



## Bab I Pendahuluan

---

### Bab I

## PENDAHULUAN

### I.1 Latar Belakang Masalah

Sejarah perekonomian di Indonesia pernah mengalami pasang surut pada masing masing jamannya. Pada era orde lama bapak Ir. Mohammad Hatta menerapkan ekonomi kerakyatan dimana pada saat itu sektor mikro menjadi tumpuan utamanya, namun konsep perekonomian seperti ini tidak dapat diteruskan oleh penerusnya di era orde baru. Pada orde baru sistem ekonomi dipusatkan kepada pembangunan ekonomi makro, dimana pembangunan infrastruktur diperkuat serta adanya campur tangan pihak asing dalam kekuatan modal pasar. Ekonomi sebagai panglima, ternyata mulai keropos di tahun 1997. pembangunan yang dimodali dengan bantuan hutang luar negeri terbukti menjadi bom waktu bagi sebuah negara. Tahun 1997 muncullah krisis ekonomi yang pada mengakibatkan turunnya Suharto dari tampuk kekuasaan yang ia genggam selama 32 tahun disinilah orde baru mulai berakhir. Dengan rontoknya orde baru tidak serta merta menyelamatkan Indonesia dari jurang krisis moneter justru akibat krisis ekonomi ini mengakibatkan krisis dibidang lain seperti krisis politik, krisis kepercayaan, dan krisis keamanan. Berbagai kalangan, mulai dari kelompok intelektual, pakar, pengamat, aktivis mahasiswa, dan politisi terlibat diskusi dan pembicaraan intensif guna mencari alternatif bagaimana mengatasi krisis multidimensi tersebut, namun hasilnya tidak secepat yang diharapkan. Krisis tetap saja berlangsung dan memakan banyak korban. Terjadinya



## Bab I Pendahuluan

---

krisis moneter di Indonesia mengakibatkan terjadinya masalah sosial yang ada di kota menjadi mata rantai yang tidak ada ujungnya antara lain pengangguran, PHK besar-besaran, migrasi (penduduk desa pindah ke kota karena nilai tukar produk pertanian semakin lama semakin merosot), sempitnya lapangan pekerjaan karena industri modern umumnya menggunakan teknologi, tenaga kerja yang terampil dan spesialis, sementara penduduk sekitar atau pendatang hanya berbekal harapan tanpa keterampilan dan tingkat pendidikan rendah walaupun ada hanya sebagai pekerja kasar dengan tingkat pendapatan yang rendah. Dampaknya adalah semakin banyak kemiskinan, kriminalitas semakin menjadi-jadi, dan bahkan meningkatnya jumlah sektor informal.

Dengan semakin tumbuhnya sektor informal peran yang dimainkan juga menjadi sangat vital di daerah perkotaan, karena didalamnya akan menciptakan peluang tenaga kerja yang cukup besar dan juga mampu memenuhi kebutuhan barang dan jasa bagi masyarakat kota khususnya bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah. Para pedang tradisional dan para PKL juga memiliki nilai fungsional dan kontribusi terhadap perekonomian informal masyarakat kota terutama bagi para konsumennya yang berada di bawah kelas menengah. Lebih dari itu, para pedagang tradisional dan PKL akan memberikan keuntungan ekonomi bagi perekonomian rakyat. Mereka tetap “*survive*” di tengah krisis ekonomi, dan itu sudah teruji.<sup>1</sup> Sedangkan Sato berpendapat bahwa sektor informal memberikan sumbangan yang

---

<sup>1</sup> Umar Sholahudin, Potret Kebijakan Pemerintah Kota Surabaya yang Kapitalistik, Kompas, Senin, 12 Mei 2013



## Bab I Pendahuluan

---

berarti bagi pendapatan domestik suatu negara (GDP), khususnya pendapatan daerah.

<sup>2</sup> Sumbangan sektor informal terhadap ekonomi kota akan diklasifikasikan dalam tiga aspek, yaitu menciptakan lapangan pekerjaan, meningkatkan pendapatan kaum lemah di kota, dan menambah pendapatan pemerintah daerah. Pentingnya sektor informal bagi perekonomian kota juga didukung oleh penelitian Nasution tentang sektor informal yang menyatakan

“Sektor informal telah diakui memberikan kontribusi positif terhadap pertumbuhan ekonomi, meskipun kegiatan sektor informal tidak tertera dalam statistik pertumbuhan ekonomi. Pada umumnya kegiatan ekonomi sektor informal bersifat efisien dan menguntungkan. Sektor ini dapat menyalurkan kebutuhan tenaga terampil dalam penyediaan barang dan jasa bagi masyarakat miskin di perkotaan. Oleh karena dapat menyerap tenaga kerja, sektor ini dapat menopang kehidupan masyarakat yang memiliki tingkat konsumsi yang rendah. Dengan demikian sektor informal merupakan sumber penting bagi masyarakat yang tidak mampu memenuhi kebutuhannya dari sektor formal.”<sup>3</sup>

Data menyebutkan perkembangan sektor informal dalam hal ini Pedagang Kaki Lima di Indonesia setelah krisis ekonomi 1997/1998 telah meningkat tajam. Menurut perkiraan BPS, kurang lebih 64,4% total angkatan kerja di Indonesia tahun 2005 tercatat sebagai pekerja di sektor informal. Di Kota Surabaya (jawa timur), diperkirakan setiap hari muncul Pedagang Kaki Lima baru.<sup>4</sup> Di kota-kota lain di

---

<sup>2</sup>op.cit, hal. 87.

<sup>3</sup> M. Zein Nasution, dkk, “Lokakarya Penelitian Sektor Informal”, Jakarta, 1989, halaman 17.

<sup>4</sup> Alisjahbana, 2005. “*Sisi Gelap Perkembangan Kota*”, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, Hal 24



## Bab I Pendahuluan

---

Indonesia sebagian besar juga mengalami fenomena yang serupa mengenai peningkatan jumlah Pedagang Kaki Lima pasca krisis ekonomi 1997/1998. Bahkan Edy Priyono (2002) menyatakan keberadaan (peningkatan jumlah) sektor informal sebagai salah satu faktor yang menjelaskan rendahnya angka pengangguran di masa krisis 1997-1998 yang hanya mencapai 5,5% atau 5,1 juta penganggur. Angka tersebut jauh di bawah perkiraan Depnaker, Bappenas, dan Task-Force ILO-Jakarta, yang berkisar 12% atau 11 juta penganggur.<sup>5</sup> Sedikitnya jumlah pengangguran pascakrisis ekonomi 1997/1998 berindikasi terhadap meningkatnya jumlah sektor informal saat itu, sebab hampir sebagian besar para korban Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) saat itu berpindah profesi menjadi sektor informal. Ada beberapa faktor yang bisa diperkirakan mengapa mereka para korban PHK beralih pada sektor informal yaitu yang pertama adalah tidak adanya lapangan pekerjaan lagi sehingga masyarakat memilih membuka lapangan pekerjaan baru untuk dirinya sendiri, sedangkan alasan yang kedua adalah menjalankan bisnis di sektor informal cukup mudah karena tidak membutuhkan modal yang begitu besar dan ketrampilan serta pendidikan tidak begitu diperlukan. Hal ini menjadikan bidang sektor informal sangat diminati dan menjadi jawaban yang logis para korban krisis untuk bertahan dari hantaman krisis saat itu. Disini timbul inisiatif masyarakat untuk melakukan kegiatan ekonomi dengan cara membuka unit-unit usaha berskala kecil yang menghasilkan dan

---

<sup>5</sup> Edy Priyono. *“Situasi Ketenagakerjaan Indonesia dan Tinjauan Kritis Terhadap Kebijakan Upah Minimum”*, Bekasi, 2002, halaman 10.





## Bab I Pendahuluan

---

mendistribusikan barang dan jasa dengan tujuan pokok menciptakan kesempatan kerja dan pendapatan bagi diri sendiri.

Dari beberapa macam bidang pekerjaan yang termasuk ke dalam sektor informal, yang paling dominan dan menonjol aktivitasnya adalah pedagang kaki lima. Istilah pedagang kaki lima merupakan warisan dari zaman penjajahan Inggris, yang diambil dari ukuran trotoar<sup>6</sup>. Waktu itu yang dihitung dalam *feet* (1 *feet* = 31 centimeter) dan lebar trotoar pada waktu itu adalah lima *feet*. *Feet* apabila diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia berarti kaki sehingga orang yang berjualan di atas trotoar disebut dengan pedagang kaki lima. Menurut pendapat lainnya, Pedagang Kaki Lima atau disingkat PKL adalah istilah untuk menyebut penjaja dagangan yang menggunakan gerobak. Istilah itu sering ditafsirkan karena jumlah kaki pedagangnya ada lima. Lima kaki tersebut adalah dua kaki pedagang ditambah tiga "kaki" gerobak (yang sebenarnya adalah tiga roda atau dua roda dan satu kaki). Saat ini istilah PKL juga digunakan untuk pedagang di jalanan pada umumnya.

Berbagai kajian pustaka pada umumnya menyatakan pedagang kaki lima adalah sekumpulan manusia dalam kegiatan ekonomi dengan menjual barang dan jasa agar dapat bertahan hidup atau peningkatan kualitas hidup, hal ini merupakan hak hakiki yang dimiliki pedagang kaki lima sebagai bagian dari warga negara Indonesia sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 yang intinya masyarakat mempunyai hak untuk menikmati kehidupan masyarakat dan hidup sejahtera, adil, merata tanpa

---

<sup>6</sup> Sarjono, Yetty. 2005. "*Pergulatan Pedagang Kakilima Di Perkotaan*", Muhammadiyah University Press, Surakarta, hal 47



## Bab I Pendahuluan

---

membedakan kelompok, ras, golongan, dan agama. Keterjaminan ini menjadi bias karena adanya pelaksanaan intensif dari pemerintah melakukan penggusuran PKL, penolakan terhadap pedagang kaki lima terjadi hampir di kota-kota Indonesia, padahal pedagang kaki lima adalah fenomena yang akan terus ada dan menjadi permasalahan di kota-kota maupun daerah.

Dengan melihat semakin meningkatnya jumlah kehadiran pedagang kaki lima dengan jumlah yang cukup besar pada tiap tahunnya yang mampu mendominasi pemenuhan kebutuhan masyarakat perkotaan, terutama pada golongan masyarakat menengah ke bawah, sehingga pedagang kaki lima merupakan suatu fenomena yang menarik untuk dilakukan penelitian. Selain itu pedagang kaki lima di perkotaan merupakan jenis usaha sektor informal yang banyak disentuh oleh kebijakan pemerintah di daerah.

Jika dilihat dari sudut pandang pemerintah khususnya urusan tata kota, stigma negatif tentang keberadaan pedagang kaki lima semakin kental ketika muncul wacana "keindahan kota". Kemudian apabila dilihat dari segi estetika lingkungan, maka keberadaan sektor informal menimbulkan kesan kumuh dan semrawut. Kesemrawutan itu terjadi karena tenda ataupun alat peraga yang digunakan untuk berjualan mayoritas ditinggal di tempat jualan, bahkan ada pula yang menjadikan warung /tendanya bersifat permanen yang juga berfungsi sebagai tempat tinggal, termasuk mandi, cuci, dan kakus.



## Bab I Pendahuluan

---

Selain persoalan keindahan kota, fenomena PKL ini tidak terlepas dari konteks globalisasi, krisis ekonomi yang melanda Indonesia dan kesenjangan pembangunan kota-desa di Indonesia. Dalam konteks globalisasi terjadi kesenjangan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan antara masyarakat negara maju dengan negara berkembang. Akan tetapi pemerintah kurang merespon adanya PKL, hal ini dapat dipahami salah satu kesulitan yang dihadapi oleh PKL berkisar antara Peraturan Pemerintah mengenai penataan PKL yang belum bersifat membangun atau konstruktif.

Perhatian pemerintah lebih diutamakan dalam menangani tata ruang kota dan memperindah kota tanpa memikirkan kepentingan masyarakat terutama PKL. Padahal, hingga kini pun pedagang kaki lima menjadi gantungan nafkah bagi mereka yang tidak mampu atau tidak mau bekerja di sektor formal. Pedagang kaki lima dapat menjadi penggerak perekonomian bagi masyarakat miskin sekaligus juga dapat menjadi upaya untuk menyerap lapangan pekerjaan serta menyediakan barang atau makanan murah dan mudah dijangkau masyarakat.

Sebenarnya masih ada masalah yang lebih penting daripada menangani dan memperindah tata ruang kota. Namun Pemerintah memandang PKL sebagai masalah serius dalam hal tata ruang kota. Sedangkan PKL sendiri masih mempunyai banyak permasalahan yang menyangkut kelangsungan hidupnya.



## Bab I Pendahuluan

---

Ada beberapa hal yang menyebabkan terjadinya gejala sosial masyarakat miskin terutama sektor informal<sup>7</sup>, yaitu *pertama*, pertumbuhan ekonomi dijadikan satu-satunya indikator keberhasilan pembangunan. Dalam sistem macam ini, kota dipahami dan dikelola sebagai badan usaha sekaligus pasar yang didalamnya segala sesuatu bisa dijual, tak terkecuali ruang kota. *Kedua*, tata ruang lebih mementingkan kelompok menengah keatas. Konsep ini pada akhirnya melahirkan konsep penggusuran. Pemukiman liar dan lapak sektor informal dinilai menyebabkan penyakit kota seperti kemacetan, kekumuhan, kriminalitas dan salah satu penyebab banjir. *Ketiga*, adanya kebijakan "kota tertutup" bagi para pendatang "haram". Terutama yang hendak membuka usaha disektor informal. Kebijakan seperti ini untuk memberi iklim yang kondusif untuk merangsang tumbuhnya investasi-investasi baru, baik yang bersumber dari penanaman modal dalam negeri maupun asing.

Frans Magnis Suseno dalam tulisannya memandang fenomena penggusuran sebagai peristiwa yang tragis dan ironis karena tidak sesuai dengan UUD 1945 yang mewajibkan negara memelihara orang miskin<sup>8</sup>. Bagi Frans, jangankan dipelihara, menciptakan pekerjaan untuk kelangsungan hidup dirinya dan keluarga saja malah dilarang dan digusur. Dan yang lebih menyakitkan lagi, setelah melakukan penggusuran, pemerintah seolah tidak peduli pada nasib sektor informal. Adalah ironi bila pemerintah membiarkan rakyatnya hidup lapar dan menderita, bahkan tetap menyengsarakan rakyat.

---

<sup>7</sup> Alisjahbana, 2005. "*Sisi Gelap Perkembangan Kota*", LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, Hal 63-64

<sup>8</sup> Kompas, 28 november 2003 hal 23





## Bab I Pendahuluan

---

Segudang permasalahan PKL antara lain:

- a. Penggunaan ruang publik bukan untuk fungsi semestinya dapat membahayakan orang lain maupun PKL itu sendiri
- b. Pencemaran yang dilakukan sering diabaikan oleh PKL
- c. Sebagian besar PKL tidak mendapat perlindungan dari ancaman jiwa, kesehatan maupun jaminan masa depan. Resiko semacam itu belum mendapat perhatian karena perhatian masih tertuju pada pemenuhan kebutuhan pokok
- d. Kemungkinan terjadinya persaingan tidak sehat antara pengusaha yang membayar pajak resmi dengan pelaku ekonomi informal yang tidak membayar pajak resmi (walaupun mereka sering membayar "pajak tidak resmi"), contohnya ada dugaan bahwa pemodal besar dengan berbagai pertimbangan memilih melakukan kegiatan ekonominya secara informal dengan menyebarkan operasinya melalui unit-unit PKL.
- e. Ketiadaan perlindungan hukum menyebabkan pekerja di ekonomi informal rentan eksploitasi, baik pelaku di PKL itu sendiri, rekanan usaha dari sektor formal maupun dari oknum tertentu baik dari pemegang kebijakan lokal yang resmi maupun preman
- f. Mobilitas sebagian PKL di satu sisi merupakan alat survival namun di sisi lain menyulitkan upaya pemberdayaan



## Bab I Pendahuluan

---

g. Timbulnya ”*parallel structure*” yaitu kerangka aliran uang yang berupa setoran di luar aliran uang resmi atau pajak ke pemerintah. Hal tersebut menyebabkan ketergantungan sebagian oknum pemerintah pada keberadaan PKL<sup>9</sup>

Berdasarkan uraian di atas dapat dilihat bahwa akar masalah bagi PKL itu sendiri adalah lokasi dalam arti tempat usaha yang mana PKL menjalankan usahanya menggunakan tempat atau fasilitas umum seperti Trotoar dan jalan, bantaran kali yang pada hakikatnya bukan pada tempatnya. Untuk mengatasi segudang permasalahan sektor informal yang dalam hal ini adalah PKL pemerintah saat ini gencar melakukan penataan PKL dengan alasan yang berbeda-beda. Dengan berpijak berbagai macam Peraturan Daerah, banyak daerah-daerah yang gencar melakukan penertiban Pedagang Kaki Lima. Bentuk penertiban sendiri setiap daerah mempunyai cara dan sudut pandang berbeda-beda, ada daerah yang menertibkan Pedagang Kaki Lima dengan cara menggusurnya sebaliknya ada suatu daerah yang menertibkan Pedagang Kaki Lima dengan cara menatanya (merelokasinya) ke tempat-tempat yang lebih pantas.

Contohnya di Kota Lampung, Pedagang Kaki Lima dilibatkan dalam perumusan kebijakan relokasi. Hal itu terbukti dengan dicapainya kesepakatan antara Pemerintah Kota Lampung, Pengembang dan Pedagang Kaki Lima untuk melakukan relokasi Pedagang Kaki Lima di Plaza Bambukuning.<sup>10</sup> Di lain pihak Pemerintah

---

<sup>9</sup> Kompas, 28 november 2003 hal 17

<sup>10</sup> Lampung Post, 6 Juni 2007 hal 19



## Bab I Pendahuluan

---

Kota Denpasar dalam mengatur dan menertibkan sektor informal Pedagang Kaki Lima yang berada di sekitar pantai sanur terkesan sangat represif. Berpegang pada Perda Nomor 6 tahun 2001 tentang izin bangunan dan Perda Nomor 10 tahun 1999 tentang rencana tata ruang wilayah, Pemerintah Kota Denpasar menghimbau Pedagang Kaki Lima yang berada di sekitar pantai sanur agar mencari tempat lain untuk berjualan, dan apabila para Pedagang Kaki Lima tersebut tidak mengindahkan himbauan Pemerintah Kota tersebut, maka akan ditertibkan secara paksa.<sup>11</sup>

Salah satu program penertiban Pedagang Kaki Lima yang terbesar, berjalan dengan damai (tertib) dan prestisius hingga masuk dalam Museum Rekor Indonesia (MURI) sejauh ini adalah penertiban Pedagang Kaki Lima oleh Pemerintah Kota Solo. Penertiban tersebut berhasil merelokasi 989 PKL Klitikan Monumen Banjarsari (Monjari) ke pasar Notoharjo, Semanggi. Selain itu, Pemerintah Kota Solo juga terus berupaya dan merencanakan relokasi Pedagang Kaki Lima yang lainnya, terutama yang berada di badan-badan jalan. Namun demikian, Pemerintah Kota Solo dalam menertibkan Pedagang Kaki Lima juga mengimbangi dengan membangun kantong-kantong Pedagang Kaki Lima, yaitu dengan cara membuat tempat berlindung (*shelter*), tenda bongkar pasang (*knock down*) serta gerobak kaca yang nantinya akan digunakan untuk memfasilitasi Pedagang Kaki Lima dengan cara cuma-cuma.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Radar Bali, 6 Juni 2007 hal 9

<sup>12</sup> Kompas, Jumat 17 Maret 2006 hal 23



## Bab I Pendahuluan

---

Sedangkan di Kecamatan Krian Kabupaten Sidoarjo yang menjadi lokus di dalam penelitian ini, dalam menangani problem Pedagang Kaki Lima pemerintah Kabupaten Sidoarjo membuat suatu produk hukum melalui landasan hukum penertiban dan pembinaan PKL Kabupaten Sidoarjo, antara lain yaitu peraturan daerah Kabupaten Sidoarjo No. 7 Tahun 1990 tentang Pengaturan Tempat Dan Pembinaan beserta dikeluarkannya SK.Bupati No. 188/733/404 1.1.3 2001 Tentang Pembentukan Tim Pembina Pedagang Kaki lima Kabupaten Sidoarjo serta Peraturan Daerah Kabupaten Sidoarjo Nomor 5 Tahun 2007 didalamnya disebutkan bahwa dilarang berjualan di jalan umum dan jalur hijau, di mana Perda tersebut nantinya akan selalu digunakan oleh Pemkab sebagai “senjata” untuk menertibkan atau bahkan mengusir Pedagang Kaki Lima, salah satunya adalah PKL yang bertempat di depan terminal Krian. Dengan alasan untuk menciptakan suasana yang aman bebas dari kemacetan serta tidak mengganggu kegiatan kendaraan keluar masuk terminal dan menjaga keindahan kota, Pemerintah kabupaten Sidoarjo mengeluarkan kebijakan relokasi PKL sekitaran terminal krian yang kemudian dilaksanakan pada tahun 2013. Pemkab Sidoarjo juga telah mendata PKL yang ada di Terminal Krian guna menyaring PKL yang hanya dari domisili Sidoarjo saja yang difasilitasi dan mencegah adanya penyusupan PKL yang ingin ikut ikut. Setelah proses pendataan jumlah PKL terhitung bahwa PKL Terminal Krian Sidoarjo berjumlah 78, jumlah ini adalah para PKL yang masuk dalam data disperindag pada area sekitar terminal dan jumlah tersebut belum termasuk PKL yang tidak masuk pada daftar nama-nama PKL



## Bab I Pendahuluan

itu artinya masih banyak lagi para PKL yang menempati lahan Terminal Krian Sidoarjo. Dari sini dapat di lihat dalam tabel berikut:

**Tabel I.1**  
**Jumlah PKL Terminal krian Kabupaten Sidoarjo Sebelum Di Relokasi dan PKL yang di Rencanakan di Relokasi**

Pedagang Kaki Lima	Asal Pedagang				Jumlah
	Sidoarjo		Luar Sidoarjo		
	F	%	f	%	
<b>PKL Terminal Krian Sebelum di relokasi</b>	<b>54</b>	<b>69.23</b>	<b>24</b>	<b>30.77</b>	<b>78</b>
<b>PKL yang direncanakan di relokasi</b>	<b>45</b>	<b>57.69</b>			<b>45</b>

Sumber : diolah dari Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kab. Sidoarjo 2013

Pada tahun 2013 bulan Agustus, Para PKL Krian tidak mau di relokasi hal ini dikarenakan kurang adanya sosialisasi dan terkesan cukup mendadak dan juga para pedagang khawatir akan tempat baru untuk relokasi rawan sepi pembeli. Ketua Paguyuban PKL Merah Putih dalam kunjungannya ke gedung DPR Kabupaten Sidoarjo mengatakan :

“Kami berharap tetap bisa berjualan di lokasi itu. Kalau ditata, kami siap saja. Namun tidak direlokasi,”<sup>13</sup>

<sup>13</sup> [dprd-sidoarjokab.go.id](http://dprd-sidoarjokab.go.id)





## Bab I Pendahuluan

---

Wakil Ketua Komisi A, Warih Andono berkata bahwa pemerintah Kabupaten Sidoarjo sebenarnya sudah membangun dan mempersiapkan lapak di dalam Pasar Krian Baru. Sebenarnya sudah semenjak tujuh tahun yang lalu pemerintah mempersiapkan relokasi untuk pasar krian namun pihak pedagang tidak pernah menyetujui sampai sekarang.<sup>14</sup> Para pedagang beralih untuk menolak direlokasi karena biaya sewanya terlalu mahal dan lokasinya terlalu kedalam sehingga sepi pembeli. Akhirnya bangunan yang disiapkan oleh pemkab untuk para PKL menjadi tidak berfungsi sebagaimana mestinya, dan sekarang banyak muda-mudi menggunakannya untuk judi, pesta miras, serta anak muda berpacaran di malam harinya. Pemerintah masih belum bisa mewujudkan proyek ini. Proyek yang dijanjikan menjadi tidak jelas dan sampai tahun 2014 para PKL sekitar terminal krian masih menempati tempat dagang mereka semula.

Para PKL mengaku bahwa omzet penjualan di sekitar kawasan terminal Krian lebih menjanjikan dan langganan mereka sudah banyak. Lokasi yang ditempati saat ini menjadi kumuh dan semrawut tidak tertata rapi, padahal sejatinya mereka berjualan di sepanjang trotoar sekitar terminal Krian tempat arus lalu lalang kendaraan, jalan tersebut juga tidak terlalu lebar. Dengan adanya mereka sering sekali menyebabkan kemacetan.

Untuk selanjutnya di dalam penelitian ini akan lebih membahas tentang Faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan Relokasi PKL Terminal Krian.

---

<sup>14</sup> [www.surya.go.id](http://www.surya.go.id)



## Bab I Pendahuluan

---

Permasalahan di dalam penelitian ini sangat menarik untuk diteliti lebih lanjut, karena dalam penelitian ini ingin menggambarkan faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan kebijakan relokasi PKL Terminal Krian Kabupaten Sidoarjo.

Sebelum penelitian ini, memang terdapat studi terdahulu yang hampir serupa dengan studi dalam penelitian ini. Salah satunya adalah penelitian Elizabeth Morrell, Hetifah Sjaifudian Sumarto dan Noldy Tuerah mengenai tata kelola ekonomi informal yang mengangkat pemberdayaan Pedagang Kaki Lima di Kota Solo. Salah satu kesimpulan dalam penelitian itu menunjukkan adanya pengaruh antara implementasi kebijakan relokasi Pedagang Kaki Lima terhadap tingkat pendapatannya. Perbedaan antara penelitian Elizabeth Morrell, Hetifah Sjaifudian Sumarto dan Noldy Tuerah seperti yang tersebut di atas dengan penelitian ini adalah lokus penelitiannya. Di mana dalam penelitian Elizabeth Morrell, Hetifah Sjaifudian Sumarto dan Noldy Tuerah tersebut meneliti tentang kebijakan pembinaan dan penataan (termasuk salah satunya perelokasian Pedagang Kaki Lima ke tempat yang layak) yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Solo, yang mana kebijakan/program tersebut murni program dari Pemkot Solo (inisiatif Pemkot Solo sejak awal) yang sebelumnya sudah dinegosiasikan dengan Pedagang Kaki Lima.

Dari penelitian diatas dan fakta yang ada ditengah masyarakat, maka dalam penelitian ini penulis tertarik untuk meneliti tentang pelaksanaan kebijakan relokasi PKL Terminal Krian Kabupaten Sidoarjo dan Pengaturan tempat usaha bagi PKL Terminal Krian yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Sidoarjo. Didalam



## Bab I Pendahuluan

---

penelitian ini juga akan membahas seperti apa kebijakan relokasi PKL tersebut dilaksanakan. Selain itu penelitian ini juga membahas faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan tersebut. Penelitian ini menjadi penting dilakukan mengingat permasalahan lambanya respon pemerintah didalam menghadapi kebijakan relokasi PKL sebagai upaya penertiban dan pengembangan PKL Terminal Krian yang mengakibatkan nasib PKL yang berada di tempat penampungan sementara menjadi tidak jelas kelanjutannya.

### I.2 Rumusan masalah

Berdasarkan Latar belakang masalah yang telah dipaparkan, maka dapat dirumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi kebijakan pengaturan tempat usaha dan pembinaan PKL Terminal Krian Kabupaten Sidoarjo?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pengaturan dan Pembinaan PKL Terminal Krian Kabupaten Sidoarjo?

### I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah dan rumusan masalah yang telah terpapar di atas, secara umum penelitian ini bertujuan untuk:

- Untuk mengetahui bagaimana implementasi kebijakan pengaturan tempat usaha dan pembinaan PKL terminal Krian Kabupaten Sidoarjo.



## Bab I Pendahuluan

---

- Untuk menggali informasi tentang faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan pengaturan tempat usaha dan pembinaan Pedagang Kaki Lima ( PKL ) Terminal Krian Kabupaten Sidoarjo.

### I.4. Manfaat penelitian

Secara akademis penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk:

- Memperluas kajian pada khasanah Ilmu Administrasi Negara, khususnya bidang implementasi kebijakan publik.
- Sebagai rujukan para peneliti di masa yang akan datang, khususnya para peneliti yang meneliti masalah-masalah yang mempunyai relevansi dengan masalah penelitian ini.

Sedangkan secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk:

- Rujukan bagi para *Decision Makers* dalam mengambil suatu keputusan, khususnya yang berkaitan dengan masalah Pedagang Kaki Lima.
- Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi tentang faktor – faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan pengaturan tempat usaha dan pembinaan PKL Terminal Krian Kabupaten Sidoarjo.



## Bab I Pendahuluan

---

### I.5. Kerangka Teori.

#### I.5.1. Kebijakan Pengaturan Tempat Usaha dan Pembinaan PKL

Kebijakan yang tepat sangat diperlukan dalam penanganan PKL oleh karena itu pemerintah Kabupaten Sidoarjo mengeluarkan kebijakan tentang pengaturan PKL. Dalam usaha mengembalikan terminal Krian sebagai pusat kawasan terminal yang bersih dan asri agar dapat memenuhi kepentingan Pemerintah Daerah dan pedagang, serta melindungi masyarakat diperlukan Peraturan Daerah tentang Pengaturan Tempat Usaha dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima.

Oleh karena itu untuk mencapai maksud di atas, Pemerintah Daerah perlu menata dan memberikan pembinaan kepada pedagang kaki lima sebagai warga masyarakat Kabupaten Sidoarjo yang melakukan usaha perdagangan di sektor informal sebagai Pedagang Kaki Lima yang perlu mendapatkan pembinaan dari Pemerintah Daerah.

Konsep kebijakan yang nyatakan Harold Laswell dan Abraham Kaplan mengartikan kebijaksanaan sebagai *“a projected program of goals, values and practices”*, (suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah).

Pengertian kebijaksanaan diuraikan juga oleh Amara Raksataya, yang intinya: “kebijaksanaan terdiri dari 3 elemen yaitu; strategi dari berbagai langkah





## Bab I Pendahuluan

---

untuk mencapai tujuan yang diinginkan, dan penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi”<sup>15</sup>.

David Easton mengartikan kebijakan negara sebagai “pengalokasian nilai-nilai secara paksa atau sah kepada seluruh anggota masyarakat”, sedangkan dari istilah di bidang administrasi negara meliputi: 1) susunan rancangan tujuan-tujuan dan dasar-dasar pertimbangan program-program pemerintah yang berhubungan dengan masalah tertentu yang dihadapi masyarakat, 2) apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan, 3) masalah kompleks yang dinyatakan dan dilaksanakan oleh pemerintah.

Sedangkan menurut Carl J. Frederick menyatakan:

“...Kebijaksanaan adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dalam menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu”.<sup>16</sup>

Dari beberapa definisi diatas Irfan Islami mendefinisikan kebijakan negara (public policy) sebagai “serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. W.I. Jenkins mengartikan kebijakan sebagai :

“...Serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah

---

<sup>15</sup> Irfan Islami, Prinsip-prinsip Kebijakan Negara, Bina Aksara Jakarta, 1989, hal. 17-18.

<sup>16</sup> Irfan Islami, Materi Pokok Kebijakan Publik, Modul Universitas Terbuka, Jakarta, 1988, hal. 1.5



## Bab I Pendahuluan

---

dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi, dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan, kekuasaan dari pada aktor tersebut.<sup>17</sup>

Kebijakan dalam permasalahan ini didefinisikan sebagai serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu dan mempunyai batasan kewenangan dan aktor pelaksana kebijakan dalam mengatasi dan menyikapi suatu keadaan tertentu dalam batas wilayah wewenangnya dalam mengelola PKL yang ada di kabupaten Sidoarjo.

Salah satu kebijakan yang diambil pemerintah untuk melakukan penataan PKL agar dapat memenuhi kepentingan Pemerintah Daerah dan pedagang, serta melindungi masyarakat adalah Peraturan Daerah tentang Pengaturan Tempat Usaha dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima.

Peraturan Daerah tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima diartikan suatu kebijakan yang dikeluarkan untuk menata kota dan memelihara fungsi prasarana lingkungan kota dan lalu lintas kota dengan tanpa merugikan pihak yang bersangkutan. Konsep Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima saat ini perlu diterapkan pada pembangunan yang ada di Indonesia, sebagaimana dituangkan dalam Perda Kabupaten Sidoarjo nomor 07 tahun 1990 tentang Penyelenggaraan Ketentraman dan Ketertiban Umum yang diharapkan dapat memenuhi kepentingan Pemerintah Daerah dan pedagang dalam rangka

---

<sup>17</sup> Solichin Abdul Wahab, "Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara", Jakarta, 1991, hal. 14.



## Bab I Pendahuluan

---

pembangunan berkelanjutan. Pengaturan tempat usaha dan pembinaan Pedagang Kaki Lima merupakan perangkat manajemen yang dilakukan secara internal oleh suatu usaha atau kegiatan sebagai sebagai tanggungjawab pengelolaan dan pemantauan PKL untuk mengidentifikasi permasalahan yang timbul, sehingga dapat diupayakan upaya-upaya penataannya untuk mendukung terciptanya kota yang tertib,bersih dan nyaman.

Dengan beranjak dari penjabaran dan definisi diatas, maka program Pengaturan tempat usaha dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima merupakan suatu bentuk kebijakan pemerintah sebagai operasionalisasi dari penataan PKL yang dicanangkan berkenaan dengan masalah keindahan dan ketertiban kota serta pemeliharaan sarana dan prasarana , yang bertujuan untuk menata tempat usaha dan membina PKL sehingga dapat mandiri dan berubah dari sektor informal ke sektor formal.

Menurut James E. Anderson kebijakan negara terdapat beberapa jenis atau bentuk dari kebijakan negara itu sendiri. terdiri dari:

1. *Substantive atau procedural policies* ; adalah kebijakan tentang apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah dan siapa saja yang terlibat dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan itu.
2. *Disributive policies* ; adalah kebijakan-kebijakan tentang pemberian pelayanan atau keuntungan bagi sejumlah khusus penduduk.
3. *Redistributive policies* ; adalah kebijakan-kebijakan yang sengaja dilakukan pemerintah untuk memindahkan pengalokasian kekayaan, pendapatan atau hal-hal diantara kelas-kelas dan kelompok penduduk.
4. *Regulatory policies* ; adalah kebijakan-kebijakan tentang peneanaan pembatasan atau larangan perbuatan atau tindakan bagi seseorang atau sekelompok orang.



## Bab I Pendahuluan

---

5. *Self regulatory policies* ; adalah kebijakan-kebijakan tentang pembatasan-pembatasan atau pengawasan perbuatan masalah-masalah tertentu bagi sekelompok orang.
6. *Material policies* ; adalah kebijakan-kebijakan tentang pengalokasian atau peyediaan sumber-sumber material yang nyata atau kekuasaan yang hakiki bagi para penerimanya atau mengenakan beban bagi yang harus mengalokasikannya.
7. *Symbolic policies* ; adalah kebijakan-kebijakan yang bersifat tidak memaksa, karena kebijakan itu apakah akan memberikan keuntungan atau kerugian hanya memiliki dampak yang relatif kecil bagi masyarakat.
8. *Collective goods policies* ; adalah kebijakan-kebijakan tentang penyediaan barang-barang dan pelayanan-pelayanan keperluan orang banyak.
9. *Private good policies* ; adalah kebijakan-kebijakan tentang penyediaan barang-barang atau pelayanan-pelayanan hanya bagi kepentingan perseorangan (privat) yang tersedia di pasaran bebas.<sup>18</sup>

Kebijakan penataan PKL sendiri dapat digolongkan ke dalam *regulatory policies*, dimana kebijakan itu pada dasarnya mengatur tentang keberadaan sektor informal sub perdagangan PKL dan membatasi tindakan pedagang kaki lima agar tidak menempati lokasi-lokasi dan fasilitas umum yang tidak diperuntukkan bagi lokasi usaha sehingga pada nantinya terbentuk PKL yang mandiri dan memungkinkan terjadinya transformasi sektoral dari informal ke formal.

Dalam konteks penelitian ini kebijakan publik adalah suatu pedoman yang mengarahkan tindakan yang mencakup tujuan, taktik dan strategi untuk mencapai dan memungkinkan pelaksanaan secara nyata yang ditujukan untuk mengatasi masalah-masalah masyarakat baik yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan berupa

---

<sup>18</sup> Irfan Islamy, *op.cit.* Hal. 103.





## Bab I Pendahuluan

---

pengalokasian nilai-nilai secara paksa yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.

### I.5.2. Implementasi kebijakan

Suatu kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah harus ditunjang pelaksanaan kebijakan. Udoji menyatakan bahwa :

“pelaksanaan kebijaksanaan adalah sesuatu yang penting, bahkan lebih penting daripada pembuatan kebijaksanaan, karena kalau tidak ada implementasi maka kebijaksanaan hanya akan berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip”.<sup>19</sup>

Kebijakan yang telah dibuat harusnya dilaksanakan agar apa yang diharapkan atas kebijakan tersebut dapat direalisasikan sehingga mencapai sasaran yang diinginkan.

Sedangkan konsep implementasi yang didefinisikan oleh Sabatier – Mazmanian memberi tekanan pada sisi proses dan hasil serta dampak kebijakan :

“...Di dalam mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara, baik itu menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun juga usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat atau peristiwa-peristiwa”.<sup>20</sup>

Kebijakan lebih dipahami pada apa yang terjadi setelah suatu kebijakan dinyatakan berlaku atau dirumuskan, yaitu kejadian yang muncul setelah disahkannya kebijakan negara, yang mencakup usaha-usaha untuk

---

<sup>19</sup> Sholichin Abdul Wahab, op.cit, hal. 45.

<sup>20</sup> *Ibid*





## Bab I Pendahuluan

---

mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat.

Sedangkan definisi dari implementasi menurut Van Horn dan Van Meter adalah :

“...Implementasi kebijakan meliputi tindakan-tindakan yang dilakukan oleh publik dan individu-individu pribadi atau kelompok yang ditujukan untuk pencapaian sasaran yang sebelumnya telah terlebih dahulu ditetapkan. Termasuk dalam aktivitas ini adalah usaha untuk mentransformasikan keputusan kebijakan ke tahap operasional dan usaha untuk mencapai perubahan besar maupun kecil”.<sup>21</sup>

Implementasi terjadi setelah proses legislasi dilalui dan pengalokasian sumber daya dan dana telah disepakati. Sehingga implementasi berdasarkan pada definisi tersebut sebenarnya mencakup dua kegiatan pokok yaitu, penetapan tujuan atau sasaran sebelum kebijakan dioperasionalkan dan yang kedua adalah aktivitas operasionalisasi kebijakan..

Penjelasan implementasi juga dikemukakan Merille S. Grindle yang menyatakan bahwa proses implementasi baru mulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun, dana telah tersedia dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran-sasaran tersebut. Selain itu Grindle menyatakan bahwa fungsi implementasi adalah :

*“..to establish a link that allow the goals of public policies to be realized as outcomes of governmental authority. If involves, therefore, the creation of a*

---

<sup>21</sup> Dennis Sabatier dan Mazmanian, “Implementation and Public Policy”, Jakarta, 1975, halaman 447.



## Bab I Pendahuluan

---

*policy delivery system in which specific means are designed and persuaded in the expectation of arriving at particular ends.*<sup>22</sup>

Dari penjelasan tersebut dapat disimpulkan bahwa fungsi implementasi adalah membentuk hubungan yang mungkin antara tujuan atau sasaran kebijakan dengan hasil akhir yang nyata dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Sebab itu fungsi implementasi mencakup pula apa yang disebut „*policy delivery system*“ atau sistem penyampaian kebijakan yang terdiri dari cara-cara tertentu yang didesain secara khusus serta diarahkan untuk mencapai tujuan atau sasaran kebijakan.

Dari beberapa pengertian tentang implementasi di atas Muhammad Syukur Abdullah menyimpulkan bahwa:

- 1) Proses implementasi Program Kebijakan ialah “rangkaian kegiatan tindak lanjut (setelah sebuah program atau kebijaksanaan ditetapkan) yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah-langkah yang strategis maupun operasional yang ditempuh guna mewujudkan suatu program atau kebijaksanaan menjadi kenyataan, untuk mencapai sasaran dari program yang ditetapkan sejak semula”.
- 2) Proses implementasi dalam kenyataan yang sesungguhnya dapat berhasil, kurang berhasil atau gagal sama sekali, ditinjau dari wujud hasil yang dicapai atau “outcomes”, karena dalam proses tersebut turut bermain dan

---

<sup>22</sup> Muhammad Syukur Abdullah, “Perkembangan dan Penerapan Studi Implementasi (Action Research and Case Studies),” dalam Temu Kaji Posisi dan Peran Ilmu Administrasi dan Manajemen Dalam Pembangunan, LAN, Jakarta, 1988, hal. 13.



## Bab I Pendahuluan

---

terlibat berbagai unsur yang pengaruhnya dapat bersifat mendukung atau menghambat pencapaian sasaran program.

- 3) Dalam proses Implementasi sekurang-kurangnya terdapat tiga unsur penting dan mutlak yaitu;
  - i) adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan,
  - ii) Target Groups, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dan diharapkan akan menerima manfaat dari program/kebijakan tersebut, perubahan atau peningkatan,
  - iii) unsur pelaksanaan (implementer), baik organisasi atau perorangan, yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawsan dari proses implementasi tersebut.
- 4) Implementasi program atau kebijaksanaan tidak mungkin dilaksanakan dalam ruang hampa, oleh karena itu faktor lingkungan akan mempengaruhi proses implementasi program-program pembangunan pada umumnya<sup>23</sup>.

Dari beberapa pendapat diatas, disimpulkan bahwa konsep implementasi dapat diterangkan dari sisi hasil (Sabatier – Mazmanian), dari sisi proses (Van Meter dan Van Horn) yaitu suatu aktivitas pelaksanaan kebijakan, dari sisi akibat atau hasil dari penerapan kebijakan, dan dari segi fungsional (Grindle) suatu kebijakan.

Jadi implementasi selalu memperhatikan dampak sebagai akibat dan output/hasil, setelah suatu kebijakan diberlakukan. Akan terlihat nantinya apakah kebijakan

---

<sup>23</sup> Ibid, hal. 10-11



## Bab I Pendahuluan

---

menghasilkan dampak seperti yang dikehendaki atau memerlukan peninjauan/perbaikan ulang.

Dari berbagai pengertian diatas maka sesungguhnya implementasi tidak hanya menyangkut badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, tetapi menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, sosial yang secara langsung atau tidak mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan maupun tidak, dan bahwa perumusan kebijakan dan implementasi kebijakan tidak dapat di pisahkan.<sup>24</sup>

Jadi dapat dikatakan bahwa pada dasarnya implementasi kebijakan memuat suatu proses tindakan administrasi dan politik. Proses administrasi dapat ditujukan melalui bagaimana para aktor terlibat dalam kebijakan menciptakan suatu sistem, struktur, prosedur dan aturan-aturan untuk melaksanakan kebijakan untuk mencapai tujuan. Sedangkan proses politik dapat ditelaah dari bagaimana aktor-aktor yang terlibat tersebut memiliki serta menentukan alternatif-alternatif mana yang harus diambil dan dapat digunakan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Kebijakan pemerintah yang mengatur tentang PKL di wilayah pemerintah kabupaten Sidoarjo tertuang dalam Peraturan Daerah Sidoarjo No.7 Tahun 1990 tentang Pengaturan Tempat Usaha dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima serta Peraturan Daerah nomor 05 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Ketentraman dan Ketertiban Umum di Kabupaten Sidoarjo.

---

<sup>24</sup> Solichin Abdul Wahab, op-cit, hal 51



## Bab I Pendahuluan

---

Dalam konteks penelitian ini Implementasi Kebijakan adalah serangkaian aktivitas fungsional oleh individu/kelompok aktor pemerintah maupun masyarakat yang saling terkait dalam upaya menterjemahkan dan melaksanakan kebijakan yang dibuat *policy maker* dalam kegiatan-kegiatan administratif meliputi kegiatan pra persiapan, persiapan, perencanaan, pelaksanaan, dan pengembangan. sehubungan dengan kebijakan pemerintah yang lebih memperhatikan dan memberdayakan sektor informal dan usaha kecil menengah. Dengan implementasi tersebut diharapkan tujuan pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan dan membuat pedagang kaki lima yang mandiri dan tangguh dapat tercapai.

Implementasi kebijakan tersebut, sesuai dengan Peraturan Daerah Sidoarjo No.7 Tahun 1990 tentang Pengaturan Tempat Usaha dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima melibatkan berbagai instansi terkait, yaitu Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Badan Perencanaan dan Pembangunan Kabupaten Sidoarjo, Dinas kebersihan dan pertamanan Kabupaten Sidoarjo, dan Dinas Satpol PP Kabupaten Sidoarjo.

### I.5.3. Model-model implementasi Kebijakan

Dalam memahami implementasi khususnya dalam menganalisa suatu kebijakan telah dikembangkan beberapa model implementasi kebijakan, hal ini agar suatu kebijakan dapat dioperasionalkan sehingga dapat mempermudah dalam menanalisa implementasi kebijakan.





## Bab I Pendahuluan

---

Merille S. Grindle menyatakan bahwa implementasi hanya dapat dimulai bila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah uraikan dan dijabarkan ke dalam program tindakan. Ia mengembangkan model bahwa ada beberapa faktor atau variabel yang menghubungkan atau mempengaruhi antara *policy goals* (tujuan kebijakan) dengan *outcomes* (hasil) yaitu *implementing activities* (aktivitas implementasi), dimana aktivitas penerapan kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor atau variabel yang dapat dibagi menjadi content (isi), yang terdiri dari enam variabel, yaitu : 1) Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan, 2) Jenis manfaat yang akan dihasilkan. 3) Derajat perubahan yang diinginkan. 4) Kedudukan pembuat kebijakan. 5) Siapa pelaksana program. 6) Sumber daya yang dikerahkan. Dan *context* dari kebijakan, terdiri dari : 1) Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat. 2) Karakteristik lembaga dan penguasa. 3) Kepatuhan serta daya tanggap pelaksana. Intensitas keterlibatan para perencana, politisi, kelompok sasaran, pengusaha dan para pelaksana program akan bersama-sama mempengaruhi efektivitas implementasi.<sup>25</sup>

Model lain yang dikembangkan oleh Mazmanian dan P. Sabatier, terdapat 17 variabel independen yang mempengaruhi hasil/keluaran pelaksanaan kebijakan. Variabel ini diklasifikasikan dalam tiga variabel utama, yaitu : 1) Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dan dikendalikan. 2) Kemampuan menstruktur secara tepat proses pelaksanaan. 3) Pengaruh langsung variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan

---

<sup>25</sup> Muhammad Syukur Abdullah, *op.cit.* hal. 29-31



## Bab I Pendahuluan

---

tersebut. Model ini lebih lengkap tetapi memiliki kelemahan yang paling menonjol yakni penekanan pada aspek formal kebijaksanaan yang berlebihan.<sup>26</sup>

Model lain adalah model yang dikembangkan oleh D. Van Meter dan C. Van Horn, yang menyakini ada enam variabel independen yang akan mempengaruhi tingkah laku mereka yang terlibat dalam proses penerapan kebijakan : 1) Ukuran dan tujuan kebijaksanaan. 2) Sumber daya. 3) Aktivitas komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksanaan. 4) Karakteristik agensi pelaksana. 5) Kondisi sosial, politik, dan ekonomi. 6) Disposisi dari pelaksana. Model ini memiliki keterbatasan untuk program yang bertujuan mendistribusikan barang dan jasa pelayanan publik dan terlalu abstrak, dengan kategori yang tidak jelas bentuknya serta variabelnya sulit dioperasionalkan.<sup>27</sup>

George C. Edward III dalam uraiannya tentang “Implementing Public Policy”. Dalam pendekatannya yang disebut implementing problem approach terlebih dahulu mengemukakan dua pertanyaan pokok yaitu : 1) Hal-hal apa saja yang merupakan pra syarat bagi suatu implementasi yang berhasil. 2) Apa saja yang merupakan penghambat utama terhadap berhasilnya implementasi program. Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut dirumuskan keempat faktor atau variabel yang merupakan syarat-syarat penting guna berhasilnya proses implementasi. Keempat variabel tersebut adalah :

1. Komunikasi : Komunikasi penting karena program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi pelaksananya, hal ini menyangkut proses

---

<sup>26</sup> Samudra Wibowo, dkk, “Evaluasi Kebijakan Publik”, Grafindo Persada, Jakarta, 1994. hal. 19-22.

<sup>27</sup> *Ibid.* hal. 23-27.



## Bab I Pendahuluan

---

- penyampaian informasi, transmisi kejelasan dan konsistensi informasi yang disampaikan.
2. Sumber daya : Meliputi; 1) Staf yang cukup (jumlah dan mutunya) 2) Informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan. 3) Kewenangan atau authority yang cukup dalam melaksanakan tanggung jawab. 4) Fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan
  3. Disposisi, yaitu sikap dan komitmen dari para pelaksana terhadap program khususnya dari mereka yang menjadi implementer dari suatu kebijakan dan program, terutama adalah aparatur birokrasi.
  4. Struktur birokrasi : yaitu terdapatnya suatu SOP (*Standart Operating Procedure*) yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksana program.<sup>28</sup>

Donald P. Warwick dalam pendekatan Transactional approach mengemukakan pemikirannya dalam naskah “Integrating Planning and Implementation” : A Transactional Approach tahun 1979, pada prinsipnya bertolak dari pandangan bahwa guna memahami berbagai masalah pada tahap pelaksanaan suatu rencana atau kebijakan, keterkaitan antara perencanaan dan implementasi tidak dapat diabaikan, dan pada tahap implementasi berbagai kekuatan akan berpengaruh baik faktor yang mendorong maupun kekuatan yang menghambat pelaksanaan program.

Warwick menyatakan bahwa dalam tahap implementasi program terdapat dua kategori faktor yang bekerja dan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan proyek yaitu : a) faktor pendorong/*facilitating conditions*, dan b) faktor penghambat/*impeding conditions*. Dalam implementasi kebijakan faktor-faktor itu selalu berpengaruh meski masing-masing faktor berbeda besar pengaruhnya. Adapun faktor-faktor tersebut adalah :

---

<sup>28</sup> Muhammad Syukur Abdullah, *op.cit.* hal. 13.



## Bab I Pendahuluan

---

1. Kondisi-kondisi atau faktor pendorong, menurut Warwick, faktor-faktor yang mendorong implementasi terdiri dari :
  - a. Komitmen pimpinan politik : dalam praktek terutama adalah komitmen dari pimpinan pemerintahan karena pimpinan pemerintah pada hakekatnya tercakup dalam pimpinan politik yang berkuasa di daerah.
  - b. Kemampuan organisasi : diartikan sebagai kemampuan untuk melaksanakan tugas-tugas yang seharusnya, seperti telah ditetapkan atau dibebankan pada salah satu unit organisasi. Kemampuan organisasi (*Organizational Capacity*) terdiri dari tiga unsur pokok yaitu : i) Kemampuan teknis, ii) Kemampuan dalam menjalin hubungan dengan organisasi lain yang beroperasi dalam bidang yang sama. Kerja sama bantuan dan dukungan dalam pelaksanaan amat diperlukan. Seringkali ada pula ketergantungan pada “Birokrasi pelayanan administrasi” yang turut mempermudah proses implementasi. iii) Hadirnya atau adanya keinginan yang kuat untuk mengembangkan suatu SOP (*Standart Operation Procedure*), yaitu suatu pedoman tata aliran kerja dalam pelaksanaan serta cara-cara pemecahan masalah yang timbul dalam pelaksanaan di lapangan.
  - c. Komitmen para pelaksana (*Implementers*) : salah satu asumsi yang seringkali terbukti keliru ialah “if the generals are ready to move the captains and troops will follow”, yaitu “jika pimpinan telah siap untuk bergerak maka bawahan akan segera ikut”. Dalam kenyataan kesediaan dan kemauan bawahan untuk



## Bab I Pendahuluan

---

mengerjakan dan melaksanakan sebuah kebijakan yang telah disetujui dapat bervariasi, dan dipengaruhi oleh faktor budaya, psikologis dan birokratisme.

- d. Dukungan dari kelompok kepentingan : pelaksanaan kebijakan, sering lebih mendapat dukungan dari kelompok-kelompok kepentingan dalam masyarakat, khususnya yang berkaitan langsung dengan kebijakan.
2. Kondisi-kondisi atau faktor penghambat, adapun faktor-faktor yang secara teoritis dapat menghambat pelaksanaan kebijakan yaitu :
    - a. Banyaknya aktor yang terlibat : Makin banyak pihak yang harus terlibat, dan turut mempengaruhi pelaksanaan, makin rumit komunikasi dalam pengambilan keputusan, makin rumit komunikasi, makin besar kemungkinan terjadi “delay” hambatan dalam proses pelaksanaan.
    - b. Terdapat komitmen atau loyalitas ganda : hal ini disebabkan adanya tugas ganda yang dirangkap dan dijabat oleh suatu organisasi sehingga dalam suatu tugas seorang pelaksana tidak bisa konsentrasi penuh atau kurang memberikan perhatian karena perhatiannya terpecah dengan tugas yang diemban lainnya.
    - c. Kerumitan yang melekat pada kebijakan itu sendiri (*instrinsik complexity*). Seringkali suatu kebijakan dalam pelaksanaannya mengalami hambatan disebabkan sifat hakiki dari kebijakan itu sendiri. Hambatan yang melekat biasanya disebabkan faktor-faktor teknis (*technical complexity*), faktor





## Bab I Pendahuluan

---

ekonomi (*economy complexity*), pengadaan bahan (*suplay complexity*) dan faktor perilaku pelaksana atau masyarakat (*behavioral complexity*).

- d. Jenjang pengambilan keputusan yang terlalu banyak : makin banyak jenjang dan tempat pengambilan keputusan, atau memiliki prosedur harus disetujui oleh beberapa pejabat yang berwenang akan memerlukan waktu lama dalam pelaksanaannya. Lamanya waktu yang dibutuhkan dalam pelaksanaan kebijakan akan menghambat kebijakan.
- e. Waktu dan perubahan kepemimpinan : Perubahan kepemimpinan, baik pada tingkat pimpinan pelaksana maupun dalam organisasi di daerah sedikit banyak mempunyai pengaruh terhadap program, karena perubahan kepemimpinan sering diikuti perubahan kebijakan. Hal ini akan mempengaruhi pelaksanaan program. Sementara itu makin panjang waktu yang dibutuhkan dari saat penyusunan rencana program dengan pelaksanaan, makin besar kemungkinan pelaksanaan terjadi hambatan. Terlebih bila terjadi perubahan kebijakan.

Secara teoritis menurut Warwick faktor-faktor tersebut bisa benar-benar bersifat mendorong atau menghambat pelaksanaan kebijakan, namun bisa pula faktor yang dianggap menghambat justru memperlancar pelaksanaan, seperti dengan pergantian kepemimpinan kadang justru mendorong keberhasilan implementasi.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Muhammad Syukur Abdullah, op.cit. hal. 14-26.



## Bab I Pendahuluan

---

Peneliti akan mengacu pada model-model implementasi kebijakan diatas dan mencoba untuk mengelaborasi model-model tersebut untuk menentukan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan pengaturan PKL dalam hal ini Perda nomor 7 tahun 1990.

Jadi pada dasarnya penelitian implementasi adalah untuk mengetahui bagaimana sebenarnya suatu kebijakan itu dioperasionalkan dan mempermasalahkan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan kebijakan dalam mencapai sasarannya. Dengan melihat model-model implementasi kebijakan diatas maka akan dicoba untuk mengambil beberapa variabel l yang relevan serta sangat berpengaruh terhadap implementasi kebijakan, dalam hal ini implementasi penyelenggaraan pengaturan sektor informal, sub sektor perdagangan pedagang kaki lima (PKL).

### **1.5.4. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Penataan dan Pemberdayaan PKL.**

Dari beberapa model yang dikembangkan oleh para ahli, maka untuk menentukan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi kebijakan penataan dan pemberdayaan PKL maka penelitian ini menggunakan model Edward yang meyakini ada empat faktor yang selalu mempengaruhi proses implementasi kebijakan, yaitu struktur birokrasi, sumber daya, komunikasi, dan sikap pelaksana. Hal ini mengingat *pertama* model tersebut dianggap mempunyai kesesuaian untuk diterapkan pada pelaksanaan kebijaksanaan dinegara-negara sedang berkembang.



## Bab I Pendahuluan

---

*Kedua* variabel-variabel yang terdapat didalamnya memiliki daya *explanatory power* yang cukup tinggi terhadap proses implementasi. *Ketiga* model tersebut variabel-variabelnya merupakan *critical variables* yang mudah dioperasionalkan dalam penelitian empiris dan karena teori ini yang paling cocok digunakan dalam penelitian tentang implementasi kebijakan, dan memang terlihat sering mempengaruhi proses implementasi.<sup>30</sup>

Variabel-variabel tersebut digunakan untuk memahami kebijakan pengaturan tempat usaha dan pembinaan PKL sebagai kebijakan yang dikeluarkan pemerintah untuk membuka peluang usaha besar yang ada pada sektor informal sub sektor perdagangan PKL dan untuk memberdayakan mereka sehingga terbentuk PKL yang mandiri dan terciptanya wilayah kota yang bersih, nyaman dan teratur. Variabel-variabel implementasi kebijakan yang akan digunakan untuk melihat dan mendeskripsikan penataan dan pembinaan PKL terminal Krian kabupaten Sidoarjo antara lain : struktur birokrasi, koordinasi, komunikasi, sumber daya dan sikap pelaksana. Faktor-faktor tersebut diambil berdasarkan kesesuaian dengan realita dan permasalahan yang terjadi di lapangan. Berikut uraian lebih jelas tentang faktor-faktor tersebut :

### I.5.4.1. Struktur Birokrasi

Peranan lembaga atau institusi sebagai birokrasi pelaksana dalam proses implementasi tidak dapat dilepaskan, karena ketika suatu kebijakan telah diputuskan,

---

<sup>30</sup> Muhammad Syukur Abdullah, op.cit. hal. 39-42



## Bab I Pendahuluan

---

maka dibutuhkan sistim untuk melaksanakan kebijakan tersebut, sistim inilah yang oleh Victor Thompson disebut sebagai birokrasi.”Karena posisinya yang strategis, mempunyai keahlian dan ketrampilan yang profesional dalam fungsi dan mekanisme antara perencanaan dan pelaksanaan kebijakan erat sekali, maka peranan birokrasi dalam kebijakan negara sangat menentukan”.<sup>31</sup>

Struktur birokrasi dalam penelitian ini akan mengacu pada pendapat Edward, dimana menurut Edward, struktur birokrasi dipandang sebagai terdapatnya suatu *standart operating procedures* (SOP) yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan program atau prosedur-prosedur rutin yang mengatur mekanisme kerja proses pelaksana kebijaksanaan. Dalam SOP ini perlu dihindari munculnya “fragmentation” yang sering terjadi dalam suatu organisasi-organisasi, namun hal ini bisa diatasi melalui mekanisme koordinasi.<sup>32</sup>

Fragmentasi terjadi jika masing-masing lembaga pelaksana memiliki tujuan dan kepentingan organisasi sendiri-sendiri dan begitu kuat untuk mempertahankannya. Dalam fenomena empiris ada beberapa instansi yang terlibat program dengan pelaksanaan, makin besar kemungkinan pelaksanaan terjadi hambatan

### I.5.4.2 Komunikasi

. Van Meter dan Van Horn juga menyatakan bahwa komunikasi berpengaruh dalam proses kebijakan karena koordinasi antar instansi komunikasi memegang

---

<sup>31</sup> Miftah Thoha, ”Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara”, Rajawali Press, Jakarta, 1993, hal.66

<sup>32</sup> Muhammad Syukur Abdullah, *op.cit.* hal. 14



## Bab I Pendahuluan

---

peranan yang penting dalam kaitannya dengan implementasi kebijakan karena pelaksana harus mengetahui apa yang akan mereka kerjakan

*Effective implementation requires that subordinates (or implementors) know what they are supposed to do. As messages pass through any communications network distortions are likely to occur-producing contradictory directives, ambiguities, inconsistencies in instruction, and incompatible requirements.*<sup>33</sup>

Komunikasi yang baik akan tercipta kesamaan persepsi dan pandangan dari para pelaksana tentang arti, tujuan dan sasaran dari kebijakan yang telah ditetapkan. Disamping itu dengan komunikasi yang baik, para pelaksana kebijakan diharapkan dapat memahami tugas dan fungsi dengan baik. Untuk itu peranan komunikasi adalah menghindari ambiguitas, tidak konsisten dalam pelaksanaan, salah pengertian yang dapat menjadi penghambat bagi pelaksana kebijakan untuk mencapai tujuan atau sasaran yang ditetapkan sehingga implementasi dapat berjalan dengan baik.

Komunikasi yang baik diperlukan oleh aparat terhadap masyarakat atau kelompok sasaran agar mudah dalam mempengaruhi atau mengubah perilaku kelompok sasaran sehingga diperoleh kesamaan persepsi dan interpretasi dalam menyerap informasi.

Dalam implementasi kebijakan penataan dan pembinaan PKL, Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kabupaten Sidoarjo, Dinas Kebersihan dan Pertamanan, serta Satpol PP tentu memiliki pandangan organisasi yang berbeda. Dengan demikian rentan pada timbulnya fragmentasi.

---

<sup>33</sup> Dennis Sabatier dan Mazmanian, *op.cit.* hal. 479.





## Bab I Pendahuluan

---

Faktor struktur birokrasi dalam penelitian ini, juga mengacu pada pendapat Warwick, yaitu bahwa implementasi dipengaruhi oleh jenjang pengambilan keputusan yang terlalu banyak, dimana makin banyak jenjang dan tempat pengambilan keputusan, atau semakin suatu kebijakan memiliki prosedur yang harus disetujui oleh beberapa pejabat yang berwenang akan memerlukan waktu yang lama dalam pelaksanaannya, dan hal ini dapat menghambat pelaksanaan suatu kebijakan. Selain itu adalah banyaknya actor yang terlibat, dimana makin banyak pihak yang terlibat makin besar kemungkinan terjadi “delay” dalam proses pelaksanaan.

Faktor lain adalah waktu dan perubahan kepemimpinan, serta adanya loyalitas ganda, dimana ada tugas ganda yang harus dirangkap atau dijabat sehingga pelaksana tidak bisa konsentrasi. Perubahan kepemimpinan sering diikuti perubahan kebijakan, hal ini akan mempengaruhi pelaksanaan program. Sementara itu semakin panjang waktu yang dibutuhkan dari saat penyusunan rencana menyerap informasi. Hal ini sejalan dengan pendapat Wilbur Schramm sebagai berikut :

Apabila kita mengadakan komunikasi maka kita harus mewujudkan persamaan antara kita dengan orang lain. Kita mengetahui bahwa pada dasarnya komunikasi itu adalah proses. Suatu proses komunikasi bersifat dinamis tidak statis. Komunikasi bukan sekedar tukar menukar pikiran serta pendapat saja akan tetapi kegiatan yang dilakukan untuk berusaha mengubah pendapat saja akan tetapi kegiatan yang dilakukan untuk berusaha mengubah pendapat dan tingkah laku orang lain, jika kita mengadakan komunikasi maka kita berusaha untuk menciptakan persamaan persepsi mengenai informasi ide, gagasan, pemikiran dan sikap kita dengan orang lain. Inti dari komunikasi tersebut adalah membawa khalayak komunikan dan komunikator bersama membentuk kesepakatan pesan<sup>34</sup>

---

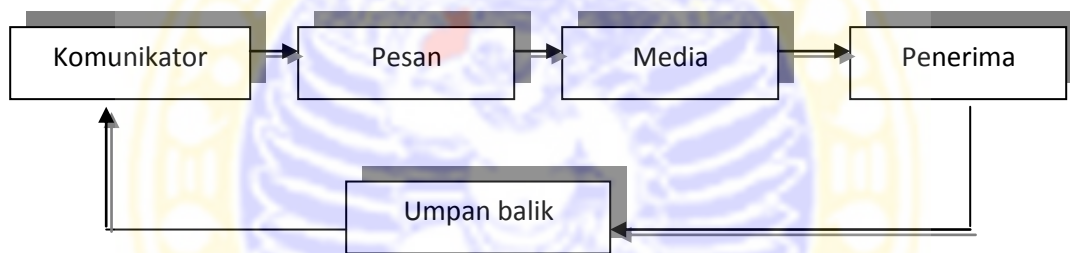
<sup>34</sup> Bintoro Tjokroamidjoyo, *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan Perkembangan Teori dan Penerapan*, LP3ES Jakarta, 1988, hal. 26



## Bab I Pendahuluan

Komunikasi merupakan sebuah proses interaksi antara beberapa bagian/komponen yang terdapat di dalamnya. Menurut Alwi Dahlan proses tersebut berjalan dari komunikator yang menyampaikan pesan (*message*) melalui jalur tertentu (*media*) kemudian pesan tersebut ditangkap oleh penerima (*receiver*) dan bila memungkinkan menjadi umpan balik (*feed back*). Untuk lebih jelasnya proses tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :

**Diagram I.1**  
**Alur Komunikasi**



Sumber : Alwi Dahlan

Message atau pesan/informasi yang disampaikan harus sesuai dengan tingkat kemampuan pemahaman, kepentingan dan kebutuhan penerima informasi agar komunikasi berlangsung efektif. Melihat fungsinya untuk mengadakan hubungan sosial, maka suatu komunikasi yang efektif akan menghasilkan umpan balik. Umpan balik dapat berbentuk macam-macam, seperti hasil (pelaksanaan suatu tugas), laporan, sikap (yang timbul), pertanyaan, reaksi, dan sebagainya. Sebagaimana juga pesan, maka umpan balikpun dapat berupa tulisan, lisan, demonstrasi dan sebagainya.



## Bab I Pendahuluan

---

Ruang lingkup komunikasi dalam penelitian ini adalah (1) komunikasi yang terjadi dalam lingkungan pemerintah kota ;(2) komunikasi antara pemerintah kota dengan kelompok sasaran, dan (3) komunikasi antara sesama PKL.

Dalam suatu organisasi, komunikasi dapat dilakukan dengan dua cara : (1) melalui transmisi keputusan kepada pusat pengambilan kebijakan, dan (2) transmisi kebijakan dari pengambil keputusan dari pusat/center kepada bagian lain dari organisasi. Atau dengan kata lain, proses komunikasi dalam suatu organisasi dapat bersifat *top-down* (komunikasi vertikal) dan *bottom-up* (komunikasi horizontal). Komunikasi vertikal yaitu proses komunikasi dari atasan kepada bawahan, menurut Katz dan Kahn mencakup lima fungsi yaitu :

1. Petunjuk dan tugas yang spesifik
2. Informasi yang dimaksud untuk menghasilkan pemahaman mengenai tugas dan hubungannya dengan tugas-tugas organisasi lainnya
3. Informasi tentang praktek-praktek dan prosedur berorganisasi
4. Umpan balik kepada bawahan mengenai pekerjaannya
5. Informasi tentang suatu ciri ideologis untuk menanamkan rasa mengemban misi, indoktrinasi mengenai tugas-tugas<sup>35</sup>

Sedangkan komunikasi horisontal adalah suatu bentuk komunikasi mendatar antara anggota staf, karyawan dengan karyawan dan seringkali berlangsung tidak formal. Komunikasi ini memungkinkan satu organisasi melakukan hubungan kerjasama dengan organisasi lainnya. Sehingga tujuan yang telah ditentukan dapat diintegrasikan dengan tujuan organisasi lainnya. Jadi dapat dikatakan bahwa komunikasi horisontal ini bersifat koordinasi antar instansi yang terlibat dalam kebijakan pengaturan dan pembinaan pedagang kaki lima.

---

<sup>35</sup> Coralie Bryant dan White, *op.cit.* hal. 172



## Bab I Pendahuluan

---

Selain komunikasi yang terjadi diantara pelaksana kebijakan, komunikasi kelompok juga berpengaruh terhadap keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Komunikasi kelompok ditujukan pada suatu kelompok sasaran tertentu. Dalam hal ini yaitu komunikasi antara pemerintah kabupaten Sidoarjo dengan kelompok sasaran, para pedagang kaki lima tentang kebijakan pengaturan tempat usaha dan pembinaan pedagang kaki lima. Sejalan dengan hal tersebut, Edward juga menyatakan bahwa komunikasi sebagai salah satu proses yang kritis :

“...pihak-pihak yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan kebijaksanaan dan perintah-perintah harus diterapkan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti, dan komunikasi itu harus jelas dan konsisten”.<sup>36</sup>

Dari pernyataan tersebut dapat dilihat bahwa komunikasi tidak hanya dipahami dalam arti prosesnya saja, yaitu proses pengiriman perintah dan arahan pelaksanaan (*transmission*) tetapi juga dari perspektif outputnya yaitu tingkat kejelasan (*clarity*) dan konsistensi dari arahan dan pelaksanaan program. Sehingga dalam hal ini komunikasi berfungsi positif, karena pemerintah daerah dalam hal ini menyampaikan peraturan yang berkenaan dengan kebijakan pengaturan dan pembinaan pedagang kaki lima dan kelompok sasaran pun akan mempunyai rasa tanggung jawab untuk mematuhi peraturan tersebut.

Komunikasi sangat berpengaruh pada implementasi kebijakan pengaturan dan pembinaan pedagang kaki lima , sebab tanpa mekanisme pengiriman informasi yang

---

<sup>36</sup> Coralie Bryant dan White, *op.cit.* hal. 193



## Bab I Pendahuluan

---

terarah dan dapat saling memahami maka akan menyebabkan penyampaian tujuan pada sasaran terganggu.

Sedangkan beberapa hambatan yang menjadikan komunikasi tidak efektif adalah ketidakjelasan dan inkonsistensi arahan dan perintah pelaksanaan kebijakan Perda Nomor 7 tahun 1990 serta adanya aneka persepsi antara komunikator dan komunikan terhadap kebijakan.

### I.5.4.3. Sumber Daya

Sumber Daya memegang peranan penting dalam keefektifan pelaksanaan kebijakan. Sebagus apapun suatu kebijakan jika tidak didukung oleh sumber daya yang mencukupi akan sulit untuk diimplementasikan. Hal ini sesuai dengan pendapat George Edward III meyakini faktor sumber daya benar-benar signifikan terhadap proses implementasi kebijakan. Yang dimaksud sumber daya dalam pengertian Edward disini adalah meliputi sumber daya fisik (fasilitas), administratif (jumlah staf dan kompetensinya), informasi dan kewenangan (*Authority*). Sedangkan Grindle menyatakan *implementation failures* program-program pembangunan yang pada kenyataannya seringkali disebabkan oleh kelangkaan sumber daya. Lebih jauh lagi sebuah keberhasilan pelaksanaan program sangat tergantung pada sejauh mana sumber daya yang ada dapat memadai dan dioptimalkan sesuai dengan tuntutan kebutuhan yang ada.

Sumber daya lain yang tidak kalah pentingnya lagi adalah dana. Faktor dana dalam jumlah yang memadai merupakan faktor kritis sebagai penunjang keberhasilan





## Bab I Pendahuluan

---

pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Dikatakan oleh Mazmanian dan Sabatier bahwa:

“...Secara umum tersedianya dana pada tingkat batas ambang tertentu amat diperlukan agar terbuka peluang untuk mencapai tujuan-tujuan formal, dan tersedianya dana di atas tingkat ambang ini akan sebanding dengan peluang tercapainya tujuan tersebut.”<sup>37</sup>

Dalam kebijakan pengaturan tempat usaha dan pembinaan PKL kecukupan staf/aparat pelaksana baik jumlah maupun keahliannya sangat dibutuhkan karena berpengaruh langsung terhadap kemampuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Sementara keahlian teknis/manajerial merupakan pendukung utama agar para pelaksana mampu menjalankan fungsinya dengan efisien sesuai tingkat kewenangannya di masing-masing bagian.

### I.5.4.4. Sikap Pelaksana

. Setiap program baru pada hakekatnya membutuhkan pelaksana-pelaksana yang memiliki hasrat kuat dan memiliki komitmen yang tinggi untuk melaksanakan tugasnya sehingga mampu mencapai tujuan yang diharapkan. Apalagi jika kebijakan yang diselenggarakan mendapat reaksi penolakan/keberatan dari kelompok sasaran untuk mematuhinya, maka aparat pelaksana yang langsung berhadapan dengan kelompok sasaran memegang peranan yang sangat penting. Disamping faktor obyektif yang harus dimiliki birokrasi pelaksana, yaitu komunikasi dan sumber daya,

---

<sup>37</sup> Coralie Bryant dan Louise G. White, *op.cit*, hal. 142



## Bab I Pendahuluan

---

ada faktor subyektif yaitu disposisi/ kemauan/sikap para pelaksana kebijakan juga mempengaruhi implementasi suatu kebijakan.

Kemauan dan komitmen para aparat pelaksana dalam menjalankan tugasnya berpengaruh pada keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan. Realitasnya pelaksana memiliki kekuasaan yang besar untuk melaksanakan kebijakan sesuai dengan metodenya sendiri. Sebagai pelaksana mereka adalah anggota dalam birokrasi dimana mereka mengembangkan karir profesional. Kultur birokrasi yang berorientasi pada tugas dan target membuat para aparat pelaksana kurang “kreatif” dalam mengembangkan kemampuan dirinya, sehingga mengakibatkan tidak tercapainya tujuan seperti yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan.

Signifikansi faktor sikap dan watak para pelaksana dalam proses implementasi ditegaskan oleh Edward sebagai :

“Sikap atau watak para pelaksana merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijaksanaan. Apabila pelaksanaan kebijakan ingin berjalan efektif. Para pelaksana tidak hanya harus tahu apa yang harus dikerjakan dan tidak pula hanya mempunyai kemampuan untuk melaksanakan kebijakan. Tetapi para pelaksana harus mempunyai keinginan yang kuat untuk melaksanakan sebuah kebijaksanaan”.<sup>38</sup>

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sikap pelaksana adalah kemauan atau niat para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan. Hal ini sejalan dengan dengan Van Meter dan Horn yang mengartikan sikap atau watak pelaksana sebagai motivasi psikologis para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan.

---

<sup>38</sup> Coralie Bryant dan Louise G. White, *op.cit*, hal. 159



## Bab I Pendahuluan

---

Dalam implementasi kebijakan pengaturan tempat usaha dan pembinaan PKL ini tentunya tidak mengabaikan aspek sikap akan kecenderungan dari pelaksana yang ada. Kecenderungan dan sikap pelaksana yang positif yaitu mereka menerima dan tidak menolak tujuan yang terkandung dalam kebijakan tersebut. Sebaliknya pelaksana akan mengalami kegagalan dalam mengimplementasikan program tersebut apabila mereka menolak tujuan dan manfaat yang ada. Termasuk dalam hal ini pembahasan tentang sikap pelaksana akan mencakup penilaian terhadap keberadaan kelompok sasaran (PKL) di daerahnya dan yang kedua adalah kepatuhan pelaksana terhadap ketentuan kebijakan.

### **I.5.4.5. Dukungan Kelompok Sasaran**

Target group atau kelompok sasaran juga berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi kebijakan. Hal ini karena target group mempunyai dua kemungkinan yaitu memberi dukungan program atau penolakan program. Dalam hal ini implementasi dapat pula dilihat dari sudut pandang kelompok sasaran. Dengan diambilnya suatu kebijakan maka mempengaruhi kepentingan-kepentingan serta memerlukan dukungan serta partisipasi aktif masyarakat sebagai kelompok sasaran (target group). Kelompok sasaran dalam hal ini adalah para PKL di wilayah kabupaten Sidoarjo yang difokuskan pada PKL terminal krian.

Dukungan kelompok sasaran meliputi dua hal, yaitu penolakan dan dukungan. Dukungan kelompok sasaran akan merosot jika kebijakan membebankan ongkos pada mereka, hal ini karena dukungan masyarakat pada suatu kebijakan berkorelasi



## Bab I Pendahuluan

---

dengan sumber keuangan ataupun posisi startegis dalam sektor ekonomi secara keseluruhan. Faktor lain yang mempengaruhi dukungan kelompok sasaran adalah manfaat kolektif kebijakan, dimana dukungan akan meningkat bila manfaat kebijakan dapat dinikmati langsung.

Sedikitnya ada tiga manfaat yang diinginkan oleh suatu kelompok sasaran bila mereka menaati kebijakan : (1). Keuntungan material, yaitu kebutuhan pribadi yang paling pokok, (2) Keuntungan sosial, yaitu kebutuhan publik/kelompok yang paling pokok, dan (3) Keuntungan personal, yaitu berkaitan dengan keinginan yang diperoleh secara individual dalam melibatkan diri sebagai anggota kelompok tertentu yang memiliki kekuasaan politik dan sosial dalam operasionalisasi kebijakan.

Dengan melihat pada beberapa hal diatas akan dapat diketahui mengapa kebijakan penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima banyak menemui hambatan dalam implementasinya, karena adanya duplikasi hukum, yaitu disatu sisi mereka (para pedagang kaki lima) dilarang untuk berjualan di tempat yang tidak diperuntukkan bagi PKL atau dengan kata lain dinyatakan liar, tapi disatu sisi mereka juga ditarik retribusi. Selain itu kurangnya pemahaman masyarakat dan sosialisasi dari pemkab atas suatu kebijakan, membuat mereka tidak melaksanakan kebijakan tersebut, meskipun kebijakan itu akan membuat mereka pada keadaan yang lebih baik.



## Bab I Pendahuluan

---

### I.6. Definisi Konsep

1. Implementasi kebijakan adalah suatu proses tindakan administrasi dan politik, dimana didalamnya dapat ditunjukkan melalui bagaimana para aktor terlibat dalam melaksanakan kebijakan untuk mencapai tujuan.
- 2 Implementasi kebijakan pengaturan pedagang kaki lima adalah suatu usaha pengejawantahan dari kebijakan yang telah ditetapkan untuk dilaksanakan, yaitu dengan merelokasi PKL terminal krian.
3. Struktur birokrasi adalah suatu sistim atau SOP yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan program atau prosedur-prosedur rutin yang mengatur mekanisme kerja proses pelaksana kebijakan.
4. Komunikasi adalah upaya untuk membentuk kesamaan atau kesepakatan antara komunikator dan komunikan mengenai ide, gagasan. Pendapat dan pandangan.
5. Sumber daya adalah sumber daya fisik,kecukupan aparat pelaksana dan kewenangan.
6. Sikap pelaksana adalah sejauhmana unit atau sikap para pelaksana kebijakan melaksanakan tugas-tugasnya secara konsisten dan konsekuen sesuai dengan pembagian tugas yang telah ditetapkan sebelumnya.
7. Dukungan kelompok sasaran adalah menyangkut preferensi kelompok sasaran terhadap kebijakan yang mengatur aktivitas mereka.





## Bab I Pendahuluan

---

### I.7. Rincian Perolehan Data

#### I.7.1 Implementasi Perda No. 07 tahun 1990 tentang Pengaturan Tempat Usaha dan Pembinaan PKL di Terminal Krian Kabupaten Sidoarjo

##### I. Perda No. 07 tahun 1990 Kabupaten Sidoarjo

- Fenomena yang melatar belakangi
- Tujuan Utama implementasi Perda No. 07 tahun 1990
- Instrumen Program yang digunakan
- Agen – agen pelaksana program beserta peranannya

##### II. Sosialisasi implementasi Perda no. 07 tahun 1990 kepada kelompok sasaran :

- Tujuan sosialisasi
- Lembaga yang melakukan sosialisasi
- Waktu dan media yang dibutuhkan untuk sosialisasi
- Substansi sosialisasi

#### I.7.2. Faktor - Faktor yang mempengaruhi implementasi Perda No. 07 tahun 1990

##### I. Komunikasi

- Jalinan komunikasi antar pelaksana
- Media komunikasi yang digunakan
- Kejelasan petunjuk dan perintah pelaksanaan



## Bab I Pendahuluan

---

- Konsistensi petunjuk dan perintah pelaksanaan

### II. Sumber Daya

#### a. Sumberdaya Manusia

- Kualitas staf pelaksana yang tersedia ( keahlian dan kemampuan untuk melaksanakan program )

#### b. Sumberdaya Informasi

- Ketersediaan dan kecukupan informasi tentang pelaksanaan program
- Kendala dalam transformasi informasi

#### c. Sumberdaya kewenangan

- Kewenangan masing masing instansi pelaksana
- Kewenangan yang cukup dan jelas bagi tiap – tiap staf dalam mengimplementasikan program
- Kemampuan dan kewenangan untuk menyelesaikan permasalahan yang terjadi.

#### d. Sumberdaya Anggaran

- Kecukupan dan kelancaran anggaran yang dibutuhkan

### III. Disposisi Pelaksana

- Pemahaman aparat pelaksana terhadap pelaksanaan program



## Bab I Pendahuluan

---

- Arahan dan tanggapan aparat pelaksana terhadap kebijakan atau program
- Kemauan dan kemampuan aparat pelaksana untuk melaksanakan kebijakan maupun program

### IV. Struktur Birokrasi

- Prosedur kerja dan pengaturan mekanisme kerja pelaksanaan kebijakan ataupun program
- Perubahan dalam prosedur kerja dan pengaturan mekanisme kerja pelaksanaan kebijakan ataupun program

### V. Dukungan Kelompok Sasaran

- Mekanisme Perda No 7 tahun 1990 tentang Pengaturan Tempat Usaha dan Pembinaan PKL
- Kegiatan sosialisasi
- Manfaat dari Perda no 7 tahun 1990
- Kendala yang dialami
- Pandangan terhadap perda no. 7 tahun 1990

### I.8. Metode Penelitian

Metode adalah keseluruhan proses berpikir mulai dari menemukan permasalahan menjabarkannya dalam suatu kerangka teoretis tertentu, pengumpulan



## Bab I Pendahuluan

---

data bagi pengujian empiris sampai dengan penjelasan dan penarikan gejala sosial yang diteliti.

Sedangkan metode penelitian adalah cara pengumpulan data dan alat pengumpulan data. Dengan memperhatikan perumusan masalah serta tujuan penelitian ini, maka metodologi penelitian yang akan digunakan adalah dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Definisi dari penelitian kualitatif adalah:

Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi.<sup>39</sup>

Penelitian secara kualitatif ini dilakukan agar bisa mendalami permasalahan yang ada untuk kemudian dicari jawaban atau penjelasannya. Menurut Kirk dan Miller, pendekatan kualitatif didefinisikan sebagai tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental tergantung pengamatan manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan dalam peristilahannya.<sup>40</sup>

Berdasarkan pengertian yang dikemukakan tersebut, maka penelitian kualitatif pada dasarnya adalah mengamati orang dalam lingkungannya, berinteraksi dengan mereka, berusaha memahami bahasa dan taksiran mereka tentang fenomena tertentu

---

<sup>39</sup> Sugiyono, Memahami Penelitian Kualitatif (Bandung: Alfabeta, 2007). Halaman 1.

<sup>40</sup> Moleong, Lexy (2000), “Metode Penelitian Kualitatif”, Remaja Rosdakarya, Jakarta. Hal 3



## Bab I Pendahuluan

---

di sekitarnya. Dalam penelitian kualitatif, peneliti ialah instrumen utama. Penelitian kualitatif tidak memerlukan kuesioner sebagai instrumen, tetapi menghendaki peneliti itu sendiri yang berperan sebagai instrumen utama. Oleh karena itu, peneliti dituntut untuk melakukan kegiatannya sendiri di lapangan.

### I.8.1 Tipe Penelitian

Untuk dapat memecahkan masalah serta mengadakan observasi atau pengamatan terhadap suatu masalah-masalah penelitian tentunya diperlukan prosedur tertentu yang bersifat metodologis. Sesuai dengan perumusan masalah dan tujuan penelitian, maka tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian deskriptif.

Tipe penelitian deskriptif adalah penelitian yang bermaksud untuk membuat pencandraan (deskripsi) mengenai situasi-situasi atau kejadian-kejadian. Dalam arti ini penelitian deskriptif itu adalah akumulasi data dasar dalam cara deskriptif semata-mata tidak perlu mencari atau menerangkan saling hubungan, mentest hipotesis, membuat ramalan, atau mendapatkan makna dan implikasi, walaupun penelitian yang bertujuan untuk menemukan hal-hal tersebut dapat mencakup juga metode-metode deskriptif.<sup>41</sup>

Penelitian ini berupaya untuk memberikan gambaran mengenai suatu fenomena secara terperinci, yang pada akhirnya memberikan pemahaman yang lebih jelas mengenai fenomena yang diteliti yaitu terutama mengenai pelaksanaan kebijakan relokasi PKL yang dicanangkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten

---

<sup>41</sup> Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian* (Jakarta: Rajawali Pers, 2006). Halaman 76





## Bab I Pendahuluan

---

Sidoarjo. Penelitian deskriptif biasanya mempunyai tujuan untuk menilai secara terperinci akan fenomena-fenomena sosial dari pelaksanaan sebuah kebijakan. Penelitian ini biasanya dilakukan tanpa suatu hipotesa. Kalaupun ada hipotesa bukan diuji secara statistik.

Selanjutnya agar hasil penelitian ini mempunyai nilai yang lebih tinggi akan ditempuh upaya untuk mengidentifikasi aspek-aspek yang sekiranya relevan untuk memperhatikan atau akan tampak dari luar. Kemudian fakta yang ditemukan dalam penelitian variabel-variabel yang cukup berpengaruh dan relevan untuk diperhatikan dan atau akan mengungkap makna simbolik dari kegiatan-kegiatan atau budaya-budaya yang tampak dari luar.

Kemudian fakta yang ditemukan dalam penelitian ini akan memberikan penafsiran sehingga dalam prosesnya tidak hanya terbatas pada penyimpulan data, tetapi meliputi juga analisis dan interpretasi yang mendalam mengenai arti dan informasi yang diperoleh.

### **I.8.2 Lokasi Penelitian**

Dalam penelitian ini,peneliti menentukan lokasi penelitian yang sesuai dengan tema penelitian dan sesuai dengan rumusan permasalahan penelitian.Sesuai dengan ketentuan tersebut,lokasi dari penelitian ini mengambil tempat Terminal Krian Kabupaten Sidoarjo yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini. Lokasi penelitian ini dipilih dengan pertimbangan asumsi peneliti terhadap realita yang



## Bab I Pendahuluan

---

mungkin nampak di lapangan dengan realita yang ada secara administratif dan mendesaknya kebijakan yang harus ditangani.

### I.8.3. Teknik Pemilihan Informan

Informan dalam penelitian kualitatif adalah orang-dalam pada latar penelitian yang diharapkan bisa memberikan informasi yang sesuai dan dibutuhkan sesuai permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Moleong mendefinisikan informan sebagai “orang yang dimanfaatkan untuk memberikan informasi tentang situasi dan kondisi latar penelitian”. Sedangkan fungsi informan menurut Lincoln dan Guba adalah membantu peneliti agar secepatnya dan tetap seteliti mungkin dapat membenamkan diri dalam konteks setempat terutama bagi peneliti yang belum mengalami latihan etnografi.<sup>42</sup>

Pada umumnya terdapat tiga tahap pemilihan informan dalam penelitian kualitatif, yakni pertama pemilihan informan awal, apakah informan itu (untuk diwawancarai) atau suatu situasi sosial (untuk diobservasi). Kedua adalah pemilihan informan lanjutan guna memperluas deskripsi informasi dan melacak variasi informasi yang mungkin ada. Dan Ketiga adalah menghentikan pemilihan informasi lanjutan bilamana dianggap sudah ditemukan lagi variasi informasi.<sup>43</sup>

Penentuan informan dalam penelitian ini menggunakan teknik cara *purposive sampling*, dimana informan yang hendak dipilih adalah pihak yang dianggap paling

---

<sup>42</sup> Moleong, Lexy, “*Metode Penelitian Kualitatif*”, Jakarta : Remaja Rosdakarya, 2000 halaman 90

<sup>43</sup> Burhan Bungin, *Analisis Data Penelitian Kualitatif* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003), halaman 53-54.



## Bab I Pendahuluan

---

memahami dan mengetahui tentang permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Selanjutnya berkembang dengan menggunakan teknik *snowball*, dimana pemilihan informan lanjutan dalam rangka penggalian data untuk mendapatkan variasi dan kedalaman informasi diperoleh atas rekomendasi dari informan utama yang telah ditentukan sebelumnya melalui teknik *purposive sampling*.

Berikut daftar orang yang diwawancarai guna mendukung penelitian ini :

1. bapak Anwar Muadi – Pedagang Kaki Lima Terminal Krian
2. bapak Muji – Pedagang Kaki Lima Terminal Krian
3. bapak Cahyo – Kabid perdagangan Dinas Koperasi kabupaten Sidoarjo
4. bapak Didik Hadi Susanto – Disperindag kabupaten Sidoarjo
5. bapak Hasim – Satpol PP kabupaten Sidoarjo
6. bapak Slamet – Dinas Kebersihan dan Pertamanan kabupaten Sidoarjo
7. bapak Subari – Bappeda kabupaten Sidoarjo
8. bapak Naryo – UPTD kabupaten Sidoarjo

### I.8.4 Teknik Pengumpulan Data

Data merupakan hal yang terpenting dalam suatu proses penelitian karena pada prinsipnya suatu penelitian dilakukan adalah untuk mencari data dan menganalisisnya. Menurut Lofland dan Lofland, sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata, dan tindakan selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> *ibid*



## Bab I Pendahuluan

---

Bila dilihat dari sumber datanya, maka data yang dikumpulkan dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder. Data primer adalah segala macam data dan informasi yang didapatkan langsung dari informan. Sedangkan data sekunder adalah segala macam data dan informasi yang digunakan sebagai pendukung yang sesuai dengan substansi permasalahan ini.

Bila dilihat dari cara memperoleh data, maka teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah melalui:

1. Observasi.

Nasution menyatakan bahwa observasi adalah dasar semua ilmu pengetahuan. Para ilmuwan hanya dapat bekerja berdasarkan data yaitu fakta mengenai dunia kenyataan yang diperoleh melalui observasi. Teknik ini digunakan untuk mengumpulkan gambaran fenomena empirik dan pengamatan langsung di lapangan untuk memperoleh data yang akurat.<sup>45</sup>

2. Wawancara Mendalam (*Indepth Interview*).

Teknik ini dilakukan dengan wawancara mendalam dengan orang-orang yang sudah ditentukan sebagai informan tentang apa yang menjadi substansi permasalahan dalam penelitian ini sesuai dengan *outline* penelitian agar pembicaraan dapat dikendalikan sesuai dengan maksud penelitian.

3. Dokumentasi

---

<sup>45</sup> Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung: Alfabeta, 2007 halaman 64



## Bab I Pendahuluan

---

Yaitu teknik pengumpulan data yang sumber informasinya meliputi bahan-bahan tertulis dan dokumen-dokumen. Berbagai data atau bahan yang berupa tabel, grafik, laporan tahunan ataupun media massa yang dapat diambil guna melengkapi penelitian ini.

### I.8. 5. Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Dalam penelitian kualitatif, keabsahan (*Trustworthiness*) data dapat dilakukan dengan menggunakan teknik pemeriksaan yang berdasarkan atas kriteria-kriteria antara lain: derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), kebergantungan (*dependability*), dan kepastian (*confirmability*). Dalam penelitian ini kriteria derajat kepercayaan pemeriksaan data dilakukan dengan teknik Triangulasi.

Moleong mendefinisikan teknik Triangulasi sebagai “teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan segala sesuatu yang lain di luar data yang telah diperoleh untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu”. Dalam penelitian ini proses triangulasi yang dilakukan adalah proses triangulasi sumber data yang dilakukan dengan cara mengumpulkan data dari berbagai sumber yang berbeda mengenai permasalahan yang dikaji untuk kemudian dibandingkan antara satu dengan yang lainnya. Proses ini dapat dilakukan dengan cara-cara antara lain:<sup>46</sup>

1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara,

---

<sup>46</sup> Moleong. “*Metode Penelitian Kualitatif*”, Jakarta : Remaja Rosdakarya, 2000 Halaman 178





## Bab I Pendahuluan

---

2. Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi,
3. Membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu,
4. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti masyarakat biasa, orang dengan tingkat pendidikan yang berbeda, ataupun orang pemerintahan,
5. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

### I. 8. 6. Teknik Analisis Data

Analisis data, menurut Patton dalam Moleong adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar. Bogdan dan Taylor mendefinisikan analisis data sebagai proses yang merinci usaha secara formal untuk menemukan tema dan merumuskan hipotesis (ide) seperti yang disarankan oleh data dan sebagai usaha untuk memberikan bantuan pada tema dan hipotesis itu<sup>47</sup>. Dengan mensintesis dari pengertian-pengertian di atas, maka analisis data menurut Moleong adalah “proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data”.<sup>48</sup>

Bogdan dalam Sugiyono menyatakan bahwa “*Data analysis is the process of systematically searching and arranging the interview transcripts, fieldnotes, and*

---

<sup>47</sup> *ibid*

<sup>48</sup> *ibid*



## Bab I Pendahuluan

---

*other materials that you accumulate to increase your own understanding of them, and to enable you to present what you have discovered to others*". Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan bahan-bahan lain, sehingga dapat mudah dipahami, dan temuannya dapat diinformasikan kepada orang lain.<sup>49</sup>

Spradley dalam Sugiyono menyatakan bahwa "*Analysis of any kind involve a way of thinking. It refers to the systematic examination of something to determine its parts, the relation among parts, and the relationship to the whole. Analysis is a search for patterns*". Analisis dalam penelitian jenis apapun, adalah merupakan cara berpikir. Hal itu berkaitan dengan pengujian secara sistematis terhadap sesuatu untuk menentukan bagian, hubungan antarbagian, dan hubungannya dengan keseluruhan. Analisis adalah untuk mencari pola. Berdasarkan hal tersebut di atas, Sugiyono mengemukakan bahwa:

Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi, dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain.

Analisis data dimulai dari menelaah seluruh data yang telah terkumpul dari proses wawancara maupun dari data-data sekunder. Langkah berikutnya adalah melakukan reduksi data dengan cara membuat abstraksi. Abstraksi merupakan usaha

---

<sup>49</sup> Sugiyono. "*Memahami Penelitian Kualitatif*", Bandung: Alfabeta, 2007 halaman 89



## Bab I Pendahuluan

---

membuat rangkuman sehingga inti, proses, dan pernyataan yang perlu dijaga agar tetap berada di dalamnya.<sup>50</sup>

Miles dan Huberman dalam Sugiyono mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus-menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh.<sup>51</sup> Lebih lanjut Miles dan Huberman mengemukakan aktivitas dalam analisis data adalah:

1. Reduksi Data

Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, mencari tema, dan polanya.

2. Penyajian Data

Dalam penelitian kualitatif, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchart*, dan sebagainya. Dalam hal ini Miles dan Huberman menyatakan “*the most frequent form of display data for qualitative research data in the past has been narrative text*”. Yang paling sering digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian kualitatif adalah dengan teks yang bersifat naratif.

3. Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi

Penarikan kesimpulan dalam penelitian kualitatif adalah penarikan temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada. Temuan dapat berupa

---

<sup>50</sup> Muhammad Syukur Abdullah,,*Op.Cit.* Halaman 190.

<sup>51</sup> Sugiyono. “*Memahami Penelitian Kualitatif*“,Bandung: Alfabeta, 2007 halaman 91



## Bab I Pendahuluan

---

deskripsi atau gambaran suatu obyek yang sebelumnya masih remang-remang atau gelap sehingga setelah diteliti menjadi jelas, dapat berupa hubungan kausal atau interaktif, hipotesis atau teori.

