudah dibuat tapi malah merugikan PKL (Hasbi, 2012:4). Contoh lainnya, adalah di Kota Surabaya, penertiban PKL dilakukan di setiap sudut kota, bahu jalan, emperan toko dan sekitar *mall* yang menyebabkan muncul fenomena acak-acakan dengan dalih penertiban kepada setiap PKL yang dianggap melanggar Perda tentang Trantibum. Hal ini, kemudian mendorong lahirnya berbagai perlawanan sebagai bentuk resistensi PKL terhadap penertiban kehadiran mereka (Asiyah, 2012:7-8).

Fenomena penertiban PKL di atas, menjelaskan bahwa penertiban PKL belum terimplementasi secara optimal. Hal ini, dipengaruhi oleh belum adanya upaya konkrit baik dari pemerintah maupun dari PKL tentang tujuan dilakukan penertiban tersebut. Di USA Amandemen PKL diberikan dalam bentuk konstistusional perlindungan hukum yang mengatur hak-hak PKL. Dengan mengalokasikan atau memberikan blok-blok kota tertentu bagi mereka. Hal Ini diberikan untuk meningkatkan kesempatan kepada PKL yang bertujuan untuk melindungi keselamatan publik dengan tidak mengganggu arus lalu lintas (<http://www.nyclu>). Sedangkan Dasman (2012:6) juga mengungkapkan bahwa PKL telah diberdayakan melalui Koperasi UMKM sehingga PKL yang dibina memiliki kepastian berusaha.

Kelemahan mendasar pasca penertiban PKL selama ini adalah tidak adanya dampak yang signifikan yang ditimbulkan penertiban, baik terhadap pemanfaatan tata ruang kota sebagaimana tujuan dilakukan penertiban tersebut.

Selain itu, juga tidak ada dampak yang signifikan terhadap resiko yang ditanggung oleh PKL akibat penertiban. Temuan Thomas (2003:7) mengungkapkan walaupun penertiban PKL telah puluhan kali dilakukan oleh Satpol PP dan instansi lainnya namun wajah kota tetap tidak berubah, karena seberapapun banyak operasi penertiban dan razia digelar, PKL akan kembali lagi di lokasi semula setelah situasi dianggap memungkinkan. Temuan Thomas didukung oleh temuan Andriko (2012:3), yang mengatakan PKL menjadi suatu permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah daerah. Walaupun upaya pemerintah dalam menertibkan PKL pernah terlaksana, namun yang terjadi, semakin banyaknya PKL yang masih berjualan di daerah terlarang, sehingga dampak dari permasalahan tersebut, yaitu dapat mengganggu Trantibum.

Fenomena ini menggambarkan bahwa penertiban PKL yang dilakukan oleh pemerintah di berbagai kota di Indonesia belum optimal dan belum menyelesaikan permasalahan di perkotaan. Penertiban tersebut sangat berdampak bagi PKL sendiri dimana mereka menjadi resah setiap berjualan dan menurunnya pendapatan. Kegiatan penertiban PKL merupakan kesulitan tersendiri bagi pemerintah. Selain jumlahnya yang semakin banyak, keberadaan PKL sendiri dipengaruhi berbagai aspek terutama ekonomi.

Demikian juga halnya di Kota Bukittinggi, pada saat ini jumlah PKL yang berada di Pasar Bawah  $\pm$  100-200 orang. Jumlah PKL tidak dapat dipastikan karena mereka pada umumnya banyak yang berpindah-pindah tempat dalam menggelar dagangannya. Dari jumlah yang diperkirakan tersebut rata-rata PKL menggelar dagangannya di atas trotoar/badan jalan. PKL ini ditertibkan oleh

Satpol PP karena mereka menggunakan fasilitas publik untuk berdagang yang menimbulkan kemacetan akibat menyempitnya badan jalan dan untuk menjaga ketertiban. TIM gabungan Pemkot Bukittinggi telah menjaring puluhan PKL yang berjualan di sepanjang jalan Pasar Bawah. Tim ini terdiri atas personil TNI, Kepolisian, Dinas Perhubungan dan Satpol PP yang menyita barang dagangan milik PKL. Barang-barang tersebut dibawa dan diamankan ke kantor Satpol PP, penertiban PKL tersebut bertujuan untuk mengembalikan fungsi jalan raya (<http://www.antarasumbar.com>). Sebenarnya PKL tersebut telah diberi penempatan lokasi/tempat dan batas dispensasi waktu berjualan, namun pedagang tetap menggelar dagangannya dengan sesuka hati. Penertiban PKL yang digelar Satpol PP Kota Bukittinggi, sudah teragenda dalam rangka mendukung Kota Bukittinggi tertib, aman dan nyaman.

Berkaitan dengan penertiban PKL ini, Pemkot Bukittinggi telah menetapkan Peraturan Daerah (perda) No. 25 Tahun 2004 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum (Trantibum). Dalam pasal 8 ayat (1) Perda No. 25 tahun 2004 dijelaskan bahwa, setiap orang atau badan dilarang berjualan di jalan/trotoar, tempat umum, jenjang umum dan atau tempat lainnya yang dapat disamakan dengan itu atau diluar tempat yang khusus diperuntukan untuk berjualan. Dalam ayat (2) tempat khusus atau waktu yang diperuntukan untuk berjualan sebagaimana ayat (1) pasal ini akan ditetapkan dengan keputusan Walikota. Perda ini dilaksanakan oleh aparat pemerintah Satuan Polisi Pamong Praja yang memiliki tugas memelihara dan menyelenggarakan Ketertiban dan Ketentraman Umum wilayah/daerah-daerah.

Selanjutnya, pada tahun 2013 Pemkot Bukittinggi menetapkan Surat Keputusan Walikota Bukittinggi No.188.45-68-2013 tentang penempatan lokasi/tempat dan dispensasi waktu berjualan bagi pedagang kaki lima di depan BTC Pasar Banto Jln. Soekarno Hatta. Dalam surat keputusan Walikota ini dijelaskan bahwa: a) Lokasi atau tempat yang disediakan adalah Jln. Soekarno Hatta di depan BTC Pasar Banto pada jalur di depan Pasar Bawah, b) Dispensasi waktu mulai berlaku dari pukul 05.00 WIB (pagi) sampai dengan pukul 08.30 WIB (pagi), dengan meninggalkan lokasi berjualan dalam keadaan bersih tertib dan bebas sampah, c) Untuk keperluan tersebut diadakan penutupan arus kendaraan dari arah simpang Mandiangin ke Pasar Bawah Jln. Soekarno Hatta dari pukul 05.00 WIB (pagi) sampai dengan pukul 09.00 WIB (pagi), d) Menugaskan Dinas/instansi, ditempat yang dimaksud. Pertama Satuan Polisi Pamong Praja dan Dinas Pengelolaan Pasar untuk mengatur dan menertibkan pedagang kaki lima (PKL), kedua Dinas Kebersihan dan Pertamanan untuk membersihkan lokasi setelah selesainya dispensasi waktu, ketiga Polres Bukittinggi dan Dishub Kominfo untuk mengatur arus lalu-lintas. Pelaksanaan SK ini sudah dijalankan oleh pemerintah Kota Bukittinggi tetapi pada kenyataannya masih banyak PKL yang melanggar batas waktu yang telah ditentukan. Dimana sesaat setelah ditertibkan mereka muncul kembali dan menggelar barang dagangannya.

Strategi yang jelas diterapkan selama ini oleh pemerintah Kota Bukittinggi dalam menertibkan PKL yaitu: a) Melalui mekanisme pre-entif yaitu sosialisasi, penyuluhan, tindakan persuasif (pendekatan perorangan) maksudnya disini

sebelum aparat bertindak terlebih dahulu PKL tersebut diberitahu langsung baik secara tulisan maupun lisan bahwasannya dilarang berjualan difasilitas umum atau sejenisnya, b) Mekanisme preventif yaitu patroli dan pembinaan dimana pada saat razia Satpol PP langsung bertindak, c) Melalui mekanisme represif yaitu penertiban, pemberkasan dan sidang, terbagi atas dua, pertama represif non yustisial yaitu perkara tidak diajukan ke pengadilan maksudnya apabila pedagang tersebut terjaring razia maka tidak bermuara kepada pengadilan melainkan peringatan dengan membuat surat perjanjian, kedua represif yustisial yaitu perkara diajukan ke pengadilan maksudnya apabila pedagang terjaring razia berkali-kali maka tim gabungan akan membawa seluruh barang bukti ke pengadilan, d) *follow up* yaitu pengawasan. Strategi ini, dipilih dalam penertiban PKL oleh pemerintah Kota Bukittinggi karena, sesuai dengan *standar operating prosedur* (SOP) dalam pelaksanaan kebijakan dan penegakan perda No. 25 Tahun 2004. Disamping itu dalam kenyataannya strategi ini berkaitan dengan problematika PKL, dimana sering terjadinya pelanggaran Trantibum, kemacetan arus lalu lintas serta kebijakan berupa dispensasi waktu yang tidak dipatuhi oleh PKL.

Dengan adanya strategi tersebut Pemerintah Kota Bukittinggi telah berhasil menangani pelanggaran Perda Kota Bukittinggi yang dilakukan oleh PKL. Pada tahun 2010 ada 19 kasus yang dibawa ke pengadilan, tahun 2011 meningkat 49 kasus dan sampai Agustus 2012 sudah 39 kasus ([http:// www.bukittinggikota. go. id](http://www.bukittinggikota.go.id)). Namun, strategi tersebut masih menemui banyaknya kendala-kendala dan hambatan yang sering menjadi pemicu terjadinya bentrok

saat penertiban yaitu; *Pertama*, pedagang sering dipropokasi oleh oknum yang ada disekitarnya misal premanisme. *Kedua*, pedagang sering melakukan perlawanan (resistensi) saat dilakukan penertiban. *Ketiga*, saat razia sering bocor atau diketahui oleh pedagang. *Keempat*, adanya kerjasama antara anggota Satpol PP dengan pedagang. *Kelima*, adanya penolakan dari sejumlah kalangan terhadap penertiban PKL.

Dalam pelaksanaan tugas penegakan peraturan daerah dan kebijakan terhadap penertiban PKL, Satpol PP sering mendapat tanggapan negatif dari masyarakat dalam melakukan penertiban, bahkan pengusuran yang dilakukan dicap sebagai suatu perbuatan kejahatan atas pengrusakan hak milik barang dagangan PKL. Penertiban PKL dilakukan karena mereka menggunakan fasilitas umum seperti mengganggu para pejalan kaki, membuat pencitraan kota yang terlihat semberaut, keamanan masyarakat yang terusik, seringnya terjadi kemacetan arus lalu lintas. Berdasarkan fenomena tersebut penulis tertarik untuk meneliti lebih jauh tentang **“Strategi Pemerintah Dalam Menertibkan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Pasar Bawah Kota Bukittinggi”**.

## **B. Identifikasi, Pembatasan dan Perumusan Masalah**

### **1. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka penulis dapat mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

- a. Banyaknya PKL yang mengganggu Trantibum.
- b. Sering terjadinya bentrok antara Satpol PP dengan PKL.

- c. Kurangnya kesadaran PKL dalam mematuhi Perda No. 25 Tahun 2004 dan kebijakan pemerintah mengenai penetapan lokasi/tempat dan dispensasi waktu bagi PKL.
- d. Adanya penolakan dari sejumlah kalangan terhadap penertiban PKL.

## **2. Pembatasan Masalah**

Agar penelitian ini lebih terfokus maka penelitian ini dibatasi beberapa masalah antara lain membahas tentang 1) Strategi yang dipakai pemerintah Kota Bukittinggi dalam penertiban PKL di Pasar Bawah, 2) Masalah yang sering terjadi pada saat penertiban/penggusuran PKL, 3) Strategi yang diperoleh pemerintah Kota Bukittinggi pasca penertiban.

## **3. Perumusan Masalah**

Pemerintah Kota Bukittinggi telah berusaha melakukan penertiban terhadap PKL yang berada di Pasar Bawah, berdasarkan Perda No. 25 Tahun 2004 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum pasal 8 bahwasan ada larangan berjualan di jalan/trotoar dan fasilitas umum, membuat strategi dalam penertiban, dan telah dikeluarkannya kebijakan terhadap penetapan lokasi/tempat dan dispensasi waktu dalam berjualan bagi PKL. Hal tersebut tidak dihiraukan oleh PKL mereka masih banyak melakukan pelanggaran terhadap aturan yang telah dibuat. Jika PKL bisa ditertibkan tentunya saja akan menciptakan Ketentraman dan Ketertiban Umum dimana terjaganya kebersihan, keindahan kota, keamanan, kemacetan arus lalu lintas yang tidak terganggu. Maka itu perlu dilakukan strategi untuk menertibkan PKL agar lebih mudah menekan konflik/bentrok.

Berdasarkan permasalahan di atas maka penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

- a. Bagaimana strategi pemerintah Kota Bukittinggi dalam menertibkan PKL di Pasar Bawah?
- b. Apa faktor yang mempengaruhi penertiban PKL di Pasar Bawah Kota Bukittinggi?
- c. Bagaimana strategi pemerintah Kota Bukittinggi untuk memperoleh dukungan dari PKL pasca penertiban di Pasar Bawah?

### **C. Fokus Penelitian**

Penelitian ini difokuskan untuk menjelaskan tiga permasalahan penelitian adalah; *Pertama* strategi pemerintah dalam menertibkan PKL di Pasar Bawah Kota Bukittinggi. Hal ini perlu dilakukan, karena selama ini, peneliti belum menemukan referensi yang mengungkapkan tentang strategi pemerintah dalam menertibkan PKL yang dapat diketahui oleh masyarakat. *Kedua*, mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan strategi pemerintah Kota Bukittinggi dalam menertibkan PKL. Hal ini dilakukan karena penertiban PKL sering diartikan sebagai tindakan penggusuran belaka. *Ketiga*, kesan penertiban PKL sebagai bentuk penggusuran, menyebabkan kurangnya informasi yang berkaitan dengan upaya pemecahan masalah yang ditimbulkan pada pasca penertiban PKL.

#### **D. Tujuan Penelitian**

1. Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui: strategi pemerintah Kota Bukittinggi dalam menertibkan PKL di Pasar Bawah.
2. Mengidentifikasi faktor yang mempengaruhi dalam penertiban PKL di Pasar Bawah Kota Bukittinggi.
3. Mengetahui strategi pemerintah Kota Bukittinggi untuk memperoleh dukungan dari PKL pasca penertiban di Pasar Bawah.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang dapat diambil dengan adanya penelitian ini, antara lain:

1. Manfaat teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian teori dan konsep ilmu Administrasi Negara, terutama yang berkaitan dengan Kebijakan Publik.
2. Manfaat praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan bagi pihak-pihak yang berkepentingan dengan masalah penelitian ini yaitu strategi pemerintah dalam menertibkan PKL di Pasar Bawah Kota Bukittinggi dan diharapkan juga dapat memberikan masukan bagi aparatur pemerintah dalam membuat suatu strategi yang lebih efisien serta dapat digunakan sebagai salah satu alternatif pemecahan dari beberapa permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah Kota Bukittinggi dalam melaksanakan peraturan daerah.

## **BAB II**

### **TINJAUAN KEPUSTAKAAN**

#### **A. Kajian Teoritis**

Untuk menganalisis masalah penelitian ini, terlebih dahulu akan dibahas konsep strategi, konsep kebijakan publik, implementasi kebijakan, dan penghampiran konsep pedagang kaki lima (PKL). Untuk menjelaskan konsep-konsep ini, pada bagian ini mengacu kepada sejumlah literatur dan pendapat sejumlah ahli. Hal ini dapat mempermudah proses pemahaman terhadap hal yang akan diteliti oleh penulis. Dalam kajian kepustakaan ini akan dibahas tentang pengertian dan teori-teori yang relevan dengan penelitian yang dilakukan seperti yang diuraikan dibawah ini.

#### **1. Konsep Strategi**

Menurut Plano (1985:254) strategi merupakan rencana yang menyeluruh atau berjangka panjang yang mencakup serangkaian gerakan yang langsung diarahkan untuk mencapai tujuan yang menyeluruh. Plano membagi strategi menjadi dua pengertian strategi secara umum dan khusus, adalah sebagai berikut:

- a. Strategi secara umum adalah proses penentuan rencana para pemimpin puncak yang berfokus pada tujuan jangka panjang organisasi, disertai penyusunan suatu cara/upaya bagaimana agar tujuan dapat dicapai.
- b. Strategi secara khusus adalah tindakan yang bersifat senantiasa meningkat dan terus-menerus, serta dilakukan berdasarkan sudut pandang tentang apa yang diharapkan oleh para pelanggan di masa depan.

Lebih jauh menurut Plano, ada beberapa hal yang terdapat dalam strategi yaitu: 1) Suatu rencana yang sifatnya menyeluruh dan memiliki rentang waktu yang panjang, 2) Di dalam rencana tersebut mencakup serangkaian kegiatan yang diarahkan pada tujuan yang diharapkan, 3) Tujuan yang menjadi sasaran dari serangkaian kegiatan yang dilakukan, 4) Sebuah rencana sistematis untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Kata strategi berasal dari bahasa Yunani yaitu *stratego*, yang terbentuk dari kata *stratos* yang berarti militer dan *-ag* yang berarti memimpin. Perbedaan yang paling mendasar dari antara strategi dan taktik dalam militer adalah strategi merupakan suatu rencana keseluruhan dalam memanfaatkan sumber daya untuk memperoleh kedudukan yang menguntungkan, sedangkan taktik merupakan skema dari tindakan secara spesifik (Robert, 1999:10).

Menurut Kamus saku *Oxford*, strategi berkaitan dengan seni perang, terutama dalam hal merencanakan pergerakan pasukan, kapal dan lain-lain untuk posisi yang menguntungkan rencana dari tindakan atau kebijakan dalam bisnis dan politik.

Selanjutnya Chandler dalam Robert (1999:10) mengungkapkan strategi merupakan sebagai penentu tujuan jangka panjang, program kerja, dan alokasi sumber daya, maksudnya strategi secara eksplisit menentukan tujuan jangka panjang, sasaran organisasi, program kerja yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan, dan alokasi sumber daya yang diperlukan.

Berbeda dengan Chandler, Andrews karyanya dalam Robert (1999) mengatakan strategi merupakan bentuk dari tujuan-tujuan, kebijakan utama dan rencana untuk mencapai tujuan tersebut, yang dipaparkan sedemikian rupa

sehingga dapat menerangkan dalam usaha apa organisasi tersebut bergerak, apa jenis perusahaan tersebut dan apa macamnya.

Pendapat Andrews sama dengan pendapat Quinn dalam Robert (1999), yang menyatakan bahwa strategi adalah suatu bentuk rencana yang mengintegrasikan tujuan-tujuan utama, kebijakan-kebijakan dan rangkaian tindakan dalam suatu organisasi menjadi suatu kesatuan yang utuh. Strategi yang diformulasikan dengan baik akan membutuhkan penyusunan dan pengalokasian sumber daya yang dimiliki perusahaan menjadi suatu bentuk yang unik dan dapat bertahan. Pendapat Andrews ini, dapat dilihat dalam karyanya *Strategi for Change; Logical Incrementalism*.

Pengertian yang sama juga disampaikan oleh Zainul (2002:59) bahwa strategi pada dasarnya merupakan kerangka rencana dan tindakan yang disusun dan disiapkan dalam suatu rangkaian pentahapan yang masing-masing merupakan jawaban yang optimal terhadap tantangan baru, yang baru mungkin terjadi sebagai akibat sebelumnya. Keseluruhan proses ini terjadi dalam suatu arah dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Berbeda dengan Plano (1985), Robert (1999) dan Zainul (2002), Peter (2004:20) mengatakan bahwa dalam konsep strategi sebagian orang mencoba membedakan antara strategi dan taktik, yaitu strategi sebagai cara untuk mencapai tujuan jangka panjang sedangkan taktik yaitu cara-cara untuk mencapai tujuan jangka pendek.

Berdasarkan pendapat diatas, maka penulis menyimpulkan bahwa strategi adalah suatu cara atau taktik yang dilakukan dalam suatu perencanaan (*planning*)

dan manajemen (*management*) untuk mencapai suatu tujuan dalam jangka panjang yang diinginkan dalam suatu kegiatan permasalahan yang dihadapi, serta dilakukan berdasarkan sudut pandang tentang apa yang diharapkan untuk di masa depan untuk mencapai tujuan yang akan datang.

## **2. Konsep Kebijakan Publik**

Kebijakan publik yang ditetapkan oleh Negara harus dapat mencapai kepentingan yang berdampak langsung pada kehidupan individu, kelompok dan masyarakat. Menurut Thomas Dye dalam Wahab (1991:14) yang menjelaskan bahwa kebijakan Negara adalah pilihan tindakan apapun yang dilakukan atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan Negara berhubungan dengan unit pemerintahan tertentu dengan lingkungannya. Oleh sebab itu jika pemerintah melakukan suatu tindakan maka harus mengarah pada tujuan tertentu untuk menyelesaikan suatu masalah dalam masyarakat. Hal ini dikarenakan bahwa suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh Negara mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan apa yang dilakukan oleh pemerintah.

Friedrich dalam Islamy (2001:3) mengatakan bahwa kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan kesulitan-kesulitan dan kemungkinan-kemungkinan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Thomas dalam Subarsono, (2006:2) menjelaskan kebijakan publik mengandung makna: 1) Kebijakan publik dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta, 2) Kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah. Sementara

Shafritz Russel dalam Yeremias (2008:60) mengartikan kebijakan merupakan suatu keputusan dan sifatnya hirarkis mulai dari tingkat yang paling tinggi sampai paling bawah (*Street level*). Lebih lanjut Chandler dan Plano dalam Yeremias (2008) yang beranggapan bahwa kebijakan publik adalah merupakan suatu bentuk intervensi yang kontinum oleh pemerintah demi kepentingan orang-orang yang tidak berdaya dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pemerintahan. Sementara Dwiyanto (2008:18-19) mengemukakan pandangan bahwa kebijakan publik dalam kerangka substansi adalah segala aktifitas yang dilakukan oleh pemerintah untuk memecahkan masalah publik yang dihadapi.

Pendapat yang sama dari beberapa ahli diatas juga disampaikan oleh Anderson dalam Wahab (2012:8) mengartikan kebijakan sebagai suatu langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi. Knoepfel dkk dalam Wahab (2012:10) mereka mengartikan kebijakan sebagai rangkaian keputusan atau tindakan sebagai akibat dari interaksi terstruktur dan berulang diantara berbagai aktor, baik publik/pemerintah maupun swasta/privat yang terlibat dalam berbagai cara dalam merespon, mengidentifikasi, dan memecahkan suatu masalah yang secara politis, didefinisikan sebagai masalah publik. Makna kebijakan seperti tersebut diatas sejalan dengan pandangan Lasweel dan Kaplan dalam Zainal (2012:6-7) mengartikan, kebijakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan, menyebutkan kebijakan sebagai program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan (*goals*), sasaran (*objective*), dan kebijakan

merupakan ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode untuk menghasilkan dan mentransformasikan informasi yang relevan yang dipakai dalam memecahkan persoalan dalam kehidupan sehari-hari.

Jenkis dalam Wahab (2012:15) mengemukakan kebijakan publik merupakan serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor, berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam situasi. Keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut.

Dari keterangan yang dipaparkan diatas dapat kita tarik kesimpulan bahwa kebijakan merupakan suatu tindakan, keputusan, aturan yang dibuat oleh sejumlah aktor pemerintah atau lembaga yang bersangkutan dalam memecahkan persoalan kehidupan yang memiliki sanksi untuk mencapai suatu tujuan tertentu yang bersifat hirarkis diarahkan pada suatu masalah yang ada pada sekelompok masyarakat. Sedangkan kebijakan publik adalah suatu pilihan atau keputusan-keputusan yang dibuat oleh implementator kebijakan atau badan pemerintah yang secara resmi diakui yang bertanggung jawab atas pelaksanaan suatu program dilapangan dimana diatur dan dijalankan oleh pemerintah itu sendiri terhadap publik, melalui sosialisasi terbuka dalam upaya memecahkan, mencegah, dan menghadapi suatu masalah fenomena yang sering terjadi pada sekelompok masyarakat.

#### **a. Konsep Implementasi Kebijakan**

Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab (1991:51) menjelaskan tentang konsep implementasi kebijakan sebagai berikut:

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan Negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya, maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”.

Lebih lanjut Mazmanian dan Sabatier menjelaskan implementasi adalah pelaksanaan dalam keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan.

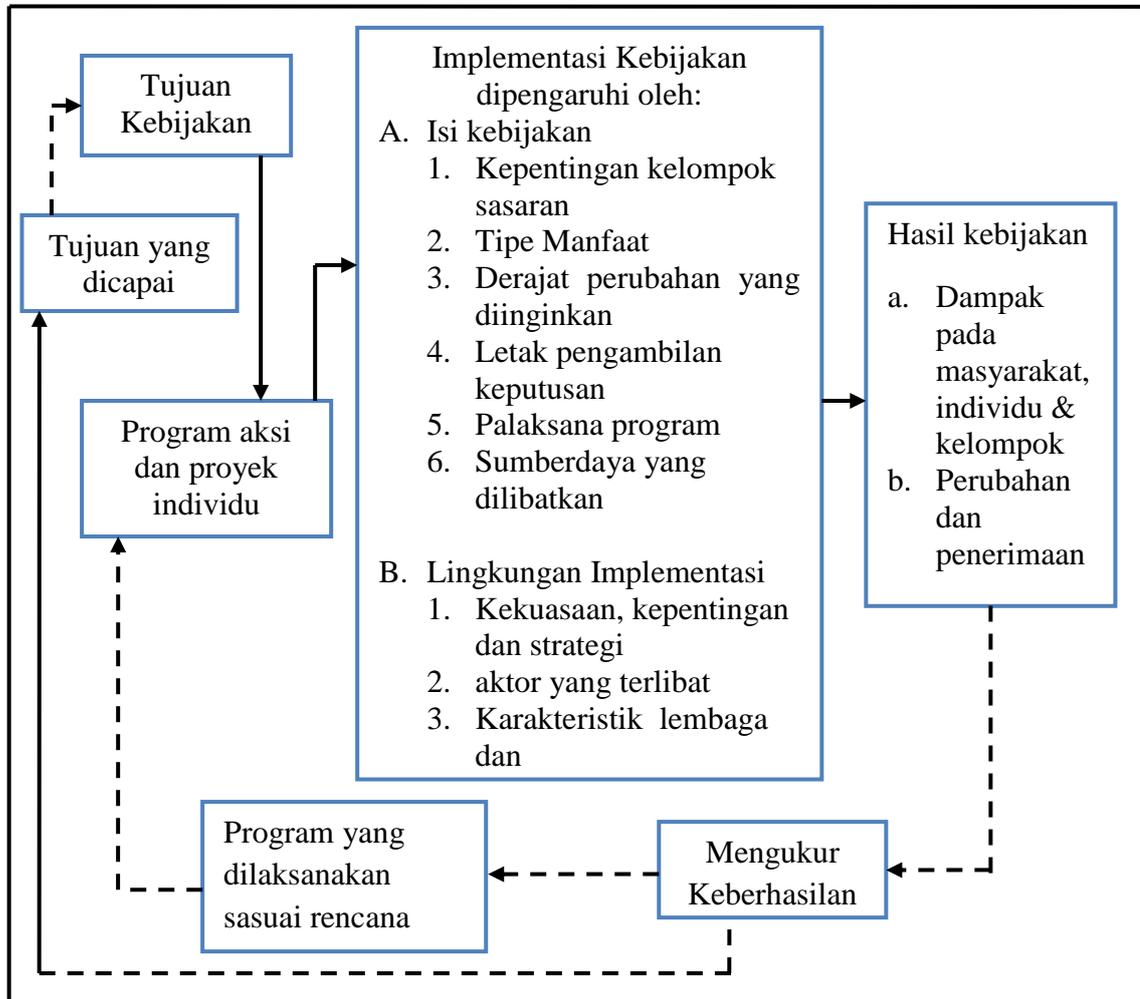
Pressman dalam Yeremias (2008:77) mengungkapkan bahwa implementasi sebagai suatu bentuk pelaksanaan yang bersifat *top down* dimana penilaiannya ditentukan dari sampai seberapa jauh terjadi deviasi terhadap desain yang telah ditetapkan. Makna implementasi diatas sejalan dengan pandangan Wahab (2012:141) mengatakan implementasi kebijakan adalah sebagai suatu proses, serangkaian keputusan (*a serial of decisions*) dan tindakan (*actions*) yang bertujuan melaksanakan keputusan pemerintah atau keputusan legislatif Negara yang telah dibuat atau dirumuskan sebelumnya.

Menurut Grindle dalam Subarsono (2006:93) mengatakan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasinya (*context of implementation*). Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementasinya dari kebijakan tersebut.

Isi kebijakan yang dimaksud Grindle mencakup hal-hal seperti berikut: (a) Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran terpengaruh oleh kebijakan, (b) Jenis manfaat yang diterima oleh kelompok sasaran, (c) Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, (d) Apakah letak sebuah program sudah tepat; (e) Apakah sebuah kebijakan sudah menyebutkan implementornya dengan rinci, (f) Apakah sebuah kebijakan sudah didukung sumber daya yang memadai. Sementara itu, isi lingkungan kebijakan mencakup: (a) Seberapa besar kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan, (b) Karakteristik lembaga dan rezim yang sedang berkuasa, (c) Tingkat kepatuhan dan daya tanggap kelompok sasaran.

Model Grindle ini lebih menitik beratkan pada konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor. Sasaran dan arena konflik yang mungkin akan terjadi di antara para aktor implementasi serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

**Gambar 2.1**  
**Bagan Implementasi Kebijakan sebagai Proses Politik dan Administrasi**



*Sumber: Grindle dalam Subarsono (2006:94)*

Edwards dalam Dwiyanto (2008:31) mengungkapkan ada empat variabel yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi kebijakan. Empat variabel tersebut adalah komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

#### 1) Komunikasi

Komunikasi menunjukkan bahwa setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program (kebijakan)

dengan para kelompok sasaran (target group). Tujuan dan sasaran dari program/kebijakan dapat disosialisasikan secara baik sehingga dapat menghindari adanya distorsi atas kebijakan dan program. Ini menjadi penting karena semakin tinggi pengetahuan kelompok sasaran atas program maka akan mengurangi tingkat penolakan dan kekeliruan dalam mengaplikasikan program dan kebijakan dalam ranah yang sesungguhnya.

## 2) Sumber Daya

Setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial. Sumber daya manusia adalah kecukupan baik kualitas maupun kuantitas implementator yang dapat melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya finansial adalah kecukupan modal investasi atas sebuah program/kebijakan. Keduanya harus diperhatikan dalam implementasi program/kebijakan pemerintah. Sebab tanpa kehandalan implementator, kebijakan jadi kurang enerjik dan berjalan lambat dan seadanya. Sedangkan, sumber daya finansial menjamin keberlangsungan program/kebijakan. Tanpa ada dukungan finansial yang memadai program tidak dapat berjalan efektif dan cepat dalam mencapai tujuan dan sasaran.

## 3) Disposisi

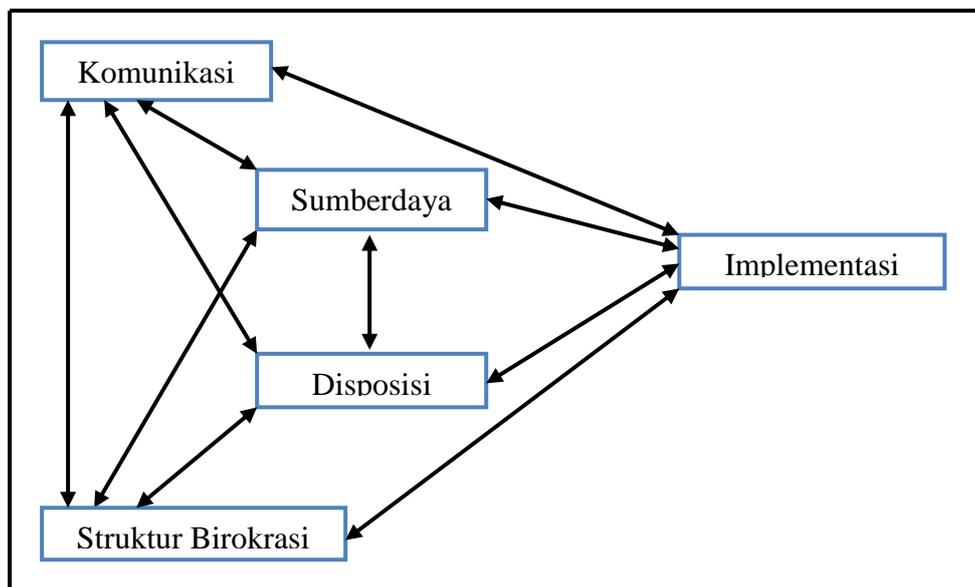
Menunjuk karakteristik yang menempel erat kepada implementator. Karakter yang penting dimiliki oleh implementator adalah kejujuran, komitmen dan demokratis. Implementator yang memiliki komitmen tinggi dan jujur akan senantiasa bertahan diantara hambatan yang ditemui dalam kebijakan. Kejujuran mengarahkan implementator untuk tetap berada dalam aras program yang telah

digariskan dalam guideline program. Komitmen dan kejujurannya, membawanya semakin antusias dalam melaksanakan tahap-tahap program secara konsisten. Sikap yang demokratis akan meningkatkan kesan baik implementator dan kebijakan dihadapan anggota kelompok sasaran. Sikap ini akan menurunkan resistensi dari masyarakat dan menumbuhkan rasa percaya dan kepedulian kelompok sasaran terhadap implementator dan program/kebijakan.

#### 4) Struktur Birokrasi

Menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting pertama adalah mekanisme dan struktur organisasi pelaksana sendiri. Mekanisme implementasi program biasanya sudah ditetapkan melalui *standar operating procedur* (SOP) yang dicantumkan dalam guideline kebijakan. SOP yang baik mencantumkan kerangka kerja yang jelas, sistematis, tidak berbelit-belit dan mudah dipahami oleh siapapun karena akan menjadi acuan dalam bekerjanya implementator. Sedangkan struktur organisasi pelaksana pun sejauh mungkin menghindari hal yang berbelit panjang dan kompleks. Struktur organisasi pelaksana harus dapat menjamin adanya pengambilan keputusan atas kejadian luar biasa dalam program secara cepat. Dalam hal ini hanya dapat lahir jika struktur didesain secara ringkas dan fleksibel menghindari “virus weberian” yang kaku, terlalu hirarkis dan birokratis. Model Edward III ini dalam dapat digambarkan sebagai berikut:

**Gambar 2.2**  
**Model Implementasi Edward III**



*Sumber: Edward III dalam Dwiyanto (2008:33)*

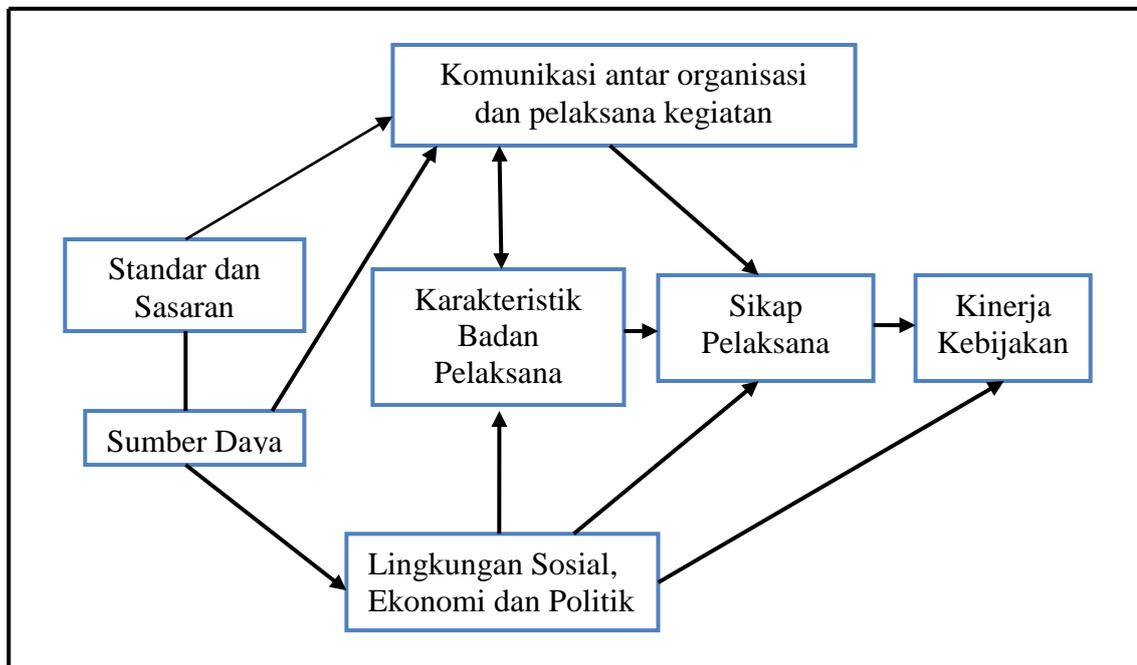
Menurut Van Meter dan Horn dalam Dwiyanto (2008:39) menetapkan beberapa variabel yang diyakini dapat mempengaruhi implementasi dan kinerja kebijakan. Beberapa variabel yang terdapat dalam Model Meter dan Horn adalah sebagai berikut:

- 1) Standar dan sasaran kebijakan, standar dan sasaran kebijakan pada dasarnya adalah apa yang hendak dicapai oleh program atau kebijakan, baik berwujud maupun tidak, jangka pendek, menengah atau panjang. Kejelasan dan sasaran kebijakan harus dapat dilihat secara spesifik sehingga diakhir program dapat diketahui keberhasilan atau kegagalan dari kebijakan yang dijalankan.
- 2) Kinerja kebijakan merupakan penilaian terhadap pencapaian standar dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan diawal.
- 3) Sumber daya menunjukkan kepada, beberapa besar dukungan finansial dan sumber daya manusia untuk melaksanakan program atau kebijakan. Hal sulit

yang terjadi adalah berapa nilai sumber daya (baik finansial maupun manusia) untuk menghasilkan implementasi kebijakan dengan kinerja yang baik.

- 4) Komunikasi antar badan pelaksana, menunjuk kepada mekanisme prosedur yang dicanangkan untuk mencapai sasaran dan tujuan program. Komunikasi ini harus ditetapkan sebagai acuan, misalnya: seberapa sering rapat rutin diadakan, tempat dan waktu.
- 5) Karakteristik badan pelaksana, menunjuk seberapa besar daya dukung struktur organisasi, nilai-nilai yang berkembang, hubungan, komunikasi yang terjadi internal birokrasi.
- 6) Lingkungan sosial, ekonomi dan politik, menunjuk bahwa lingkungan dalam ranah implementasi dapat mempengaruhi kesuksesan implementasi kebijakan itu sendiri.
- 7) Sikap pelaksana, menunjuk bahwa sikap pelaksana menjadi variabel penting dalam implementasi kebijakan. Seberapa demokratis, antusias dan responsif terhadap kelompok sasaran dan lingkungan beberapa yang dapat ditunjuk sebagai bagian dari sikap pelaksana ini.

**Gambar 2.3**  
**Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn**



*Sumber: Van Meter dan Horn dalam Dwiyanto (2008:40)*

Berbeda dengan Subarsono (2006), Dwiyanto (2008), Yeremias (2008:78) melihat suatu keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh tiga faktor umum yaitu:

- a) Logika yang digunakan oleh suatu kebijakan, yaitu sampai seberapa benar teori yang menjadi landasan kebijakan atau seberapa jauh hubungan logis antara kegiatan-kegiatan yang dilakukan dengan tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan.
- b) Hakekat kerjasama, yang dibutuhkan yaitu apakah semua pihak yang terlibat dalam kerjasama telah merupakan suatu *assembling* yang produktif. Ketersediaan sumber daya manusia yang memiliki kemampuan, komitmen untuk mengelola pelaksanaannya.

Dunn dalam Yeremias (2008:67) mengatakan dalam rangka memecahkan masalah ada beberapa tahap penting yang harus dilakukan antara lain:

- a) Penetapan agenda kebijakan (*agenda setting*). Menentukan apa yang menjadi masalah publik yang perlu dipecahkan.
- b) Formulasi kebijakan (*policy formulation*). Mengidentifikasi kemungkinan kebijakan yang dapat digunakan dalam memecahkan masalah.
- c) Adopsi kebijakan (*policy adoptions*). Ditentukan pilihan kebijakan melalui dukungan para administrator dan legislatif.
- d) Implementasi kebijakan (*policy implementation*). Dilaksanakan oleh unit-unit administratif tertentu dengan memobilisasikan dana dan sumber daya yang ada.
- e) Penilaian kebijakan (*policy assessment*). Unit yang telah ditentukan melakukan penilaian apakah semua proses implementasi telah sesuai dengan apa yang telah ditentukan atau tidak.

Berdasarkan pada pendapat-pendapat para ahli diatas maka dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa keberhasilan suatu implementasi kebijakan yaitu adanya komunikasi, sumber daya, disposisi, struktur organisasi, isu kebijakan, karakteristik kebijakan, variabel lingkungan, dan kondisi sosial. Semua itu mempengaruhi pelaksanaan dalam pembuatan suatu kebijakan karna jika kurangnya dari salah satu tersebut tentunya pelaksanaan dalam suatu kebijakan tidak berjalan sesuai dengan yang diharapkan.

Untuk memudahkan dalam menganalisis persoalan mengenai strategi pemerintah dalam menertibkan pedagang kaki lima, maka penelitian ini selanjutnya menggunakan teori Grindle dan George C. Edwards III karena lebih relevan digunakan dalam penelitian ini.

### **3. Konsep Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kota Bukittinggi**

Menurut Syamsir (2011:91) PKL merupakan perorangan yang melakukan penjualan barang-barang dengan menggunakan bagian jalan atau trotoar dan tempat-tempat untuk kepentingan umum, serta tempat lain yang bukan miliknya. Sementara definisi lain menjelaskan bahwa PKL adalah pedagang yang melakukan usaha perdagangan informal dengan menggunakan lahan terbuka atau tertutup, sebagian fasilitas umum yang ditentukan oleh pemerintah daerah sebagai tempat kegiatan usahanya baik dengan menggunakan peralatan bergerak atau peralatan bongkar pasang sesuai waktu yang telah ditentukan.

Dalam Perda Kota Bukittinggi No. 25 Tahun 2004 PKL adalah orang atau badan yang dalam usahanya menggunakan sarana dan prasarana atau perlengkapan yang mudah dibongkar pasang, yang menggunakan sebahagian atau seluruhnya tempat untuk kepentingan umum yang tidak diperuntukan bagi tempat usaha atau berjualan. PKL yang mengganggu Ketentraman dan Ketertiban Umum (Trantibum) berpedoman pada Perda Kota Bukittinggi No. 25 Tahun 2004 pasal 8 dijelaskan sebagai berikut:

1. Ayat (1) Setiap orang atau badan dilarang berjualan di jalan/trotoar, tempat umum, jenjang umum dan atau tempat lainnya yang dapat disamakan dengan itu atau diluar tempat yang khusus diperuntukan untuk berjualan.
2. Ayat (2) Tempat khusus atau waktu yang diperuntukan untuk berjualan sebagaimana ayat (1) pasal ini akan ditetapkan dengan keputusan Walikota.

Disamping itu, kebijakan berupa Keputusan Walikota Bukittinggi No. 188.45-68-2013 tentang penempatan lokasi atau tempat bagi PKL di Pasar Bawah

adalah Jln. Soekarno Hatta di depan BTC. Dispensasi waktu yang diberikan mulai berlaku dari pukul 05.00 WIB (pagi) sampai dengan pukul 08.30 WIB (pagi) dengan meninggalkan lokasi berjualan dalam keadaan bersih tertib dan bebas sampah. Adapun strategi penertiban PKL yang dilakukan oleh Satpol PP Kota Bukittinggi yaitu dengan melalui mekanisme pre-entif, mekanisme preventif, mekanisme represif yang terbagi atas dua yaitu: represif non yustisial dan represif yustisial dan *follow up*.

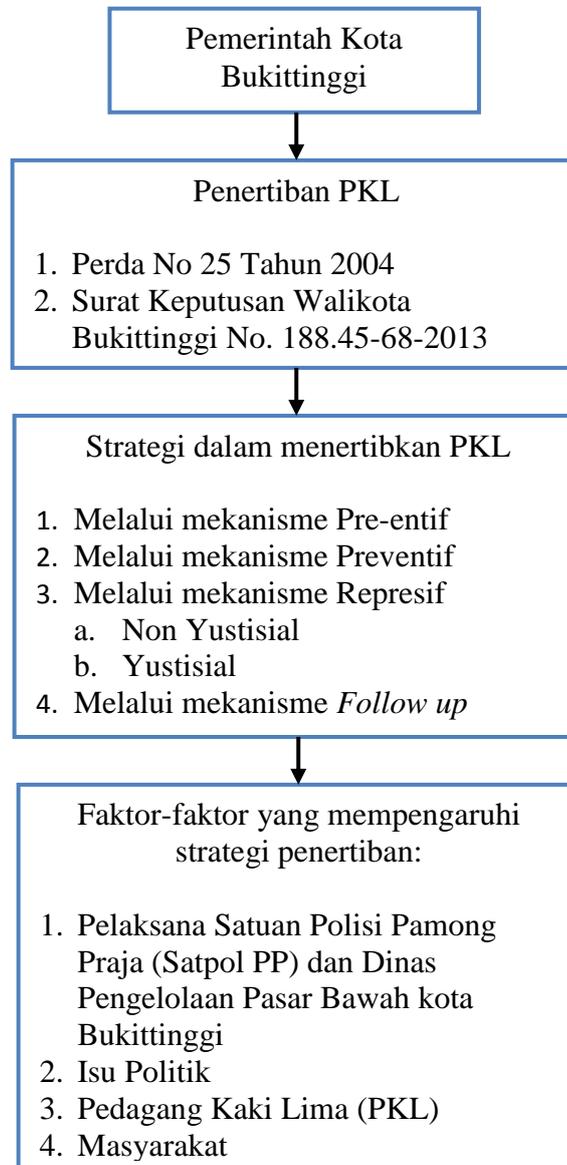
Implementasi Perda No. 25 Tahun 2004 dilaksanakan di Kota Bukittinggi yaitu di sepanjang jalan trotoar/fasilitas umum. Perda ini dijalankan oleh Satpol PP Kota Bukittinggi, yang mana di Pasar Bawah ini merupakan pasar yang selalu ramai dikunjungi masyarakat, apa lagi hari-hari tertentu yaitu hari Rabu dan Sabtu. Kebijakan yang telah dikeluarkan terhadap penertiban PKL merupakan suatu bentuk kebijakan pemerintah yang dicanangkan berkenaan dengan masalah keindahan dan ketertiban kota serta pemeliharaan sarana dan prasarana. Namun sampai saat ini, implementasi kebijakan terhadap PKL tersebut belum optimal dilaksanakan walaupun sudah adanya strategi penertiban. Misalnya setelah penertiban dilakukan oleh Satpol PP pedagang kembali berjualan atau menggelar dagangannya di tempat semula. Selain itu berbagai alasan seperti: sering terjadinya bentrok antara Satpol PP dengan PKL, saat razia sering bocor atau diketahui oleh pedagang, adanya kerjasama antara anggota Satpol PP dengan pedagang, sering dipropokasi oleh oknum yang ada disekitarnya misal premanisme dan adanya penolakan dari sejumlah kalangan terhadap penertiban PKL. Pada akhirnya persoalan-persoalan tersebut menjadi faktor-faktor yang mempengaruhi terhadap strategi penertiban PKL.

## **B. Kerangka Konseptual**

Kondisi Pasar Bawah Kota Bukittinggi cukup memprihatinkan karena banyaknya PKL yang menggunakan trotoar/badan jalan/fasilitas umum untuk berdagang yang menimbulkan kemacetan akibat menyempitnya badan jalan serta semberautnya keadaan pasar tersebut yang tidak tertata dengan rapi. Salah satu upaya yang dilakukan oleh Pemkot Bukittinggi adalah dengan melahirkan sebuah Perda No. 25 Tahun 2004 dan kebijakan yang menetapkan Surat Keputusan Walikota Bukittinggi No.188.45-68-2013, maka substansi dari kebijakan ini yaitu menertibkan PKL yang tujuannya untuk mengembalikan pencitraan kota agar tidak terlihat semberaut lagi, agar tidak mengganggu para pejalan kaki serta untuk mencegah terjadi kemacetan arus lalu lintas.

Kebijakan ini dilaksanakan oleh *stakeholder* terkait, seperti Pemkot Bukittinggi, Dinas Pengelolaan Pasar dan Satpol PP Kota Bukittinggi serta adanya kerja sama dengan masyarakat dan organisasi-organisasi yang mendukung adanya kebijakan tersebut. Adapun kerangka konseptual merupakan kerangka berfikir dalam menggambarkan hubungan konsep yang akan diteliti. Berangkat dari latar belakang masalah dan kajian teoritis, maka kerangka konseptual penelitian ini dapat dilihat dalam diagram berikut:

**Gambar 2.4**  
**Kerangka Konseptual**



## **BAB V**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan temuan dan pembahasan yang telah dilakukan maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Strategi penertiban PKL yang dilakukan pemerintah Kota Bukittinggi belum optimal dilaksanakan. Hal ini disebabkan karena pelaksanaannya bersifat jangka pendek dan tidak berdampak secara signifikan. Penertiban PKL selama ini terkesan kepada strategi represif ketimbang persuasif, yaitu lebih banyak melakukan penertiban dan penindakan ketimbang penyuluhan.
2. Penertiban PKL yang dilakukan pemerintah Kota Bukittinggi belum efektif dilaksanakan, karena dipengaruhi oleh beberapa faktor kelemahan antara lain: Kerjasama dan koordinasi yang masih menghadapi kendala seperti tidak semua dari tim terkait yang dimintai bisa hadir dalam penertiban. Anggaran yang kurang memadai, disebabkan dana yang didapat semakin hari semakin kecil. Sumber daya manusia yang terbatas, aparaturnya yang lebih andil dalam menangani PKL kekurangan aparaturnya sedangkan pelanggaran Perda semakin hari semakin bertambah. Faktor isu politik, selama ini yang mempengaruhi ketidak berhasilan penertiban PKL dipengaruhi oleh partai politik pilkada, dimana keberadaan PKL didukung oleh pejabat berwenang yang bersangkutan.
3. Pemerintah Kota Bukittinggi belum mendapatkan dukungan dari PKL, walaupun pasca penertiban berlangsung. Dimana tidak memperoleh dukungan

dari pihak terkait lainnya dan pedagang. Dimana Dinas Perhubungan tidak bersedia memberikan dan merubah SK terminal Ikabe untuk dijadikan lokasi penampungan bagi PKL. Selain itu daerah toritorial yang disediakan pemerintah bagi PKL selalu ditolak dan malangnya aspirasi PKL cenderung diabaikan oleh pemerintah daerah. Selama ini pedagang hanya diberdayakan melalui program registrasi PKL dalam pemberian bantuan bentuk pinjaman lunak oleh Dinas Koperasi Usaha Mikro, Kecil dan Menengah UMKM.

## **B. Saran**

Adapun saran yang dapat diberikan untuk kelancaran strategi penertiban pedagang kaki lima (PKL) di Pasar Bawah Kota Bukittinggi adalah sebagai berikut:

1. Agar strategi penertiban PKL ini berjalan optimal seharusnya pemerintah Kota Bukittinggi lebih difokuskan pada strategi pre-entif, karena strategi ini dapat memberikan pemahaman kepada PKL melalui sosialisasi dan penyuluhan secara intensif kepada PKL. Selain itu penertiban sebaiknya juga lebih memperlihatkan pada strategi persuasif. Karena persuasif dapat menampung aspirasi PKL, sehingga kebijakan penertiban lebih terkesan dalam *Bottom up* ketimbang *Top down*.
2. Supaya strategi penertiban PKL ini efisien dilakukan, sebaiknya pemerintah Kota Bukittinggi memberikan semacam *lesson learning*. Menurut Travers dalam Mappa (1997:6) *Lesson Learning* merupakan perubahan yang relatif permanen dalam tingkah laku sebagai akibat dari penyikapan terhadap kondisi dalam lingkungan. Ini merupakan salah satu keberhasilan dari suatu strategi.

Dengan memberikan semacam pembelajaran dan diperlukannya edukasi. Dimana Ini diberikan bukan hanya kepada PKL saja, melainkan juga kepada Satpol PP dan masyarakat. Karena tidak mungkin PKL mampu bertahan berdagang di areal terlarang kalau bukan didukung oleh masyarakat yang tetap membeli kepada mereka. Namun demikian seharusnya pemerintah juga memberikan sanksi bagi masyarakat. Disamping itu untuk terwujudnya strategi yang efisien dalam penertiban PKL, sebaiknya pemerintah pertama, lebih merealisasikan anggaran yang cukup dan disesuaikan dengan apa yang dibutuhkan oleh aparaturnya penegak Perda, guna untuk melancarkan pelaksanaannya. Kedua, sebaiknya pemerintah menambah sumber daya Satpol PP agar penertiban dapat dilakukan lebih efisien. Ketiga, sebaiknya pemerintah tidak mencampurkan antara kepentingan politik pilkada dengan penertiban PKL.

3. Agar pemerintah Kota Bukittinggi memperoleh dukungan pasca penertiban, sebaiknya pemerintah lebih memperhatikan PKL. Seperti dalam bentuk pemberdayaan PKL, dimana hanya terkesan memberikan bantuan modal saja. Tetapi tempat yang layak tidak diberikan, sehingga PKL mencari alternatif tempat sendiri untuk berjualan. Pemerintah tidak bisa menggusur PKL begitu saja tanpa adanya alternatif yang tepat dan memberikan lahan pengganti untuk mereka. Jadi sebaiknya pemerintah mempertimbangkan masukan-masukan dari pedagang dan menyediakan lokasi/tempat yang disepakati oleh PKL, tetapi tidak mengganggu Trantibum dan tidak merugikan pihak-pihak lain. Sangat diharapkan kebijaksanaan pemerintah kota Bukittinggi untuk mempertimbangkan hal tersebut untuk lebih memberdayakan PKL.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Abidin, Said Zainal. 2012. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Salemba Humanika.
- Basrowi dan Suwandi. 2008. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Grant, M Robert. 1999. *Analisis Strategi Komtemporer; Konsep, Teknik, Aplikasi*. Jakarta: Erlangga.
- Fachry Adnan dkk. 2003. *Ilmu Politik*. Padang: Universitas Negeri Padang.
- Indiahono, Dwiyanto. 2008. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Yogyakarta: Gaya Media.
- Islamy, M. Irfan. 2001. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Ittihad, Zainul Amin. 2002. *Pendidikan Kewarganegaraan*. Jakarta: Universitas Terbuka. S.
- Keban, Yeremias T. 2008. *Enam Dimensi Strategi Administrasi Publik; Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.
- Mappa, Syamasu dkk. 1994. *Teori Belajar Orang Dewasa*. Jakarta: B3PTKSM
- Moleong, J Lexsy. 2009. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Plano, C Jack. 1985. *Kamus Analisa Politik*. Jakarta: PT. Raja Gravindo.
- Schoder, Peter. 2004. *Strategi Politik*. Jakarta: Fredericg-Nauman-Stiftung.
- Syafei, Inu Kencana. 2011. *Manajemem Pemerintahan*. Bandung: Pustaka Reka Cipta.
- Sugiyono. 2011. *Metode Penelitian Administrasi dan R & D*. Bandung: Alfabeta.
- Subarsono. 2006. *Analisis Kebijakan Publik; Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- Wahab, Solichin Abdul. 2012. *Analisis Kebijakan*. Jakarta: Bumi Aksara.

Wahab, Solichin Abdul. 1991. *Analisis Kebijakan*. Jakarta: Bumi Aksara.

**Jurnal:**

Asiyah, Udji. 2012. “*Pedagang Kaki Lima Membandel di Jawa Timur*”. *Jurnal Masyarakat dan Kebudayaan Politik*. Vol. 25, No. 1. 2012:47-55.

Andriko, Fransiskus. 2012. “*Pelaksanaan Penertiban Pedagang Kaki Lima di Kecamatan Pontianak Barat*”. *Jurnal S-1 Ilmu Administrasi Negara*. Vol. 1. No. 1 Desember 2012:1-6.

Hasbi, Abang. 2012. “*Penertiban Pedagang Kaki Lima di Kecamatan Pontianak Tenggara*”. *Jurnal S-I Ilmu Administrasi Negara*. Vol. 1. No. 1 Desember 2012:1-8.

Mualim, Kismartini. 2008. “*Analisis Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) Di Simpang Lima Kabupaten Pati*”. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik*. Vol. 5. No. 1 Januari 2008:35-53.

Syamsir. 2011. “*Dampak Program Bantuan PKL Terhadap Tingkat Motivasi Pedagang Kaki Lima (PKL) di Provinsi Sumatera Barat*”. *Jurnal TINGKAP*. Vol. VII No.1, 2011:89-106.

Pramono, Wahyu. 2009. “*Kajian Model Penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) Berbasis Pedagang, Ketertiban Dan Keindahan Kota Di Provinsi Sumatera Barat*” *Artikel Ilmiah*. Februari 2009:1-26.

**Dokumen Resmi Pemerintah:**

Peraturan Pemerintah Kota Bukittinggi No. 25 Tahun 2004 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja.

Peraturan Daerah Kota Bukittinggi No. 20 Tahun 2003 tentang Penertiban dan Penindakan Penyakit Masyarakat.

Peraturan Walikota No. 13 Tahun 2009 tentang Topoksi Eselon II dan III Serta Rincian Tugas Eselon IV pada Sekretariat Daerah Kota Bukittinggi.

Peraturan Walikota Bukittinggi No. 50 Tahun 2009 tentang Topoksi Eselon II dan III Serta Rincian dan Tugas Eselon IV Pada Dinas Pengelolaan Pasar Kota Bukittinggi.

Surat Keputusan Walikota Bukittinggi No. 188.45-68-2013 tentang penempatan lokasi/tempat dan dispensasi waktu berjualan bagi pedagang kaki lima.

Acuan Rencana Strategis Dinas Pengelolaan Pasar Kota Bukittinggi Tahun 2010-2015.

Laporan Keterangan Pertanggung Jawaban Tahun 2012 (LKPJ) Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bukittinggi.

Laporan Potensi Bidang Pasar Bawah Tahun 2013.

Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Bukittinggi Tahun 2012.

#### **Tesis/Laporan Penelitian:**

Thomas Tontey, Joksen. 2003. "*Kajian Kebijakan Penataan Aktivitas Pedagang Kaki Lima di Pusat Kota Manado*". Program Pascasarjana Universitas Dipenogoro.

Dasman Lanin dkk. 2012. "*Monitoring dan Evaluasi Program Bantuan Perkuatan Modal Bagi Pedagang Kaki Lima Perkotaan, Pedagang Asongan, dan Pedagang Keliling Provinsi Sumatera Barat 2011*". Lembaga Penelitian Universitas Negeri Padang.

#### **Website:**

Pemerintah Kota Bukittinggi Provinsi Sumatera Barat. [http:// www.bukittinggikota. go. id/](http://www.bukittinggikota.go.id/), diakses 20/06/2013.

AntaraneWS. 2012. "*Tim Gabungan Pemkot Jaring Puluhan PKL*". [http:// www. antarasumbar. com/ id/ berita/ bukittinggi/ d/ 3/ 221488/ tim- gabungan- pemkot- bukittinggi- jaring- puluhan- pkl. html](http://www.antarasumbar.com/id/berita/bukittinggi/d/3/221488/tim-gabungan-pemkot-bukittinggi-jaring-puluhan-pkl.html), diakses 25/01/2013.

New York Civil Liberties Union (NYCLU). 2013. "*The Regulation Of Street Vendors*". [http:// www.nyclu. org/ content/ regulation- of- street- vendors](http://www.nyclu.org/content/regulation-of-street-vendors), diakses 29/04/2013.