

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Krisis moneter yang terjadi pada tahun 1998, telah mengakibatkan adanya pemutusan hubungan kerja (PHK) oleh perusahaan-perusahaan. Pemutusan hubungan kerja tersebut mengakibatkan banyak orang kehilangan pekerjaannya. Hal tersebut berujung pada meningkatnya jumlah pengangguran, serta berdampak pada tidak tertampungnya kaum imigran dalam sektor tersebut, sehingga mereka cenderung memilih untuk beralih ke dalam kegiatan ekonomi informal (Yunus dan Insani, 2017:24).

Hadirnya sektor informal di perkotaan, dapat dikatakan sebagai respon dari adanya para pendatang, masyarakat miskin penduduk setempat terhadap ketidakmerataan pembangunan, derasnya arus urbanisasi, dan semakin tingginya tingkat pengangguran, serta semakin kuat tingkat kemiskinan. Modernisasi yang terjadi, memicu perkembangan kota serta meningkatnya kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut ketika tidak didukung dengan ketersediaan berbagai fasilitas publik dan peluang kerja yang memadai, mengakibatkan mereka cenderung mengalami kesulitan dalam meningkatkan kesejahteraannya. Populasi penduduk yang tinggi, diiringi dengan terbatasnya lapangan pekerjaan, menuntut masyarakat untuk membuat lapangan pekerjaan secara mandiri atau beralih ke sektor informal.

Kemampuan sektor informal dalam menerima tenaga kerja, didukung oleh beberapa faktor seperti: a) Tidak membutuhkan persyaratan khusus dan *skill* tertentu; b) Tidak menuntut seseorang harus memiliki latar belakang pendidikan

yang tinggi; c) Sarana yang digunakan cukup *simple* sehingga, mudah dijangkau oleh siapapun; d) Pedagang kaki lima tidak memerlukan banyak modal sehingga, wajar jika jumlah pelaku usaha di sektor ini terus meningkat dan tidak terkontrol. Pedagang Kaki Lima (PKL) yang menjadi salah satu bagian dari sektor informal, jumlahnya terus meningkat sejalan dengan pertumbuhan populasi penduduk. Hal tersebut, dapat dilihat hampir seluruh kota di Indonesia, terbukti disetiap sudut kota pasti mudah dijumpai sekelompok PKL yang sedang menjajakan dagangannya.

Fenomena munculnya PKL disebabkan karena Indonesia merupakan negara yang populasi penduduknya tinggi, akan tetapi diiringi dengan angka strata pendidikan yang rata-rata relatif masih rendah. PKL menjadi salah satu pekerjaan yang paling mudah dan masuk akal, untuk dilakukan sebagai jalan mempertahankan dan menyambung hidup khususnya di kota-kota besar, ketika mereka tidak memiliki kemampuan modal dan *skill*. Derasnya arus urbanisasi, turut mengambil peran sebagai faktor pesatnya perkembangan PKL. Urbanisasi merupakan istilah untuk menyebutkan perpindahan penduduk dari desa menuju kota. Indonesia merupakan negara dengan tingkat urbanisasi tertinggi, sebanyak 32% orang miskin tinggal di wilayah perkotaan (Handoyo dalam Nurhadi, 2019:54). Kaum urban, sebagian besar memiliki tujuan yang sama, yaitu untuk memperbaiki kehidupan serta mendongkrak perekonomian keluarga. Lapangan pekerjaan memang terbuka luas di perkotaan, namun hanya sebagian dari kaum urban yang dapat memenuhi persyaratan, serta kualifikasi untuk memasuki lowongan pekerjaan yang tersedia, maka salah satu alternatif yang dapat dilakukan adalah menjadi PKL.

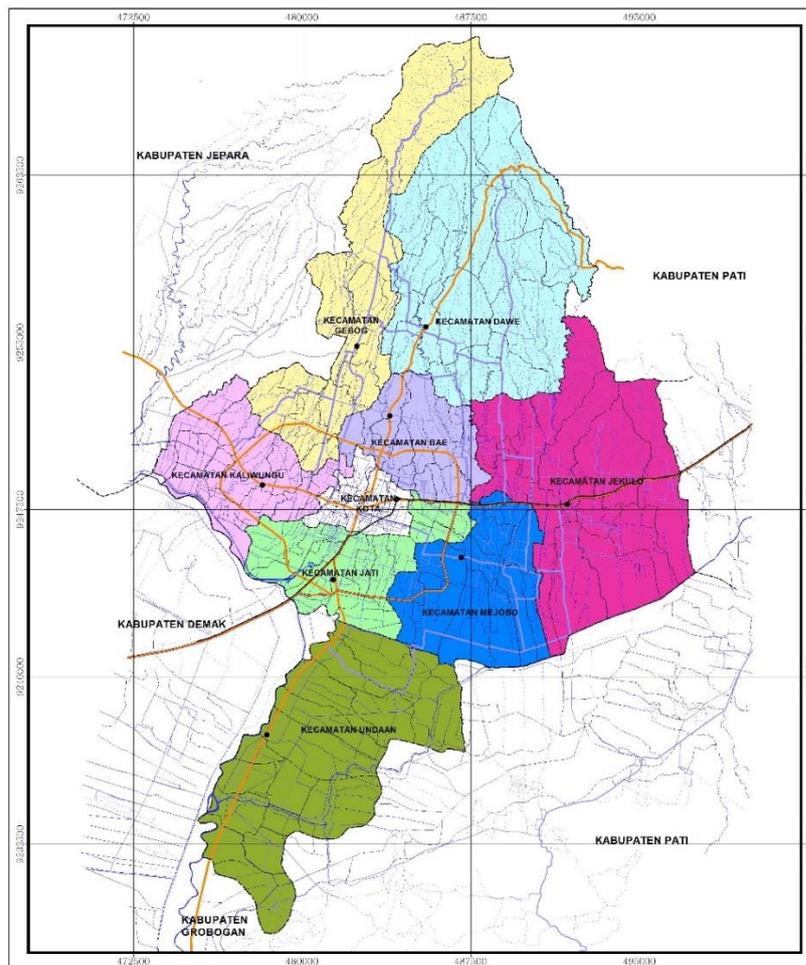
Pedagang Kaki Lima (PKL) merupakan sebutan bagi para pedagang yang berjualan di trotoar atau bahu jalan, yang sebenarnya disediakan bagi para pejalan kaki. PKL dapat dikategorikan sebagai usaha kecil, di mana usaha ini dapat memperluas lapangan pekerjaan, mampu menyediakan pelayanan ekonomi yang luas bagi masyarakat, membantu pemerataan dan peningkatan pendapatan masyarakat, mendukung pertumbuhan ekonomi, serta membantu menciptakan stabilitas perekonomian. Pedagang Kaki Lima sering kali dianggap sebagai masalah di daerah perkotaan terlebih kota-kota besar, di mana meskipun sudah ditertibkan, PKL akan tetap muncul bahkan semakin banyak jumlahnya. Pertumbuhan pedagang kaki lima yang pesat, mengakibatkan semakin terbatasnya tempat untuk PKL berjualan, sehingga mau tidak mau PKL berjualan di lokasi atau tempat yang tidak semestinya diperuntukkan untuk berjualan (Rizki, 2017:195). Hal tersebut mengakibatkan, banyak PKL yang menjadikan bahu jalan atau trotoar sebagai tempat untuk berjualan, meskipun sebenarnya hal tersebut dilarang karena mengganggu ketertimban umum.

Keadaan tata ruang kota yang semakin padat seiring berjalannya waktu, ditambah dengan keberadaan PKL di beberapa titik lokasi yang tidak sesuai, mengakibatkan kota tidak tertata dan menimbulkan kemacetan. PKL berjualan di lokasi yang sebenarnya tidak diperuntukkan untuk lokasi berdagang, tidak mengantongi perizinan, dan mengakibatkan terganggunya ketertiban umum sehingga diperlukan adanya upaya penataan PKL agar lebih tertib dan tertata. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 41 Tahun 2012 tentang Pedoman Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, disebutkan jika penatan PKL memiliki

tujuan guna memberi kesempatan untuk PKL, agar dapat berusaha melalui lokasi yang ditetapkan sesuai dengan kegunaannya.

Masalah terkait PKL terjadi hampir diseluruh kota di Indonesia, tidak terkecuali Kabupaten Kudus. Kabupaten yang terkenal dengan olahan jenangnya ini, adalah kabupaten terkecil di wilayah Jawa Tengah, yang berbatasan dengan Kabupaten Demak, Kabupaten Grobogan, Kabupaten Pati, dan Kabupaten Jepara, yang dapat dilihat pada gambar dibawah ini.

**Gambar 1.1**  
**Peta Kabupaten Kudus**



Sumber : <https://peta-hd.com>

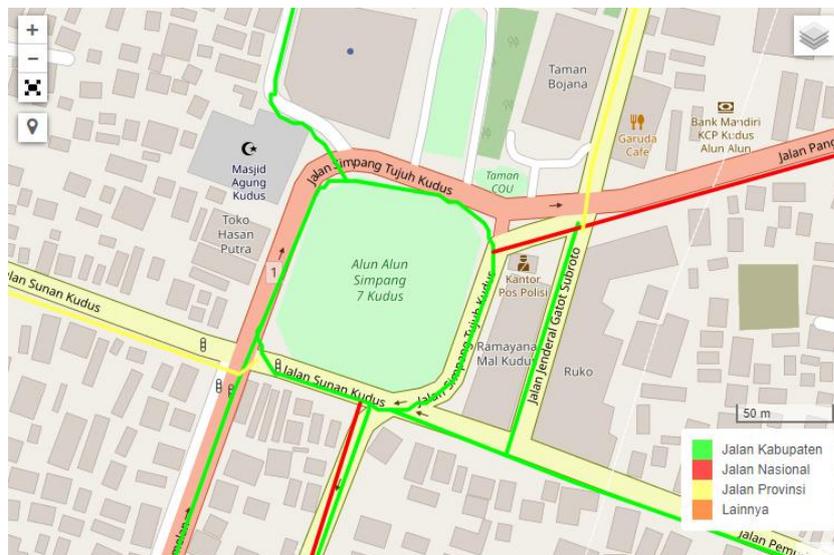
Di dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 11 Tahun 2017 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, penataan PKL dilakukan terhadap PKL, serta lokasi yang menjadi tempat kegiatan PKL menjajakan barang dagangannya. Terkait dengan penetapan lokasi binaan, atau kawasan tertentu untuk kegiatan berjualan bagi PKL ditetapkan oleh Bupati. Lokasi binaan tersebut, terdiri dari lokasi permanen atau zona hijau PKL dan lokasi sementara atau zona kuning. Lokasi permanen diarahkan atau ditujukan untuk menjadi kawasan, dengan dagangan yang berfungsi untuk promosi dan pembuatan komoditas unggulan daerah. Lokasi sementara atau zona kuning PKL diperuntukkan sebagai tempat berdagang PKL, dengan waktu buka atau jam operasionalnya dibatasi pada waktu-waktu yang telah ditetapkan. Lokasi lain yang diatur dalam peraturan yaitu, lokasi larangan atau zona merah PKL (kawasan di sepanjang tepi jalan atau bahu jalan, serta area trotoar di ruang publik). Bagi PKL yang nekat untuk berjualan di zona merah, serta fasilitas umum lainnya yang termasuk kedalam kategori zona merah, maka akan mendapatkan sanksi denda administratif sebesar Rp 500.000,00.

Pemerintah Kabupaten Kudus di dalam menata PKL mengeluarkan Peraturan Bupati Kudus Nomor 8 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Kudus Nomor 11 tahun 2017, yang menjabarkan tentang klasifikasi PKL, penataan PKL, tandan daftar uaha dan kartu identitas PKL, pemberdayaan PKL, monitoring evaluasi, tim penataan dan pemberdayaan PKL, pembinaan dan pengawasan, serta sanksi administratif bagi PKL. Peraturan tersebut, juga menetapkan Kawasan Alun-alun Simpang Tujuh sebagai salah satu

titik lokasi yang menjadi zona merah. Kawasan Alun-alun Simpang Tujuh terletak di Jalan Simpang Tujuh, di mana menurut Peraturan Bupati No. 8 Tahun 2021 Pasal 11 Ayat 2 menyebutkan Jalan Simpang Tujuh sebagai salah satu lokasi larangan PKL (zona merah/zona bersih PKL) pada kawasan ruang di wilayah perkotaan. Batas-batas zona merah pada kawasan Alun-alun Simpang Tujuh dapat dilihat pada gambar dibawah ini.

**Gambar 1.2**

### **Jalan Simpang Tujuh Kabupaten Kudus**



Sumber : <https://pupr.kuduskab.go.id>

Berdasarkan gambar di atas, dapat diketahui bahwa batas-batas zona merah di kawasan alun-alun Simpang Tujuh adalah ruas jalan yang melingkari alun-alun sepanjang Jalan Simpang Tujuh. Hal tersebut menjelaskan bahwa kawasan tersebut tidak dapat digunakan untuk berjualan oleh PKL. Sebelum terdapat peraturan Bupati No. 8 Tahun 2021 Jalan Simpang Tujuh merupakan lokasi sementara (zona kuning), sehingga kawasan tersebut masih dapat digunakan untuk berjualan sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan oleh pemerintah yaitu mulai pukul 16.00 WIB sampai pukul 24.00 WIB. Berdasarkan hal tersebut, dapat diketahui bahwa kawasan alun-alun yang terletak di Jalan Simpang Tujuh mengalami perubahan status zonasi dari zona kuning menjadi zona merah.

Status zona merah yang dimiliki kawasan alun-alun Simpang Tujuh, tidak mempengaruhi kegiatan yang dilakukan oleh PKL. Keberadaan PKL di kawasan tersebut telah menjadi pemandangan sehari-hari. Pedagang Kaki Lima (PKL) di kawasan tersebut, biasanya berdagang mulai pukul 16.00 WIB sampai pukul 24.00 WIB, depan Pendapa Pemerintah Kabupaten Kudus serta di depan Masjid Agung Kudus yang berada di kawasan Alun-alun Simpang Tujuh. Berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan Kepala Subkoordinator Pemberdayaan PKL Dinas Perdagangan Kabupaten Kudus, keberadaan PKL di kawasan alun-alun Simpang Tujuh disebabkan karena kelonggaran yang diberikan oleh Kepala Daerah terdahulu, sehingga lokasi tersebut terlanjur penuh dengan PKL.

**Gambar 1.3**  
**PKL di Kawasan Alun-Alun Simpang Tujuh Bagian Utara**



*Sumber : Dokumentasi Peneliti*

Gambar di atas menunjukkan, deretan PKL di Kawasan Alun-alun Simpang Tujuh berjualan di kawasan Jalan Simpang Tujuh di bagian utara, lebit tepatnya di depan Kantor Pemerintah Kabupaten Kudus pada sore hari. Para PKL memanfaatkan badan jalan untuk menjual dagangan mereka. Para PKL mulai membuka lapaknya pada pukul 16.00 WIB.

**Gambar 1.4**  
**PKL di Kawasan Alun-Alun Simpang Tujuh Bagian Barat**



*Sumber : Dokumentasi Peneliti*

Gambar di atas, menunjukkan PKL di bagian barat alun-alun pada sore hari, lebih tepatnya di depan Masjid Agung. Berdasarkan gambar di atas, terlihat keadaan jalan yang tidak rapi, sebab keberadaan PKL di pinggir jalan yang bercampur dengan mobil yang terparkir di lokasi tersebut.

Berdasarkan klasifikasi PKL dalam Peraturan Bupati No. 8 Tahun 2021 Pasal 2 mengelompokkan PKL menjadi tiga, yaitu PKL tetap, PKL keliling, dan PKL sekolah. PKL yang menempati kawasan alun-alun Simpang Tujuh merupakan PKL tetap, di mana para PKL menetap di kawasan alun-alun dan tidak berpindah tempat dalam berjualan. Jumlah PKL di kawasan Alun-alun Simpang Tujuh yang terdaftar menjadi anggota paguyuban, yaitu sebanyak 51 PKL dengan berbagai macam dagangan sebagai berikut.

**Tabel 1.1**  
**Jumlah PKL Kawasan Alun-Alun Simpang Tujuh Tahun 2022**

<b>No.</b>	<b>Jenis Dagangan</b>	<b>Jumlah</b>
1.	Minuman	14
2.	Makanan	30
3.	Aksesoris	3
4.	Rokok	3
5.	Pulsa	1
Jumlah Total		51

*Sumber: Data diolah peneliti*

Dari jumlah total PKL di atas, tidak semua aktif dalam berjualan. Jumlah PKL yang aktif dalam berjualan, hanya sekitar 20 PKL yang rata-rata menjual makanan dan minuman. Penataan PKL di kawasan tersebut sangat diperlukan, sehingga ketertiban dan keindahan kawasan tersebut dapat terlihat. Kebijakan penataan PKL melalui Dinas Perdagangan Kabupaten Kudus diharapkan dapat

mengatasi kesemrawutan di Kawasan Alun-alun Simpang Tujuh, dan para PKL tertib serta rapi ketika berdagang pada tempat yang telah ditetapkan oleh pemerintah Kabupaten Kudus melalui Dinas Perdagangan.

Berdasarkan penjelasan terkait masalah PKL di atas, maka penelitian ini mengambil judul Implementasi Kebijakan Penataan PKL di Kawasan Alun-Alun Simpang Tujuh Kabupaten Kudus.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan penjabaran latar belakang di atas, maka peneliti memberikan batasan masalah yang akan dibahas dalam beberapa rumusan masalah, sebagai berikut:

- a. Bagaimana implementasi Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima di Kawasan Alun-Alun Simpang Tujuh Kabupaten Kudus?.
- b. Apa faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima di Kawasan Alun-Alun Simpang Tujuh Kabupaten Kudus?.

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini diantaranya :

- a. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis, implementasi Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima di Kawasan Alun-Alun Simpang Tujuh Kabupaten Kudus.
- b. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis, faktor-faktor yang mendukung dan menghambat dalam implementasi Kebijakan Penataan PKL di Kawasan Alun-Alun Simpang Tujuh Kabupaten Kudus.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat Teoritis**

Manfaat teoritis, yang diharapkan dari adanya penelitian ini sebagai berikut:

- a. Penelitian ini, diharapkan dapat memberi sumbangan berupa pikiran dan informasi yang berhubungan dengan implementasi kebijakan penataan kawasan PKL.
- b. Penelitian ini, diharapkan dapat menjadi referensi bagi mahasiswa, atau peneliti lain yang hendak melakukan penelitian mengenai kebijakan penataan PKL.
- c. Penelitian ini, diharapkan bermanfaat dalam pengembangan ilmu pengetahuan dalam bentuk penelitian baru yang dapat mendukung penataan PKL secara optimal.

### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Manfaat praktis yang diharapkan dari adanya penelitian ini yaitu:

- a. Bagi pemerintah Kabupaten Kudus, hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi pemerintah sebagai bentuk evaluasi terhadap kebijakan penataan PKL, serta diharapkan menjadi bahan rujukan pengembangan kompetensi untuk memperbaiki kinerja pemerintah Kabupaten Kudus dalam melakukan penataan PKL.
- b. Bagi akademisi, hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk membantu proses belajar mengajar dan penerapan ilmu pengetahuan, khususnya bagi mahasiswa Administrasi Publik.

- c. Bagi pembaca, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai sumber referensi tambahan dan sebagai pengembangan ide-ide baru, untuk penelitian yang dilakukan selanjutnya.

## **1.5 Kerangka Teori**

### **1.5.1 Penelitian Terdahulu**

Penelitian terdahulu, merupakan cara peneliti untuk membandingkan penelitian-penelitian yang telah dilakukan sebelumnya, dengan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti sekarang, dengan posisi di mana penelitian terdahulu dijadikan sebagai bahan acuan bagi peneliti, dalam menemukan pemecahan masalah dengan tetap mempertahankan orisinalitas penelitian sekarang. Beberapa penelitian terdahulu yang terkait dengan implementasi kebijakan penataan PKL disajikan sebagai berikut.

Penelitian yang dilakukan oleh M. Irfan, Nia Kania Kurniawati, Tb. Ace Hasan Syadzily, meneliti implementasi Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima di Kota Serang. Di dalam penelitian ini, metode penelitian yang digunakan ialah metode kuantitatif, dengan teknik pengumpulan data menggunakan angket. Hasil penelitian ini, menunjukkan bahwa terkait proses komunikasi, pelaksana kebijakan belum membagikan informasi yang lengkap terkait dengan kebijakan penataan kepada PKL. Para PKL yang beroperasi di lokasi yang bukan peruntukannya seperti di trotoar, bahu jalan, dan fasilitas publik lainnya, kebanyakan belum paham jika tindakannya tersebut dapat terkena sanksi. Terkait faktor sumber daya, baik dari SDM maupun keadaan lokasi PKL belum memadai. Faktor disposisi, menunjukkan bahwa sikap aparatur terbilang baik dalam melaksanakan penertiban. Terkait

struktur birokrasi, standar operasional prosedur dilakukan melalui beberapa tahapan sebelum melakukan penertiban yang meliputi pemberitahuan, penandatanganan surat pernyataan, dan PKL dapat merapikan lapaknya (Irfan dkk, 2018 : 83-93).

Penelitian lain dilakukan oleh Kurhayadi dan Sopyan Effendi, di mana dalam penelitiannya membahas implementasi kebijakan penataan dan pembinaan pedagang kaki lima (PKL) di Kota Bandung. Metode penelitian yang digunakan, ialah kualitatif dan teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara, observasi dan dokumentasi. Di dalam studi ini, menemukan bahwa Penataan dan pembinaan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kota Bandung berdasarkan Perda No. 04 Tahun 2011, dititikberatkan pada kawasan-kawasan dalam kategori zona merah, kuning, dan hijau. Hambatan dalam pelaksanaan penataan pedagang kaki lima, yaitu rendahnya tingkat kesadaran hukum, lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh aktor pelaksana kebijakan, dan kurangnya tempat-tempat relokasi yang memadai dan strategis bagi PKL. Beberapa upaya yang dilakukan, guna mengatasi kendala dalam menjalankan penataan PKL, yaitu dilakukannya pembinaan dan penyuluhan kepada para PKL tentang pemanfaatan atau pemakaian area usaha, pengembangan usaha dan permodalan, yang sekaligus menjadi wadah untuk memberikan penjelasan terkait Peraturan Daerah No. 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima oleh Dinas KUKM dan Perindag Kota Bandung (Kurhayadi & Sopyan Effendi, 2017 : 1-20).

Penelitian yang dilakukan oleh Cania Grenada dan Amni Zarkasyi Rahman membahas terkait implementasi kebijakan penataan dan pembinaan PKL di lokasi zona merah di Kawasan Alun-Alun dan Masjid Raya Kota Bandung. Metode

penelitian yang digunakan ialah deskriptif kualitatif, dengan teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Di dalam studi ini, menemukan bahwa dalam mewujudkan tujuan kebijakan penataan serta pembinaan PKL di kawasan zona merah dilakukan dengan upaya penataan, pembinaan dan pengawasan. Terdapat sebagian PKL yang sudah direlokasi, sebagian kelompok PKL yang telah diberikan sosialisasi mendukung dan patuh dalam pelaksanaan relokasi dan pembinaan melalui bimbingan teknis serta pemberian tanda pengenal bagi PKL. Pengawasan dilaksanakan oleh petugas Satgasus, di mana laporan setelah pengawasan dilakukan dan pelaksanaan sanksi diberlakukan baik bagi PKL serta masyarakat. Faktor pendukung keberhasilan penataan dan pembinaan PKL adalah komunikasi yang baik serta karakteristik badan pelaksana yang memiliki pembagian tugas dan wewenang. Terkait disposisi, di mana pelaksana kebijakan mempunyai wawasan atau pengetahuan yang baik tentang kebijakan, serta tugas yang dimiliki masing-masing, serta kondisi lingkungan eksternal sosial dan politik yang kondusif. Terkait faktor yang menghambat, adalah standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, dan kondisi ekonomi (Grenada & Amni Z. Rahman, 2017 : 1-13).

Penelitian lain juga dilakukan oleh Yayat Sujatna, yang menganalisis serta mendeskripsikan kebijakan dan implementasi kebijakan, serta hambatan yang ditemui dalam Penataan PKL di Kawasan Kota Tua Jakarta. Metode penelitian yang digunakan, dalam penelitian ini adalah kualitatif dengan teknik pengumpulan data, melalui observasi dan wawancara. Di dalam studi ini, menemukan bahwa dalam proses implementasi kebijakan penataan PKL di kawasan tersebut, penataan

mengikutsertakan banyak *stakeholders*. Di dalam implementasi kebijakan penataan PKL di Kawasan Kota Tua terdapat beberapa hambatan, seperti terus bertambahnya jumlah pedagang ilegal, para pedagang yang kurang disiplin, dan sarana prasarana yang tidak mendukung (Sujatna, 2018 : 307-314).

Penelitian yang dilakukan oleh Dian Lestari, Joko Widodo, Sri Dayati, Joko Tri Nugraha ini menganalisis dan mendeskripsikan, 1) implementasi serta sosialisasi kebijakan penataan, pengelolaan, dan pemberdayaan PKL di Kota Salatiga; 2) faktor- faktor penghambat dan pendorong dalam proses Implementasi Kebijakan Penataan, Pengelolaan, dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kota Salatiga. Metode penelitian adalah kualitatif, dengan teknik pengumpulan data menggunakan observasi, dokumentasi, wawancara. Hasil penelitian ini, menunjukkan bahwa masih banyak PKL berjualan di lokasi yang dilarang. Sosialisasi terkait program kebijakan kepada para PKL, dilakukan oleh Dinas Perdagangan bersama dengan petugas kecamatan serta tokoh masyarakat. Komunikasi yang dilakukan Dinas Perdagangan, dalam menata PKL menggunakan pendekatan secara kekeluargaan, dengan melibatkan beberapa instansi untuk membantu dalam penataan, pengelolaan, dan pemberdayaan PKL. Di dalam pelaksanaan penataan PKL kurang adanya ketegasan, serta sumber daya yang berupa fasilitas untuk PKL di Kota Salatiga masih kurang memadai (Lestari dkk, 2018 : 170-177).

Penelitian lain yang dilakukan oleh Kartini Maharani Abdul, di mana dalam penelitian ini menganalisis serta mendeskripsikan terkait implementasi kebijakan penataan PKL di Pasar Sore Kota Tanjung Selor Kabupaten Bulungan, sekaligus

faktor yang menghambat implementasi kebijakan penataan PKL di wilayah tersebut. Di dalam penelitian ini, metode yang digunakan ialah deskriptif kualitatif, dengan pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Hasil penelitian, menunjukkan bahwa kebijakan terkait penataan PKL belum terlaksana. Proses penataan PKL di Pasar Sore, dijalankan dengan berupaya merelokasi PKL ke tempat yang baru. Proses relokasi para PKL, belum dapat dijalankan dengan baik karena beberapa pihak yang berperan dalam proses implementasi menolak bekerja sama. Terdapat faktor penghambat yakni, para pedagang menolak untuk direlokasi ke lokasi baru dan memilih untuk tetap berdagang di trotoar, para PKL tersebut menolak untuk direlokasi sementara ke pasar induk dengan alasan jarak yang jauh dari sungai, serta mengklaim bahwa biaya transportasi naik menjadi dua kali lipat, serta belum terdapat lokasi baru sebagai tempat alternatif untuk para PKL berdagang (Abdul, 2019 : 50-61).

Penelitian yang dilakukan oleh Haeruddin, membahas tentang pelaksanaan kebijakan dan faktor-faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan penataan PKL di Kota Kendari. Di dalam penelitian ini metode yang digunakan ialah kualitatif deskriptif, dengan teknik pengumpulan data menggunakan observasi, wawancara dan dokumentasi. Penelitian ini, menemukan bahwa dalam implementasi kebijakan penataan PKL belum ada hukuman yang tegas bagi para PKL yang bandel, PKL tetap berdagang dibahu jalan meskipun sudah sering mendapat teguran dari petugas. Pungutan retribusi yang dilakukan oleh petugas pasar menyebabkan PKL sulit ditertibkan. Di satu sisi petugas ditugaskan untuk

menertibkan PKL, namun di sisi lain masih terdapat petugas pemerintah yang melakukan pungutan retribusi (Haeruddin, 2019 : 1-16).

Penelitian lain terkait implementasi kebijakan penataan PKL, juga dilakukan oleh Dieskhe Alya Fitradella dan Dyah Widyastuti, yang meneliti tentang implementasi Peraturan Daerah No. 14 Tahun 2012 dan juga program-program yang dijalankan oleh pemerintah Kota Madiun untuk menata PKL, dan menganalisis faktor-faktor yang menjadi pendorong serta penghambat implementasi kebijakan penataan PKL di Kota Madiun. Metode dalam penelitian ini adalah kualitatif, pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara mendalam dan dokumentasi. Penelitian ini, menemukan bahwa terdapat ketidaksesuaian tahapan, antara perencanaan program kegiatan yang dilaksanakan oleh Dinas Perdagangan dengan prosedur penataan PKL yang tertuang dalam kebijakan. Pemberdayaan PKL di Kota Madiun dilakukan dengan cara meningkatkan usaha, memberi bantuan fasilitas sarana dan parasarana untuk berdagang, mengadakan penguatan kelembagaan, memberi bantuan fasilitas guna meningkatkan produksi, serta melakukan pembinaan dan bimbingan teknis terhadap para PKL. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, implementasi penataan dan pemberdayaan PKL Kota Madiun belum berjalan dengan baik secara keseluruhan. Hal ini, dibuktikan dengan belum berhasilnya 5 program kebijakan yang telah dijalankan, dan 4 program kebijakan yang lain berhasil karena dapat memberi manfaat bagi pemerintah maupun PKL. Faktor penghambat, yaitu kurangnya SDM yang dimiliki pemerintah serta PKL bandel yang masih melanggar peraturan. Faktor pendukung terdapat kerja sama serta koordinasi dari SKPD yang

sudah baik, serta ketegasan pemerintah terhadap aturan yang dijalankan (Fitradella & Dyah Widyastuti, 2020).

Penelitian lain juga dilakukan oleh Frista Iin Wahyuni, yang membahas implementasi kebijakan program pemerintah dalam penataan ruang pedagang kaki lima di Sentral Isimu, Kecamatan Tibawa, Kabupaten Gorontalo. Penelitian ini, menggunakan metode kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara, observasi dan dokumentasi. Di dalam penelitian ini, menemukan bahwa implementasi program pemerintah terkait pemberian penyuluhan dan pembinaan terhadap PKL di Sentral Isimu, tidak berjalan dengan baik. Terkait pengawasan dan penertiban pada PKL, pemerintah telah menjalankan tugas dan fungsinya untuk melaksanakan pengawasan dan penertiban melalui Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), pengawasan kebersihan makanan melalui Dinas Kesehatan. Di dalam penyediaan lahan baru bagi PKL, serta program pelatihan dan bantuan modal bagi PKL, belum berjalan dengan baik. Faktor pendukung kebijakan pemerintah dalam penataan ruang PKL, yaitu diantaranya lokasi untuk berdagang, tingkat konsumen, serta keluwesan PKL dalam bekerja. Faktor yang menjadi penghambat kebijakan pemerintah dalam penataan ruang PKL, yaitu modal kerja, peraturan daerah yang ada, serta terdapat gangguan keamanan (Wahyuni, 2020 : 77-78).

Deni Sudrajat dalam penelitiannya, membahas tentang implementasi kebijakan penataan Pedagang Kaki Lima di Kota Tasikmalaya, yang telah dijalankan oleh Pemerintah Kota Tasikmalaya pada sebagian ruas Jalan Cihideung. Metode penelitian yang digunakan ialah deskriptif serta pendekatan kualitatif,

dengan pengumpulan data terdiri dari data primer dan sekunder, serta teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara mendalam, dan studi dokumentasi. Penelitian ini menemukan bahwa penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) belum dapat sepenuhnya dikatakan ideal, sebab penataan PKL idealnya dilakukan dengan melakukan relokasi atau pemindahan PKL ke tempat atau lokasi yang strategis dengan didukung adanya infrastruktur yang memadai. Pedagang Kaki Lima sebagai obyek dalam implementasi kebijakan penataan pada sebagian Ruas Jalan Cihideung, belum sepenuhnya membangun komitmen dan mematuhi ketentuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan tersebut (Sudrajat, 2020 : 58-65).

**Tabel 1.2**

**Penelitian Terdahulu**

<b>No (1)</b>	<b>Peneliti, Judul, dan Jurnal (2)</b>	<b>Tujuan dan Metode (3)</b>	<b>Hasil Penelitian (4)</b>
<b>1.</b>	M. Irfan, Nia Kania Kurniawati, dan Tb. Ace Hasan Syadzily. Implementasi Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) Di Kota Serang. Journal of Indonesian Public	Mengetahui seberapa besar Implementasi Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima di Kota Serang. Metode kuantitatif. Teknik pengumpulan data berbasis angket.	Hasil penelitian ini, menunjukkan bahwa terkait proses komunikasi, pelaksana kebijakan belum membagikan informasi yang lengkap terkait dengan kebijakan penataan kepada PKL. Para PKL yang beroperasi di lokasi yang bukan peruntukannya seperti di trotoar, bahu jalan, dan fasilitas publik lainnya, belum paham jika tindakannya tersebut dapat terkena sanksi. Terkait faktor sumber daya, baik dari SDM

No (1)	Peneliti, Judul, dan Jurnal (2)	Tujuan dan Metode (3)	Hasil Penelitian (4)
	Administration and Governance Studies (JIPAGS) JIPAGS.		maupun peralatan berupa ketersediaan lokasi PKL belum memadai. Faktor disposisi, menunjukkan bahwa sikap aparat terbilang baik dalam melaksanakan penertiban. Terkait struktur birokrasi, standar operasional prosedur dilakukan melalui beberapa tahapan sebelum penertiban yang meliputi pemberitahuan, penandatanganan surat pernyataan, dan meminta PKL untuk membereskan sendiri tempat jualannya (Irfan dkk, 2018 : 83-93).
2.	Kurahyadi dan Sopyan Effendi.  Implementasi Kebijakan Penataan Dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima (PKL) Di Kota Bandung.  Jurnal Bina Administrasi.	Mengetahui dan menganalisis implementasi kebijakan dalam mengelola dan membina PKL berdasarkan, kendala dalam pelaksanaan penataan PKL, dan untuk mengetahui upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Bandung dalam	Di dalam studi ini, menemukan bahwa Penataan dan pembinaan PKL di Kota Bandung dititikberatkan pada kawasan-kawasan yang masuk kedalam zona merah, kuning, dan hijau. Hambatan dalam pelaksanaan penataan pedagang kaki lima, yaitu masih rendahnya tingkat kesadaran hukum, lemahnya pengawasan yang dilakukan oleh aparat pelaksana kebijakan, dan kurangnya tempat-tempat relokasi yang memadai dan strategis bagi PKL. Beberapa upaya yang dilakukan, guna mengatasi

No (1)	Peneliti, Judul, dan Jurnal (2)	Tujuan dan Metode (3)	Hasil Penelitian (4)
		<p>pelaksanaan PKL di Kota Bandung.</p> <p>Pendekatan yuridis normatif dengan spesifikasi penelitian deskriptif analitik.</p> <p>Teknik pengumpulan data: observasi dan wawancara.</p>	<p>kendala dalam pelaksanaan penataan PKL, yaitu dilakukannya pembinaan dan penyuluhan kepada para PKL tentang pemanfaatan atau pemakaian area usaha, pengembangan usaha dan permodalan, yang sekaligus menjadi wadah untuk memberikan penjelasan terkait Peraturan Daerah No. 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima PKL oleh Dinas KUKM dan Perindag Kota Bandung (Kurahyadi dan Sopyan Effendi, 2017 : 1-20)</p>
3.	<p>Cania Grenada dan Amni Zarkasyi Rahman.</p> <p>Implementasi Kebijakan Penataan Dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima Zona Merah Pada Kawasan Alun-Alun Dan Masjid Raya Kota Bandung.</p>	<p>Mengetahui pelaksanaan kegiatan kebijakan penataan PKL, dan mendeskripsikan faktor pendukung dan faktor penghambat implementasi kebijakan.</p> <p>Metode deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data:</p>	<p>Di dalam studi ini, menemukan bahwa untuk mencapai tujuan dari kebijakan penataan serta pembinaan PKL dikawasan zona merah dilakukan dengan upaya penataan, pembinaan dan pengawasan. Terdapat sebagian PKL yang sudah direlokasi. Sebagian kelompok PKL yang telah diberikan sosialisasi mendukung dan patuh dalam pelaksanaan relokasi dan pembinaan melalui bimbingan teknis serta pemberian tanda pengenal bagi PKL, pengawasan dilaksanakan oleh petugas Satgasus. Di temukan juga,</p>

No (1)	Peneliti, Judul, dan Jurnal (2)	Tujuan dan Metode (3)	Hasil Penelitian (4)
	Journal Of Public Policy And Management Review.	wawancara, observasi, dan dokumentasi.	bahwa yang menjadi faktor pendukung keberhasilan penataan dan pembinaan PKL adalah komunikasi yang baik serta karakteristik badan pelaksana yang memiliki pembagian tugas dan wewenang. Terkait disposisi, di mana pelaksana kebijakan mempunyai wawasan atau pengetahuan yang baik tentang kebijakan, serta tugas yang dimiliki masing-masing, serta kondisi lingkungan eksternal sosial dan politik yang kondusif. Faktor yang menghambat, yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, dan kondisi ekonomi (Grenada dan Amni Z. Rahman, 2017 : 1-13).
4.	Yayat Sujatna.  Implementasi Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima Di Kawasan Kota Tua Jakarta.	Mendeskripsikan serta menganalisis kebijakan dan implementasinya dan kendala penataan PKL di Kawasan Kota Tua Jakarta.  Metode penelitian deskriptif dengan	Di dalam studi ini, menemukan bahwa dalam proses implementasi kebijakan penataan PKL di kawasan tersebut, penataan mengikutsertakan banyak <i>stakeholders</i> . Di dalam implementasi kebijakan penataan PKL di Kawasan Kota Tua, mengalami beberapa hambatan, seperti terus bertambahnya jumlah pedagang ilegal, para pedagang yang kurang disiplin, dan

<b>No (1)</b>	<b>Peneliti, Judul, dan Jurnal (2)</b>	<b>Tujuan dan Metode (3)</b>	<b>Hasil Penelitian (4)</b>
	JPM (Jurnal Pemberdayaan Masyarakat).	pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data: observasi dan wawancara.	sarana prasarana yang tidak mendukung (Sujatna, 2018 : 307-314).
5.	Dian Lestari, Joko Widodo, dan Sri Dayati.  Implementasi Kebijakan Penataan, Pengelolaan, dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (PKL) Di Kota Salatiga.  Jurnal Mahasiswa Administrasi Negara	Mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan; sosialisasi kebijakan; faktor yang mendorong dan menghambat dalam implementasi Kebijakan Penataan, Pengelolaan, dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kota Salatiga.  Metode kualitatif. Teknik pengumpulan data: observasi, dokumentasi, dan wawancara.	Hasil penelitian ini, menunjukkan bahwa masih banyak PKL berjualan di lokasi yang dilarang. Sosialisasi terkait program kebijakan kepada para PKL, dilakukan oleh Dinas Perdagangan bersama petugas kecamatan serta tokoh masyarakat. Komunikasi yang dilakukan Dinas Perdagangan, menggunakan pendekatan secara kekeluargaan, dengan mengikutsertakan beberapa instansi untuk membantu penataan, pengelolaan, dan pemberdayaan PKL. Di dalam pelaksanaan penataan PKL kurang adanya ketegasan, serta sumber daya yang berupa fasilitas untuk PKL di Kota Salatiga masih kurang memadai (Lestari dkk, 2018 : 170-177).
6.	Kartini Maharani Abdul.	Mendeskripsikan dan menganalisis implementasi	Hasil penelitian, menunjukkan bahwa kebijakan terkait penataan PKL belum terlaksana. Proses penataan PKL di

No (1)	Peneliti, Judul, dan Jurnal (2)	Tujuan dan Metode (3)	Hasil Penelitian (4)
	<p>Implementasi Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima (Studi Kasus Di Pasar Sore Kota Tanjung Selor Kabupaten Bulungan).</p> <p>Dinamika Governance : Jurnal Ilmu Administrasi Negara.</p>	<p>kebijakan penataan PKL di pasar sore Kota Tanjung Selor Kabupaten Bulungan serta faktor penghambat dalam proses implementasi kebijakan penataan pedagang kaki lima.</p> <p>Metode deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data: observasi, wawancara dan dokumentasi.</p>	<p>Pasar Sore, dijalankan dengan berupaya merelokasi PKL ke tempat yang baru. Pada saat proses merelokasi para PKL, belum dapat dijalankan dengan baik karena beberapa pihak yang ikut berperan dalam proses implementasi menolak bekerja sama. Terdapat faktor penghambat yakni, para pedagang yang enggan untuk direlokasi ke lokasi baru dan lebih memilih untuk tetap berdagang di trotoar, serta belum terdapat lokasi baru sebagai tempat alternatif untuk para PKL berdagang (Abdul, 2019 : 50-61).</p>
7.	<p>Haeruddin.</p> <p>Implementasi Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima Di Kota Kendari Provinsi Sulawesi Tenggara.</p> <p>JPP: Jurnal Ilmu Administrasi</p>	<p>Menentukan pelaksanaan kebijakan dan faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaan kebijakan penataan PKL di Kota Kendari.</p>	<p>Penelitian ini, menemukan bahwa dalam implementasi kebijakan penataan PKL belum ada hukuman yang tegas bagi para PKL yang bandel, dengan tetap berdagang di bahu jalan meskipun sudah sering mendapat teguran dari petugas. Salah satu faktor penyebab PKL sulit tertibkan, adalah adanya pungutan retribusi yang dilakukan oleh petugas pasar, di sisi lain petugas penertiban</p>

No (1)	Peneliti, Judul, dan Jurnal (2)	Tujuan dan Metode (3)	Hasil Penelitian (4)
	Publik Dan Pembangunan.	Metode kualitatif deskriptif. Teknik pengumpulan data: observasi, wawancara dan dokumentasi.	diharuskan melakukan penertiban terhadap para PKL, namun di sisi lain masih terdapat petugas pemerintah yang melakukan pungutan retribusi (Haeruddin, 2019 : 1-16).
8.	Dieskhe Alya Fitradella, dan Dyah Widyastuti.  Implementasi Kebijakan Dan Realitas Penataan Pedagang Kaki Lima Di Kota Madiun.  Jurnal Bumi Indonesia.	Mengidentifikasi implementasi Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2012 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima dan program kegiatan yang telah dilakukan oleh pemerintah di Kota Madiun, dan menganalisis faktor penghambat dan pendukung implementasi kebijakan.  Metode kualitatif. Teknik pengumpulan	Penelitian ini, menemukan bahwa terdapat ketidaksesuaian tahapan, antara perencanaan program kegiatan yang di lakukan oleh Dinas Perdagangan dengan beberapa tahap penataan PKL yang terdapat dalam kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, implementasi penataan dan pemberdayaan PKL Kota Madiun belum berjalan dengan baik secara keseluruhan. Hal ini, dibuktikan dengan belum berhasilnya 5 program kebijakan yang telah dijalankan, dan 4 program kebijakan yang lain berhasil karena dapat memberi manfaat bagi pemerintah maupun PKL. Faktor penghambat, yaitu kurangnya SDM yang dimiliki pemerintah serta PKL bandel yang masih suka melanggar peraturan.  Faktor pendukung terdapat kerja sama

No (1)	Peneliti, Judul, dan Jurnal (2)	Tujuan dan Metode (3)	Hasil Penelitian (4)
		data: observasi, <i>in-depth interview</i> , dan dokumentasi.	serta koordinasi dari SKPD yang sudah baik, serta ketegasan pemerintah terhadap aturan yang dijalankan (Fitradella dan Dyah Widyastuti, 2020).
9.	<p>Frista Iin Wahyuni.</p> <p>Implementasi Kebijakan Program Pemerintah Dalam Penataan Ruang Pedagang Kaki Lima Di Sentral Ismu Kecamatan Tibawa Kabupaten Gorontalo.</p> <p>Journal of Economic, Business, and Administration (JEBA).</p>	<p>Mengetahui dan menganalisis tentang implementasi kebijakan program pemerintah dalam penataan ruang pedagang kaki lima di Sentral Isimu Kecamatan Tibawa, Kabupaten Gorontalo.</p> <p>Mengetahui dan menganalisis faktor-faktor apa saja yang menghambat dan mendukung implementasi kebijakan program pemerintah dalam penataan ruang pedagang kaki lima di Sentral Isimu</p>	<p>Di dalam penelitian ini, menemukan bahwa implementasi program pemerintah terkait pemberian penyuluhan dan pembinaan terhadap PKL di Sentral Ismu, tidak berjalan dengan baik. Terkait pengawasan dan penertiban pada PKL, pemerintah sudah menjalankan tugas dan fungsinya untuk melaksanakan pengawasan dan penertiban melalui Satpol PP, serta Dinas Kesehatan terkait pengawasan kebersihan makanan. Di dalam penyediaan lahan baru bagi PKL, serta program pelatihan dan bantuan modal bagi PKL, belum berjalan dengan baik. Faktor pendukung kebijakan pemerintah dalam penataan ruang PKL, yaitu diantaranya lokasi untuk berdagang, tingkat konsumen, serta keluwesan PKL dalam bekerja. Faktor yang menjadi penghambat kebijakan</p>

<b>No (1)</b>	<b>Peneliti, Judul, dan Jurnal (2)</b>	<b>Tujuan dan Metode (3)</b>	<b>Hasil Penelitian (4)</b>
		<p>Kecamatan Tibawa, Kabupaten Gorontalo.</p> <p>Metode kualitatif. Teknik pengumpulan data: wawancara, observasi, dan dokumentasi.</p>	<p>pemerintah dalam penataan ruang PKL yaitu modal kerja, peraturan daerah yang ada, serta terdapat gangguan keamanan (Wahyuni, 2020 : 77-78).</p>
<b>10.</b>	<p>Deni Sudrajat.</p> <p>Implementasi Kebijakan Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (Studi Tentang Penataan Pedagang Kaki Lima Jalan Cihideung Kota Tasikmalaya.</p> <p>JAK PUBLIK (Jurnal Administrasi &amp; Kebijakan Publik).</p>	<p>Mengetahui pelaksanaan kebijakan penataan Pedagang Kaki Lima di Kota Tasikmalaya oleh Pemerintah Kota Tasikmalaya pada sebagian ruas Jalan Cihideung Kota Tasikmalaya.</p> <p>Metode deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data: observasi langsung, wawancara mendalam dan studi dokumentasi.</p>	<p>Penelitian ini, menemukan bahwa penataan PKL belum ideal, karena penataan Pedagang Kaki Lima, idealnya dilakukan dengan konsep relokasi atau pemindahan PKL ke tempat atau lokasi yang strategis dengan didukung adanya infrastruktur yang memadai. Pedagang Kaki Lima sebagai obyek dalam implementasi kebijakan penataan, belum sepenuhnya membangun komitmen dan mematuhi ketentuan yang ditetapkan dalam kebijakan tersebut (Sudrajat, 2020 : 58-65).</p>

Peneliti menyajikan sepuluh penelitian terdahulu yang berkaitan dengan judul penelitian, yang akan diteliti oleh peneliti. Penelitian-penelitian tersebut berasal dari pencarian jurnal melalui *google scholar*. Artikel-artikel ilmiah tersebut berkaitan dengan penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) di suatu kawasan atau lokasi. Penyajian penelitian terdahulu, berfungsi untuk menunjukkan kebaruan penelitian yang dilakukan saat ini dengan penelitian-penelitian yang sudah dilakukan. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian-penelitian terdahulu adalah, di mana penelitian ini fokus pada implementasi kebijakan penataan PKL pada kawasan yang berubah status zonasinya. Penelitian ini memiliki lokus pada Kawasan Alun-alun Simpang Tujuh Kabupaten Kudus yang terletak di Jalan Simpang Tujuh yang status zonasinya berubah dari zona kuning menjadi menjadi zona merah.

### **1.5.2 Administrasi Publik**

Administrasi publik merupakan proses pengorganisasian serta pengkoordinasian sumber daya publik guna merumuskan, melaksanakan, dan mengelola keputusan-keputusan dalam kebijakan publik (Chandler dan Plano dalam Keban, 2014 : 3). Administrasi publik bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan publik atau masalah yang berada di masyarakat, dengan melakukan penyempurnaan dan perbaikan.

Administrasi Publik menurut Pasolong (dalam Revida dkk, 2020 : 3) adalah kerja sama yang dijalankan oleh lembaga atau sekelompok individu, dalam menjalankan berbagai tugas pemerintahan, guna mencukupi kebutuhan publik dengan efektif dan efisien. Nigro dan Nigro (dalam Keban, 2014:5) menyatakan

bahwa, administrasi publik sebagai usaha kerja sama yang dilakukan oleh organisasi publik (legislatif, eksekutif, dan yudikatif). Ketiga lembaga tersebut, berperan penting dalam proses kebijakan publik mulai dari tahap formulasi sampai pada tahap evaluasi, yang mana menjadi bagian dari proses politik dalam memberikan pelayanan kepada publik.

Berdasarkan penjabaran di atas, dapat disimpulkan bahwa administrasi publik merupakan kerja sama yang dijalankan oleh individu atau kelompok guna menyusun sebuah kegiatan dengan memanfaatkan sumber daya, untuk melaksanakan sebuah keputusan dalam rangka, menyelesaikan permasalahan yang ada di dalam masyarakat. Administrasi publik dalam penelitian ini, bahwa kerja sama yang dilakukan oleh aktor pelaksana dengan memanfaatkan sumber daya yang ada, akan menghasilkan sebuah kebijakan publik, yang berkaitan dengan kebijakan penataan PKL yang digunakan untuk menyelesaikan masalah PKL.

### **1.5.3 Paradigma Administrasi Publik**

Seiring dengan perubahan zaman, ilmu pengetahuan juga akan mengalami perubahan atau pergeseran, di mana teori maupun konsep yang ada akan digantikan oleh yang baru sesuai dengan tuntutan zaman. Perkembangan ilmu pengetahuan tersebut dapat dilihat dari perubahan paradigmanya. Paradigma sendiri menurut Ritzer (dalam Revida dkk, 2020:7) merupakan dasar acuan, dari suatu disiplin ilmu mengenai apa yang menjadi titik permasalahan dalam salah satu cabang disiplin ilmu pengetahuan.

Paradigma merupakan suatu cara pandang, prinsip dasar, atau metode yang digunakan oleh para ahli pada masa tertentu (Kuhn dalam Keban, 2014:31). Di sini dapat diartikan bahwa, paradigma merupakan dasar atau pedoman dalam memahami sesuatu. Paradigma ilmu administrasi publik sendiri telah mengalami perkembangan dalam beberapa tahapan. Nicholas Henry (dalam Keban, 2014:31-33) menjelaskan paradigma ilmu administrasi negara sebagai berikut:

- a. Paradigma 1 : Dikotomi Politik dan Administrasi (1900-1926), Frank J. Goodnow mendeskripsikan pemerintah memiliki dua fungsi yaitu, *politic function* dan *administrative function*. Di dalam paradigma ini dimaksudkan bahwa politik dan administrasi (birokrasi) harus dipisahkan karena tujuan keduanya berbeda. Politik berorientasi pada kekuasaan, sedangkan administrasi berfokus pada pelayanan kepada masyarakat sehingga perlu pemisahan yang jelas. Paradigma ini hanya menekankan aspek lokus, sedangkan aspek fokus belum dijelaskan secara rinci.
- b. Paradigma 2 : Prinsip-prinsip Administrasi (1927-1937), tokohnya antara lain adalah Willoughby, Gullick dan Urwick yang sangat dipengaruhi oleh tokoh-tokoh manajemen seperti Henry Fayol dan Taylor. Dalam paradigma ini untuk mencapai efektivitas dan efisiensi administrasi negara fokus terhadap prinsip-prinsip administrasi (*planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, budgeting*). Di dalam paradigma ini, menganggap bahwa prinsip-prinsip tersebut dapat diterapkan di mana saja bahkan instansi pemerintah.
- c. Paradigma 3 : Administrasi sebagai Ilmu Politik (1950-1970), pandangan ini melahirkan gagasan bahwa ilmu administrasi merupakan ilmu politik di mana

dalam proses administrasi, ilmu politik memiliki peranan penting dalam melahirkan kebijakan publik. Di dalam pandangan ini, administrasi publik dianggap ilmu politik dengan birokrasi pemerintah menjadi lokusnya.

- d. Paradigma 4 : Administrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970), paradigma keempat ini ilmu administrasi negara menemukan induk ilmunya yaitu ilmu administrasi yang mempelajari tentang organisasi dan manajemen. Paradigma ini berpedoman terhadap perkembangan ilmu administrasi murni dengan didukung ilmu psikolog sosial dan juga berorientasi terhadap kebijakan publik.
- e. Paradigma 5 : Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara (1970-sekarang), paradigma yang terakhir, menemukan bahwa ilmu administrasi negara sebagai ilmu administrasi negara di mana fokusnya yaitu pada organisasi, manajemen, serta kebijakan publik yang digunakan untuk memecahkan masalah-masalah publik. Lokus dalam paradigma ini yaitu berbagai masalah dan kepentingan publik.

Paradigma yang relevan dengan penelitian saat ini, yaitu administrasi negara sebagai administrasi negara, sehingga peneliti menggunakan paradigma tersebut sebagai acuan. Di mana, dalam penelitian yang akan dilakukan berfokus pada implementasi kebijakan penataan PKL di Kawasan Alun-Alun Simpang Tujuh Kabupaten Kudus. Penelitian ini membahas mengenai kebijakan penataan PKL yang dijalankan oleh Pemerintah Kabupaten Kudus, guna melakukan penataan terhadap PKL di kawasan Alun-alun Simpang Tujuh. Fokus dalam penelitian ini

adalah kebijakan penataan PKL dan lokusnya adalah masalah terkait PKL yang beraktivitas pada zona larangan.

#### **1.5.4 Kebijakan Publik**

Administrasi publik, ditujukan untuk menjalankan kegiatan kenegaraan agar berjalan sesuai dengan ketentuan. Administrasi publik dilihat dari sisi politik sebagai apa yang dilakukan oleh pemerintah, baik secara langsung maupun tidak langsung sebagai tahapan dalam siklus pembuatan kebijakan publik, implementasi kepentingan publik, serta kegiatan yang dilaksanakan bersama sebab tidak dapat dijalankan secara individu. Administrasi publik memiliki peran besar dalam tahapan kebijakan publik, baik dalam perumusan, implementasi, maupun evaluasi kebijakan. Istilah kebijakan publik merujuk pada keputusan-keputusan yang diambil oleh pemerintah. Menurut Thomas R. Dye (dalam Kamal Almsyah, 2016:28), kebijakan publik merupakan apa pun pilihan pemerintah, baik yang dijalankan maupun tidak dijalankan. Segala tindakan yang dilaksanakan maupun tidak dilaksanakan pemerintah akan berpengaruh kepada masyarakat. Menurut Carl Friedrich (dalam Winarno, 2012:20) mendefinisikan kebijakan sebagai suatu langkah yang diajukan oleh individu, kelompok maupun pemerintah dalam memecahkan suatu permasalahan dengan mencari peluang yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan yang ingin diwujudkan. Menurut James E. Anderson (dalam Abdoellah dan Rusfiana, 2016:16) kebijakan merupakan tindakan atau keputusan yang dengan sengaja dijalankan oleh pihak-pihak tertentu guna menghadapi suatu masalah.

Menurut Iskandar (dalam Herdiana, 2018:17), kebijakan merupakan serangkaian rencana program, kegiatan, aktivitas, keputusan, sikap, baik yang ditindak lanjuti maupun tidak ditindak lanjuti oleh para aktor kebijakan, sebagai langkah atau cara untuk menyelesaikan bermacam-macam masalah yang sedang dihadapi. Kebijakan publik yaitu aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah, yang berpengaruh bagi sebagian besar masyarakat. Definisi tersebut memiliki arti bahwa kebijakan berasal dari banyak kegiatan-kegiatan yang terjalin, dan telah dipilih oleh pemerintah sehingga kebijakan tersebut berdampak bagi banyak orang (Mac Rae & Wilde dalam Alamsyah 2016:27).

Kebijakan publik, merupakan suatu keputusan yang menjadi solusi dari sebuah permasalahan serta mewujudkan tujuan yang telah ditentukan, yang dijalankan oleh lembaga yang berwenang, dan secara formal keputusan yang diambil tersebut diatur dalam bentuk undang-undang (Mustopadidjaja dalam Anggara, 2018 : 35-26). Pandangan lain menurut Nugroho, kebijakan publik merupakan sesuatu yang penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sebab keberhasilan suatu negara dilihat dari kebijakan publik yang dijalanannya. Pemerintah suatu negara pasti akan menghadapi berbagai macam permasalahan baik sosial, ekonomi, maupun politik, dan tanggapan pemerintah terhadap permasalahan tersebut merupakan kebijakan publik (Nugroho, 2017 : 43).

Kebijakan publik, memiliki beberapa tahapan di dalamnya yang menjadi sebuah proses atau siklus. Menurut William Dunn (dalam Winarno, 2012 : 35), tahap-tahap kebijakan publik meliputi penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, dan implementasi kebijakan, serta evaluasi kebijakan. Tahap

pertama, penyusunan agenda merupakan tahapan meletakkan masalah pada agenda publik. Di dalam tahap ini terjadi penetapan prioritas masalah yang harus dipilih berdasarkan urgensinya masing-masing, di mana terdapat masalah yang mendesak sehingga harus diutamakan, ada juga masalah yang harus ditunda serta masalah yang tidak terlalu penting. Tahap kedua, formulasi kebijakan merupakan tahapan di mana masalah dibahas dan dikaji guna mencari pemecahan permasalahan yang sesuai dan dapat diterima oleh kelompok sasaran. Tahap ketiga, adopsi kebijakan adalah tahapan penetapan alternatif kebijakan mana yang dipilih berdasarkan pertimbangan tertentu yang dinilai mampu menjadi solusi pemecahan masalah publik. Tahap keempat, implementasi kebijakan merupakan langkah pengaplikasian dari program kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Program kebijakan apabila tidak diimplementasikan maka akan sia-sia. Implementasi kebijakan dilaksanakan oleh aktor-aktor mulai dari sistem yang terendah sampai pada yang tertinggi. Tahap kelima, evaluasi kebijakan merupakan tahapan penentu proses kebijakan untuk menilai sejauh mana keberhasilan kebijakan memecahkan masalah yang terjadi.

Berdasarkan beberapa definisi kebijakan publik di atas, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan seluruh pilihan atau keputusan pemerintah baik yang dijalankan maupun tidak dijalankan sebagai upaya untuk memecahkan masalah publik, dan berdampak bagi masyarakat yang memiliki beberapa tahap mulai dari penyusunan agenda, formulasi, adopsi, implementasi, serta evaluasi. Di dalam kaitannya dengan penelitian ini mengkaji tentang implementasi kebijakan penataan PKL. Implementasi kebijakan adalah salah satu tahapan penting di dalam

sebuah kebijakan publik yang bertugas untuk mencapai tujuan dari kebijakan penataan PKL. Implementasi kebijakan penataan PKL, merupakan salah satu tahapan di dalam kebijakan penataan PKL sebagai upaya untuk memecahkan permasalahan PKL

### **1.5.5 Implementasi Kebijakan**

Implementasi menurut Pressman dan Wildavsky (dalam Purwanto dan Sulistyastuti, 2015:20) mendefinisikan sebagai yang pertama untuk menjalankan, memenuhi janji, menghasilkan *output*, dan melaksanakan misi yang menjadi tujuan dalam sebuah kebijakan. Menurut Purwanto dan Sulistyastuti (2015:21-22), implementasi merupakan kegiatan yang bertujuan untuk membagikan keluaran dari sebuah kebijakan yang dilaksanakan oleh para implementor kepada kelompok sasaran dengan maksud untuk mencapai tujuan kebijakan.

Implementasi berkaitan dengan berbagai aktivitas yang ditujukan untuk mewujudkan program (Gordon dalam Keban, 2014:76). Berdasarkan hal tersebut, implementor mengatur langkah untuk menata, menerjemahkan, dan menjalankan kebijakan yang telah dipilih. Berdasarkan beberapa pendapat di atas, implementasi dapat didefinisikan sebagai kegiatan yang dijalankan oleh implementor guna mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan.

Kebijakan menurut Turner dan Hulme (dalam Keban, 2014:60), merupakan sebuah proses yang mencakup proses pembuatan dan implementasi kebijakan. Menurut Shafritz dan Russell (dalam Keban, 2014:60), kebijakan merupakan sebuah keputusan yang bersifat hierarkis mulai dari tingkat paling atas sampai

tingkat terendah. Pendapat lain mengatakan bahwa, kebijakan merupakan reaksi atau respon yang diambil dalam menghadapi permasalahan yang muncul (Lemay dalam Keban, 2014:59-60).

Implementasi kebijakan, adalah bagian dalam tahapan kebijakan yang rentan dengan konflik, sebab dalam tahap ini terdapat keputusan yang diambil oleh pelaksana kebijakan, serta siapa yang akan mendapatkan manfaat dari kebijakan yang dijalankan. Implementasi kebijakan akan berpengaruh terhadap tujuan yang akan dicapai, sehingga implementasi kebijakan akan menghasilkan pencapaian yang optimal, ketika kebijakan-kebijakan tersebut dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana awal yang sudah ditetapkan. Implementasi kebijakan ialah serangkaian tindakan yang dilaksanakan baik secara individual maupun secara berkelompok, oleh pemerintah serta pihak swasta untuk mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan (Van Meter dan Van Horn dalam Akib, 2010 : 2). Implementasi kebijakan menurut Dunn (dalam Tjilen, 2019 : 26) merupakan suatu proses yang tingkat keberhasilannya membutuhkan jalinan kerjasama dan koordinasi antar aktor pelaksana sehingga kebijakan dapat berjalan.

Implementasi kebijakan, menurut Gordon (dalam Keban, 2014 : 76), implementasi kebijakan berkaitan dengan berbagai macam kegiatan yang ditujukan untuk merealisasikan program. Hal tersebut dikarenakan, proses implementasi dapat dilakukan atau dijalankan, ketika sasaran dan tujuan kebijakan sudah diputuskan, program-program kegiatan sudah terbentuk serta dana atau sumber daya modal telah siap digunakan untuk mencapai sasaran. Implementasi menurut Grindle (dalam Winarno, 2012 : 149) merupakan kegiatan membentuk dan

melaksanakan sarana-sarana tertentu untuk mencapai tujuan. Implementasi kebijakan publik mengandung unsur-unsur yang kompleks, mulai dari tahap perencanaan, proses pelaksanaan kebijakan, tujuan yang telah ditentukan, dampak yang dirasakan setelah proses pelaksanaan sampai pada tahap evaluasi dari kebijakan yang telah dijalankan. Implementasi kebijakan publik akan mudah dipahami, dengan memanfaatkan suatu kerangka pikir tertentu karena dapat memberi gambaran yang utuh terkait situasi, objek, serta proses dalam implementasi kebijakan (Tachjan dalam Sudrajat, 2020 : 60). Dunn (dalam Tjilen, 2019 : 26) menyatakan, bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang tingkat keberhasilannya membutuhkan jalinan kerjasama dan koordinasi antar aktor pelaksana sehingga kebijakan dapat berjalan. Terwujudnya kinerja dan dampak yang dikehendaki merupakan suatu kinerja yang dipandang telah memuaskan untuk pihak yang terlibat terlebih kepada target sasaran serta dampak positif dan negatif dari kebijakan yang telah dibuat tersebut (Rahayu & Sasman dalam Wulansari dan Prabawati, 2021:311).

Menurut Tangkilisan (dalam Winengan, 2017:6) keberhasilan implementasi kebijakan dapat ditinjau berdasarkan kesesuaian antara pelaksanaan kebijakan dengan tujuan atau sasaran dari kebijakan tersebut, serta dapat membantu dalam mengatasi masalah yang dihadapi. Asumsinya yaitu semakin tinggi tingkat kesesuaian yang dimiliki, maka peluang keberhasilan kinerja implementasi juga semakin tinggi dalam mewujudkan *out put* yang telah ditetapkan. Terkait dengan keberhasilan implementasi kebijakan Ripley dan Franklin (dalam Wulansari dan Prabawati, 2021:311) mengukur tingkat atau derajat keberhasilan implementasi

melalui tiga aspek yaitu, a) tingkat kepatuhan pada ketentuan yang ada atau berlaku dalam hal ini dapat dilihat dari kepatuhan aktor pelaksana dengan peraturan yang telah ditetapkan; b) adanya kelancaran kegiatan atau rutinitas tanpa ada masalah-masalah yang dihadapi, di mana kegiatan dapat dilaksanakan tanpa menghadapi kendala dalam prosesnya; c) terwujudnya kinerja serta dampak yang diharapkan, di mana kinerja dianggap telah memuaskan pihak-pihak yang terlibat terutama kelompok sasaran serta dampak positif maupun negatif dari kebijakan yang telah dibentuk. Tingkat kepatuhan adalah sikap yang menggambarkan ketaatan terhadap tugas atau mandat yang diberikan dengan memenuhi peraturan yang ada (Putu dan Kusmarianto dalam Wulansari dan Prabawati, 2021:316). Keberhasilan implementasi menurut Ripley dan Franklin, selanjutnya dapat ditinjau dari kelancaran rutinitas serta tidak ada kendala yang muncul. Implementasi dapat dikatakan berhasil dilaksanakan, ketika kegiatan-kegiatan dapat dijalankan dengan lancar tanpa menghadapi kendala atau masalah (Cahyadi dalam Wulansari dan Prabawati, 2021:316-317).

Berdasarkan penjabaran di atas, implementasi kebijakan dapat didefinisikan sebagai tahap di mana pemerintah mengambil sebuah tindakan atau keputusan, dengan menjalankan sebuah kegiatan yang kemudian dari hal tersebut akan berdampak bagi publik.

Van Metter dan Van Horn (dalam Purwanto dan Sulistyastuti, 2015 : 92) dan Nugroho (2021 : 28-29), menjelaskan bahwa implementasi kebijakan dimulai dari tingkatan atas sampai pada tingkatan bawah. Terdapat 6 variabel, yang memengaruhi performa implementasi kebijakan publik :

- a) Standar dan sasaran kebijakan, merupakan suatu hal yang hendak dicapai oleh suatu kebijakan. Standar dan sasaran harus jelas sehingga pada akhir peaksanaan kebijakan dapat diketahui apakah kebijakan tersebut berhasil atau sebaliknya.
- b) *Resources*, merupakan sumber daya pendukung yang digunakan untuk mendorong pelaksanaan suatu kebijakan. Menurut Van Metter Van Horn (dalam Nugroho, 2021 : 28), sumber daya berkaitan dengan kemampuan aktor pelaksana dalam menggunakan sumber daya yang dimiliki. Kecakapan aktor pelaksana dalam memanfaatkan sumber daya, akan mempengaruhi keberhasilan sebuah kebijakan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
- c) Karakteristik impelementor, meliputi organisasi formal maupun informal yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Hal tersebut penting sebab, kecocokan karakter implementor akan memengaruhi kinerja sebuah implementasi kebijakan.
- d) Disposisi atau sikap pelaksana, dalam implementasi kebijakan Menurut Van Metter Van Horn (dalam Nugroho, 2021 : 28-29) sikap pelaksana berkaitan dengan sikap menerima atau menolak kebijakan yang berlaku. Kecenderungan aktor pelaksana dalam merespon kebijakan sangat menentukan keberhasilan implementasi sebuah kebijakan. Sikap para pelaksana juga dapat dilihat dari kemampuan para aktor dalam menyentuh kebutuhan yang diperlukan atau permasalahan yang harus diselesaikan.
- e) Komunikasi antar organisasi, dalam impementasi kebijakan diperlukan adanya hubungan yang baik dan harmonis antar organisasi yang terlibat

dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Koordinasi serta komunikasi juga sangat dibutuhkan antar aktor pelaksana sebab, penyampaian informasi akan memengaruhi keseragaman pemahaman terhadap standar dan tujuan kebijakan yang hendak dicapai. Menurut Brian W. Hoogwood dan Lewis A. Gun (dalam Nugroho, 2021 : 31-33), komunikasi serta koordinasi yang baik, sebab komunikasi merupakan dasar pengerat hubungan antar instansi dan koordinasi merupakan cikal bakal terbentuknya kerjasama serta sinergitas tim.

- f) Lingkungan kebijakan mencakup kondisi lingkungan ekonomi, sosial, dan politik yang merupakan lingkungan eksternal kebijakan yang turut memengaruhi keberhasilan dari pelaksanaan suatu kebijakan. Lingkungan kebijakan, menurut Van Metter Van Horn (dalam Nugroho, 2021 : 27) merupakan lingkungan eksternal kebijakan. Lingkungan eksternal tersebut, dapat mendukung atau sebaliknya menekan kebijakan. Kebijakan dapat dilaksanakan dengan baik apabila kondisi lingkungan eksternal dalam keadaan yang stabil.

Menurut Edward III (dalam Widodo, 2010 : 96), terdapat empat faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan agar dapat berjalan dengan efektif, yang dijelaskan sebagai berikut:

1. Komunikasi, dalam hal ini berkaitan dengan seperti apa sebuah kebijakan diumumkan, diperkenalkan atau disosialisasikan kepada instansi dan/atau publik. Menurut G. Edward III (dalam Nugroho, 2021 : 37) komunikasi,

berkaitan dengan bagaimana sebuah kebijakan dikomunikasikan atau disosialisasikan baik kepada masyarakat maupun instansi yang terkait. Keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh komunikasi yang serta koordinasi antar aktor pelaksana yang terlibat dalam implementasi kebijakan.

2. Sumber daya, dalam hal ini berkaitan dengan semua unsur atau materi pendukung baik dari SDM, modal dan tempat, serta berkaitan dengan bagaimana kemampuan serta kecakapan yang dimiliki pelaksana kebijakan agar dapat menjalankan kebijakan secara efektif.
3. Disposisi atau sikap aparat pelaksana, berkaitan dengan kesediaan para aktor yang terlibat sebagai implementor kebijakan dalam menjalankan kebijakan tersebut, karena dalam kaitannya dengan implementasi kebijakan tidak cukup hanya sekadar mengandalkan kecakapan, lebih dari itu dalam implementasi kebijakan membutuhkan adanya ketersediaan serta komitmen yang sungguh-sungguh untuk melaksanakan atau menjalankan suatu kebijakan.
4. Struktur Birokrasi, berkaitan dengan keselarasan, keterpaduan, atau kesesuaian sebuah instansi atau organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara atau pihak yang menjalankan atau menerapkan sebuah kebijakan publik. Di dalam kaitannya dengan struktur birokrasi, terdapat tantangan yang harus dihadapi yaitu bagaimana caranya supaya tidak terjadi pembuatan sistem yang baru karena hal tersebut mengakibatkan proses implementasi kebijakan menjadi tidak efektif. Sering kali implementasi kebijakan tidak efektif, karena kurangnya koordinasi antar instansi pemerintah atau aktor pelaksana kebijakan.

Menurut Merilee S. Grindle (dalam Purwanto dan Sulistyastuti, 2015 : 91), implementasi isi dan lingkungan kebijakan memengaruhi kebijakan itu sendiri. Pemikiran utamanya ialah bagaimana setelah kebijakan dibentuk, selanjutnya dilaksanakan implementasi kebijakan. Isi kebijakan dalam hal ini terdiri atas, 1) Kepentingan dipengaruhi oleh kebijakan; 2) Manfaat-manfaat yang diciptakan; 3) Besaran perubahan yang ingin dicapai; 4) Posisi pembuat kebijakan; 5) Siapa yang menjalankan program; 6) Sumber daya yang digunakan. Terkait lingkungan kebijakan terdiri dari, 1) Kepentingan, dan strategi, serta kekuasaan dari masing-masing aktor pelaksana; 2) Karakteristik organisasi dan penguasa; 3) Ketaatan serta *responsiveness*.

Berdasarkan hal tersebut, maka di dalam penelitian terkait implementasi kebijakan penataan PKL, peneliti memilih untuk menggunakan teori dari Ripley dan Franklyn untuk menganalisis derajat keberhasilan implementasi kebijakan, serta model implementasi gabungan dari Van Metter dan Van Horn dan Edward III dengan mengambil beberapa aspek dari masing-masing model untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

### **1.5.6 Pedagang Kaki Lima**

Menurut Peraturan Presiden No. 125 Tahun 2012 tentang Koordinasi Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, menyebutkan bahwa PKL merupakan pelaku usaha perdagangan di mana dalam usahanya memakai atau memanfaatkan sarana atau alat, baik yang bergerak maupun tidak bergerak, memakai sarana dan prasarana kota, fasilitas publik, serta area dan gedung baik yang kepunyaan pemerintah maupun kepunyaan swasta di mana bangunan tersebut bersifat tidak permanen. Hal

ini sejalan dengan pendapat Bhowmik dalam Boonjubun (2017 : 23) yang mengemukakan, bahwa PKL dalam menyediakan barang untuk dijual kepada publik tidak memiliki struktur bangunan permanen sebagai sarana untuk bejualan.

Pedagang kaki lima (PKL) ialah orang-orang yang menjajakan dagangannya di trotoar atau bahu jalan, sekitar pertokoan atau pusat perbelanjaan, bahkan lingkungan perkantoran serta lingkungan pendidikan, baik menetap maupun tidak menetap (Prasdika dalam Nurhadi, 2019 : 56). PKL pada umumnya digunakan untuk menyebut pedagang yang berjualan dipinggir jalan, atau tempat umum yang menggunakan gerobak (Anggresu dkk, 2019 : 6). Banyak dari PKL yang tidak bergabung atau tidak menjadi bagian dari organisasi (paguyuban) sehingga mereka bekerja secara individual. Praktik yang mereka lakukan sehari-hari dalam mengakses tempat atau lokasi untuk berjualan dapat dianggap sebagai bentuk gangguan ketenangan (Bayat dalam Falla dan Valencia, 2019 : 91).

Berdasarkan penjabaran di atas dapat disimpulkan, bahwa Pedagang Kaki Lima (PKL) dapat didefinisikan sebagai orang-orang yang berjualan atau berdagang di ruang publik, seperti misalnya di trotoar atau bahu jalan dan berbagai fasilitas publik lainnya, di mana pedagang tidak menetap secara permanen di lokasi tersebut namun dapat berpindah.

### **1.5.7 Penataan Pedagang Kaki Lima**

Menurut Badudu (dalam Anggresu dkk, 2019 : 6), penataan merupakan suatu kegiatan perencanaan yang berguna untuk mewujudkan ketertiban, keamanan, dan keteraturan. Penataan menjadi salah satu bagian dalam suatu proses

penyelenggaraan pemerintahan, di mana proses penataan akan menjamin tercapainya suatu tujuan pembangunan sosial. Penataan dapat didefinisikan sebagai cara atau proses menata suatu hal agar lebih rapi dan tertib. Menurut Deni Sudrajat (2020 : 63) penataan PKL idealnya dilakukan dengan melakukan relokasi atau pemindahan PKL ke tempat atau lokasi yang strategis dengan didukung adanya infrastruktur yang memadai. Penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) menurut Peraturan Menteri No. 4 Tahun 2012 Tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL, mendefinisikan penataan PKL sebagai upaya, tindakan yang dilaksanakan oleh pemerintah untuk melakukan penertiban, penetapan, pemindahan atau penghapusan lokasi tempat berjualan PKL, sebagai langkah untuk menetapkan lokasi binaan bagi para PKL, dengan menjaga kebersihan lingkungan dan kepentingan umum (sosial, ekonomi, kesehatan), ketentraman dan keteraturan serta memperhatikan peraturan perundang-undangan. Tindakan-tindakan yang dilaksanakan oleh pemerintah, dapat berupa kegiatan penataan, pembinaan, dan pengawasan.

Pembinaan menurut Widjaja (dalam Wulandari, 2022 : 197), yang menjelaskan bahwa pembinaan merupakan suatu proses pengembangan yang meliputi beberapa tahapan definisi, yang diawali dengan mendirikan, menumbuhkan, disertai dengan usaha perbaikan, dan berakhir pada mengembangkan. Pembinaan merupakan sampai mana usaha dari perencanaan, pengorganisasian, pendanaan, penyusunan program, koordinasi pelaksanaan dan pengawasan terhadap suatu kegiatan guna mewujudkan tujuan dengan optimal. Kegiatan pembinaan merupakan suatu kegiatan berdaya guna untuk mendapatkan hasil yang lebih baik. Pengawasan menurut Manullang (dalam Wulandari, 2022 :

199), merupakan sebuah proses guna menjelaskan apa yang sudah dijalankan, melakukan penilaian, dan melakukan koreksi bila perlu dengan tujuan agar pekerjaan sesuai dengan rencana awal.

Berdasarkan penjabaran di atas, penataan PKL dapat didefinisikan sebagai sebuah tindakan yang dijalankan oleh pemerintah, untuk melakukan penertiban dan penataan PKL di lokasi binaan yang sudah ditetapkan sesuai peraturan yang berlaku, dengan melakukan penataan, pembinaan serta pengawasan terhadap PKL.

### 1.6 Operasionalisasi Konsep

Di dalam penelitian terkait implementasi dari Kebijakan Penataan PKL di Kawasan Alun-alun Simpang Tujuh Kabupaten Kudus, maka beberapa fenomena yang ingin dilihat sebagai berikut:

**Tabel 1.3**

#### **Operasionalisasi Konsep**

<b>Konsep (1)</b>	<b>Fenomena (2)</b>
Implementasi kebijakan penataan PKL, merupakan tindakan yang dijalankan oleh pemerintah, dalam melaksanakan kegiatan penataan PKL, pembinaan dan pengawasan terhadap PKL pada suatu lokasi tertentu yang keberhasilannya ditentukan oleh kepatuhan pada peraturan,	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kepatuhan pada peraturan, adanya kelancaran rutinitas, dan kinerja serta dampak yang diharapkan dalam kegiatan penataan, meliputi pendataan, pendaftaran, penetapan lokasi, pemindahan dan penghapusan lokasi, peremajaan lokasi PKL, serta larangan bertransaksi.</li> <li>2. Kepatuhan pada peraturan, adanya kelancaran rutinitas, dan kinerja serta dampak yang diharapkan dalam kegiatan pembinaan</li> </ol>

<p style="text-align: center;"><b>Konsep (1)</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Fenomena (2)</b></p>
<p>adanya kelancaran rutinitas, dan kinerja serta dampak yang diharapkan.</p>	<p>terhadap PKL di dalam kebijakan penataan PKL di Kawasan Alun-alun Simpang Tujuh Kabupaten Kudus meliputi koordinasi, pendataan PKL, sosialisasi kebijakan, perencanaan dan penetapan lokasi binaan PKL, koordinasi dan konsultasi pelaksanaan penataan dan pemberdayaan PKL, bimbingan teknis, pelatihan, dan supervisi kepada PKL, mengembangkan kemitraan dengan dunia usaha dan masyarakat.</p> <p>3. Kepatuhan pada peraturan, adanya kelancaran rutinitas, dan kinerja serta dampak yang diharapkan dalam kegiatan pengawasan terhadap PKL di Kawasan Alun-alun Simpang Tujuh meliputi kevalidan data PKL, kelancaran pelaksanaan sosialisasi kebijakan tentang penataan dan pemberdayaan PKL, perkembangan perencanaan kegiatan penataan dan pemberdayaan PKL, pengawasan ketertiban, kebersihan dan kepatuhan PKL di lokasi binaan PKL, pengawasan pelaksanaan bimbingan teknis, pelatihan, dan supervisi kepada PKL, kemitraan dengan dunia usaha dan masyarakat dalam meningkatkan penataan dan pemberdayaan PKL.</p>

<b>Konsep (1)</b>	<b>Fenomena (2)</b>
Faktor-faktor pendukung dan penghambat, merupakan hal-hal yang dapat menjadi pendorong dan faktor penghambat dalam implementasi kebijakan penataan PKL.	Fenomena-fenomena yang mempengaruhi implementasi kebijakan penataan PKL di Kawasan Alun-alun Simpang Tujuh yang akan ditemui di lapangan.

## **1.7 Metode Penelitian**

### **1.7.1 Desain Penelitian**

Desain penelitian, merupakan cara atau jalan yang digunakan peneliti untuk mencapai tujuan penelitian, serta menjadi pedoman dalam melakukan penelitian (Siyoto dan Sodik, 2015 : 98). Desain penelitian, yang digunakan dalam penelitian terkait Implementasi Kebijakan Penataan PKL di Kawasan Alun-Alun Simpang Tujuh Kabupaten Kudus adalah penelitian kualitatif deskriptif. Penelitian kualitatif, yaitu penelitian di mana data yang dikumpulkan kemudian dinyatakan dalam bentuk kalimat dan gambar. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang dijalankan untuk menguraikan, menginterpretasikan, menganalisa suatu fenomena atau peristiwa sosial dari perspektif atau sudut pandang informan, sebagai narasumber (Semiawan, 2010 : 7-8). Alasan menggunakan penelitian kualitatif yaitu, bahwasannya penelitian kualitatif mempunyai tujuan untuk menjelaskan suatu fenomena dengan melalui pengumpulan data secara dalam juga. Masalah dalam penelitian ini, belum terdapat data yang jelas sehingga mengharuskan peneliti terjun langsung ke lapangan guna melaksanakan eksplorasi dan observasi. Penelitian ini,

diposisikan untuk mendapatkan gambaran secara utuh dan menyeluruh, yang dilakukan pada situasi sosial yang melibatkan tempat, pelaku, serta aktivitas yang berhubungan secara langsung dengan fenomena atau peristiwa yang diteliti.

Penggunaan pendekatan deskriptif dalam penelitian ini, dimaksudkan untuk menjabarkan atau menggambarkan objek penelitian atau hasil penelitian. Pendekatan deskriptif menurut Sugiyono (2013 : 29) merupakan metode yang berguna untuk menjelaskan dan memberi gambaran atas objek yang diteliti dengan menggunakan data yang sudah terkumpul sesuai dengan apa adanya, tanpa dianalisis dan diberi kesimpulan umum. Penggunaan pendekatan deskriptif, maka dalam hal ini ditujukan untuk mendeskripsikan terkait Implementasi Kebijakan Penataan PKL di Kawasan Alun-Alun Simpang Tujuh Kabupaten Kudus.

### **1.7.2 Situs Penelitian**

Situs Penelitian, dalam hal ini merupakan wilayah atau lokasi yang menjadi tempat dilakukannya penelitian. Maka dalam penelitian terkait Implementasi Kebijakan Penataan PKL di Kawasan Alun-Alun Simpang Tujuh Kabupaten Kudus, lokasi penelitian yang dipilih yaitu Dinas Perdagangan Kabupaten Kudus. Alasan pemilihan situs tersebut dikarenakan objek yang diteliti adalah PKL, di mana Dinas Perdagangan Kabupaten Kudus merupakan instansi yang berwenang dalam hal melakukan penataan PKL di Kabupaten Kudus.

### **1.7.3 Subjek Penelitian**

Subjek penelitian, adalah informan yang menjadi narasumber dalam penelitian terkait Implementasi Kebijakan Penataan PKL di Kawasan Alun-Alun Simpang

Tujuh Kabupaten Kudus. Di dalam memilih informan penelitian, maka diperlukan teknik yang sesuai agar dapat memilih informan dengan tepat, sehingga dapat memberikan informasi serta data yang tepat untuk penelitian yang dilakukan.

Subjek penelitian ditentukan dengan teknik *purposive* yaitu pemilihan informan dilaksanakan berdasarkan pertimbangan tertentu, dengan maksud informan yang dipilih menguasai permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini, mempunyai data serta dapat memberikan jawaban secara akurat atas pertanyaan yang diberikan oleh peneliti. Di dalam hal ini subjek yang dipilih adalah pihak-pihak yang secara nyata terlibat dalam fenomena yang diteliti. Di dalam penelitian tentang Implementasi Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima di Kawasan Alun-Alun Simpang Tujuh Kabupaten Kudus ini, subjek yang dipilih adalah :

1. Kepala Bidang PKL Dinas Perdagangan Kabupaten Kudus.
2. Kepala Koordinator Penataan dan Pembinaan PKL Dinas Perdagangan Kabupaten Kudus.
3. Kepala Koordinator Pemberdayaan PKL Dinas Perdagangan Kabupaten Kudus.
4. Ketua Paguyuban PKL Alun-alun Simpang Tujuh Kabupaten Kudus.
5. PKL Kawasan Alun-alun Simpang Tujuh Kabupaten Kudus sebanyak 5 (lima) orang, dengan alasan bahwa informasi dari 5 orang yang dipilih ini dapat mewakili anggota paguyuban PKL Simpang Tujuh.

#### **1.7.4 Jenis Data**

Jenis data dalam hal ini merupakan macam-macam data yang digunakan dalam penelitian untuk membantu peneliti. Data yang digunakan dalam penelitian implementasi kebijakan penataan PKL berupa data kualitatif. Data kualitatif dalam hal ini, yaitu informasi yang didapatkan secara langsung dari informan dengan melalui wawancara. Data yang diperoleh dicatat menggunakan catatan tertulis atau perekaman audio melalui *handphone* dan pengambilan foto. Data lain berupa data tertulis yang didapatkan melalui studi dokumentasi, dengan melihat jurnal, buku, undang-undang, dan internet.

#### **1.7.5 Sumber Data**

Sumber data yang digunakan, dalam penelitian terkait Implementasi Kebijakan Penataan PKL di Kawasan Alun-Alun Simpang Tujuh Kabupaten Kudus, yaitu sumber data primer dan sumber data sekunder.

Sumber data primer, merujuk pada informan sebagaimana yang dimaksud data primer yaitu data yang didapatkan dari informan secara langsung, tanpa melewati perantara pada saat melaksanakan wawancara. Selain dengan wawancara, data primer juga diperoleh ketika peneliti melakukan observasi.

Sumber data sekunder berupa buku, jurnal, artikel dan sebagainya. Data sekunder, adalah data yang diperoleh secara tidak langsung dari informan, melainkan data didapatkan melalui dokumentasi dengan memanfaatkan laporan, buku, dan jurnal.

### **1.7.6 Teknik Pengumpulan Data**

Menurut Sugiyono (2013 : 224), teknik pengumpulan data merupakan tahap penting dalam penelitian, hal tersebut disebabkan dalam penelitian mempunyai tujuan untuk memperoleh data. Teknik yang digunakan dalam penelitian, untuk mengumpulkan data terkait Implementasi Kebijakan Penataan PKL di Kawasan Alun-Alun Simpang Tujuh Kabupaten Kudus yaitu sebagai berikut:

1. Observasi, merupakan teknik untuk mendapatkan data yang dilakukan oleh peneliti melalui proses mengamati, melihat secara langsung, dan mengambil suatu data yang dibutuhkan secara langsung di tempat di mana penelitian dilakukan. Observasi dilakukan untuk melihat secara langsung aktivitas PKL di kawasan Alun-alun Simpang Tujuh serta kegiatan administratif Bidang PKL di Kantor Dinas Perdagangan Kabupaten Kudus.
2. Wawancara mendalam, yaitu teknik yang digunakan untuk memperoleh data dengan mencari informasi melalui tanya jawab dengan informan, secara mendalam terhadap satu topik yang dipilih. Di dalam penelitian ini, peneliti menggunakan pedoman wawancara ketika mengajukan pertanyaan kepada informan dan mencatat semua jawaban dari informan. Wawancara dilakukan dengan informan secara tatap muka dan terbuka, di mana informan mengetahui maksud dan tujuan dari pelaksanaan wawancara. Peneliti dalam hal ini melakukan wawancara terhadap Bidang PKL Dinas Perdagangan Kabupaten Kudus serta ketua paguyuban PKL dan anggota PKL di kawasan Alun-alun Simpang Tujuh. Wawancara terhadap PKL dilaksanakan dengan menyesuaikan waktu jualan PKL dan mendatangi PKL di lokasi jualan,

sedangkan wawancara dengan pihak dari Bidang PKL Dinas Perdagangan dilaksanakan dengan membuat janji pertemuan di kantor dinas.

3. Dokumentasi, merupakan teknik yang digunakan untuk mendapatkan data dengan melihat jurnal, buku, dokumen, peraturan-peraturan, notulen rapat sebagai bahan analisis dalam penelitian yang dilakukan. Sumber-sumber dokumen yang digunakan ialah yang berkaitan dengan topik yang dijadikan bahan penelitian. Dokumentasi ini, akan menjadi pelengkap dari penggunaan teknik observasi dan teknik wawancara. Di dalam penelitian ini, dokumen yang digunakan peneliti berupa dokumen peraturan perundang-undangan, dokumen data PKL, serta nota dinas yang merupakan notulen rapat yang dapat digunakan untuk melengkapi informasi atau data yang dibutuhkan.

#### **1.7.7 Analisis dan Interpretasi Data**

Analisis data merupakan tahapan yang dilakukan setelah data dan informasi terkumpul dari seluruh informan (Sugiyono, 2014 : 206). Analisis data merupakan tahap di mana peneliti menyusun, menata informasi atau data yang diperoleh dari pengumpulan data melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi, sehingga hasilnya dapat dipahami dengan mudah oleh orang lain. Di dalam penelitian ini, menggunakan analisis domain, di mana menurut (Sugiyono, 2013: 256) analisis ini dilaksanakan dengan tujuan untuk mendapatkan gambaran umum secara menyeluruh terkait dengan fenomena, peristiwa, atau situasi yang sedang diteliti. Data pada analisis ini didapatkan melalui *grand tour* dan *mini tour question* yang menghasilkan gambaran umum dari fenomena yang diteliti. Informasi yang didapatkan belum mendalam dan masih di permukaan. Domain dapat ditemukan

dengan menganalisis hubungan semantik terhadap beberapa jenis keadaan seperti, jenis, ruang, sebab akibat, cara mencapai tujuan, fungsi, atribut, rasional, serta lokasi untuk meraih sesuatu. Domain dalam penelitian ini adalah implementasi dilihat dari kinerjanya. Analisis data tidak harus dilakukan pada saat data sudah terkumpul. Data yang telah diperoleh sementara, dapat diolah dan dianalisis secara bersamaan, jika dirasa data yang diperoleh kurang peneliti dapat kembali turun kelapangan guna mencari tambahan data yang dianggap perlu. Teknik analisis data, yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis Model Miles and Huberman. Berdasarkan penjelasan Sugiyono (2014 : 247), mengenai model tersebut secara intensif dan berlangsung secara terus menerus. Cara menganalisis data yaitu:

a) Reduksi Data (*Data Reduction*)

Mereduksi data, dalam hal ini meliputi aktivitas merangkum, memilah hal-hal inti dan berfokus pada poin penting serta menemukan tema dan polanya. Data yang telah direduksi menghasilkan gambaran yang lebih jelas, sehingga memudahkan peneliti untuk mengumpulkan data-data berikutnya.

b) Penyajian Data (*Data Display*)

Penyajian data kualitatif dalam penelitian ini dilakukan dalam bentuk teks naratif. Penyajian data yang bersifat naratif, memungkinkan adanya penarikan kesimpulan yang dapat mewakili gambaran secara menyeluruh dari penelitian karena telah terorganisasikan dan tersusun sedemikian rupa.

c) Penarikan Kesimpulan (*Verification*)

Penarikan kesimpulan menjadi tahap akhir dalam analisis data. Penarikan kesimpulan dalam penelitian kualitatif, merupakan hasil temuan berupa

deskripsi atau gambaran suatu objek yang diteliti. Penarikan kesimpulan akan memberikan deskripsi atau gambaran yang awalnya masih kurang jelas, menjadi lebih jelas dan dapat berupa hubungan sebab akibat, teori atau hipotesis.

### **1.7.8 Kualitas Data**

Penelitian sudah semestinya harus memperhatikan kualitas data. Di dalam penelitian ini, peneliti sebagai alat utama sehingga peneliti harus menjadi instrumen yang baik, serta dalam pengumpulan data dengan triangulasi yang dimaksudkan untuk memperoleh yang lengkap dan valid. Di dalam penelitian kualitatif untuk memperoleh kualitas data yang valid dan reliabel, diperlukan pengujian pada data yang diperoleh dari penelitian. Data dinyatakan sah apabila tidak ditemukan perbedaan antara apa yang dilaporkan peneliti dengan apa yang sebenarnya terjadi pada obyek yang diteliti.

Di dalam penelitian ini, menggunakan teknik pemeriksaan data berdasarkan kriteria derajat kepercayaan yang dilakukan dengan triangulasi data. Menurut Sugiyono (2013 : 273), triangulasi adalah bentuk pemeriksaan data yang terdiri dari beberapa macam jenis, seperti triangulasi teknik, triangulasi waktu, dan triangulasi sumber.

1. Triangulasi teknik, melakukan uji kredibilitas data dilakukan dengan mengecek data pada sumber yang sama, namun dengan teknik yang berbeda. Misalnya, jika data didapatkan dengan cara dokumentasi, maka pengecekan data dapat dilakukan melalui wawancara atau cara yang lainnya.

2. Triangulasi waktu, di mana triangulasi ini dilakukan dengan melakukan pengecekan data melalui teknik dan sumber yang sama, namun waktu yang berbeda. Misalnya, peneliti melakukan pengecekan data hasil dokumentasi pada waktu yang berbeda.
3. Triangulasi sumber, di mana mencari kebenaran atau keabsahan data, peneliti melaksanakan pengecekan data yang telah didapatkan menggunakan sumber-sumber data yang lain.