

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Implementasi pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Lester dan Stewart (Winarmo, 2012 :101-102) menjelaskan bahwa implementasi adalah alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak dan tujuan yang diinginkan. Jadi implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut tepat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

Kebijakan adalah deklarasi atau dokumen yang menawarkan pedoman umum untuk menentukan parameter, batasan, dan tindakan umum bagi individu. Menurut etimologinya, "kebijakan" adalah terjemahan dari istilah (kebijakan). Sekumpulan ide dan prinsip yang bertindak sebagai aturan untuk melaksanakan tugas, menjalankan kepemimpinan, dan perilaku juga dapat disebut sebagai kebijakan. Alih-alih operasi rutin, terprogram, berulang, atau yang berkaitan dengan norma pengambilan keputusan, kebijakan dapat berbentuk keputusan yang dipertimbangkan dengan cermat yang dibuat oleh para pengambil keputusan senior (Abdal, 2015).

Proses pengambilan keputusan organisasi yang signifikan, seperti mengidentifikasi pilihan seperti program atau pengeluaran prioritas dan memilihnya berdasarkan dampaknya, juga dapat disebut sebagai kebijakan atau peninjauan kebijakan. Definisi lain dari kebijakan adalah alat politik, manajerial, keuangan, atau administratif untuk mencapai tujuan tertentu (Dunn, 2021).

James E. Anderson (dalam (Islamy, 2009)) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan dengan tujuan yang jelas yang dilakukan oleh individu atau kelompok aktor untuk mengatasi masalah tertentu. Di sisi lain, Amara Gianttaya mengklaim bahwa kebijakan adalah strategi dan metode yang bertujuan untuk mencapai suatu tujuan.

Program atau tindakan pemerintah dikenal sebagai proses kebijakan publik. Implementasi kebijakan publik seringkali mengalami distorsi, baik dalam bentuk program maupun kegiatan, yang menyebabkan kegagalannya. Akibatnya, model kebijakan publik harus dikembangkan dari berbagai masukan, proses, dan hasil yang berkelanjutan dan terencana. Pada intinya, kebijakan dibuat untuk mencapai tujuan tertentu. Oleh karena itu, prosedur atau standar yang menjadi dasar untuk menentukan apakah kebijakan publik memiliki efek yang diinginkan akan ditentukan. Penilaian keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan menggunakan indikator yang telah ditentukan sebelumnya merupakan fokus dari evaluasi kebijakan publik (Dewi, 2022)

Pedagang kecil yang dikenal sebagai pedagang kaki lima (PKL) menggunakan peralatan dasar seperti gerobak dorong, tongkat pengangkut, atau tenda terpal di bawah tempat berlindung berkaki lima untuk beroperasi di trotoar, pinggir jalan, atau area publik lainnya. Menurut etimologinya, pedagang adalah

profesi yang melibatkan pembelian dan penjualan. Pedagang adalah orang yang membeli produk dan kemudian menjualnya kembali untuk mendapatkan keuntungan dengan harga yang lebih tinggi (Permadi, 2005)

Gerai perdagangan yang tidak permanen atau tidak tetap disebut sebagai pedagang kaki lima. Oleh karena itu, penjual tanpa tempat usaha yang permanen atau tetap dapat diklasifikasikan sebagai pedagang kaki lima. Sebaliknya, lantai beratap yang menghubungkan tempat tinggal disebut sebagai "pedagang kaki lima" dalam kamus umum bahasa Indonesia karya W.J.S. Poerwadarminta. Lantai (tangga) di depan pintu atau di tepi jalan adalah interpretasi kedua. Di masa lalu, perencanaan kota sepakat bahwa bagian depan toko harus memiliki lebar sekitar lima kaki dan harus dijadikan jalan bagi orang untuk lewat. Interpretasi kedua ini mungkin dimaksudkan untuk bagian depan ruko. Tetapi alih-alih berfungsi sebagai jalan setapak bagi pejalan kaki, bagian selebar sekitar lima kaki ini sekarang digunakan oleh pedagang kecil untuk menjual barang dagangan mereka, sehingga disebut "pedagang kaki lima" (Ardianto, 2018).

Pedagang kaki lima, selanjutnya disingkat PKL, adalah pelaku bisnis yang terlibat dalam perdagangan menggunakan fasilitas komersial bergerak atau tidak bergerak, infrastruktur kota, fasilitas sosial, fasilitas umum, dan lahan serta bangunan sementara atau tidak permanen yang dimiliki oleh sektor publik atau swasta. Salah satu jenis perdagangan di sektor informal juga dikenal sebagai sektor informal perkotaan adalah pedagang kaki lima, yang merupakan pemilik usaha kecil yang menawarkan makanan, komoditas, dan/atau jasa yang mencakup ekonomi uang dan interaksi pasar (Hen rawansyah dan Abdullah, 2024).

Pedagang kaki lima sangat penting karena mereka mendorong pertumbuhan ekonomi di sektor usaha kecil dan menengah. Banyak orang memutuskan untuk bekerja sebagai pedagang kaki lima karena berbagai alasan, seperti kurangnya pilihan pekerjaan, kesulitan keuangan, dan urbanisasi. Hal ini juga merupakan akibat dari pengawasan yang tidak memadai dan perencanaan tata ruang kota yang buruk, yang seringkali menyebabkan konversi lahan produktif (pertanian) untuk pembangunan gedung. Inilah motivasi di balik keputusan orang untuk bekerja sebagai pedagang kaki lima (Budiyo, 1985).

Namun, karena mereka berada di trotoar atau pinggir jalan, pedagang kaki lima juga dianggap menyebabkan gangguan lalu lintas. Hal ini dianggap sebagai faktor penyebab kotoran dan kemacetan lalu lintas. Meskipun pedagang kaki lima disukai karena harganya yang relatif murah, intervensi pemerintah diperlukan untuk menangani mereka yang terus menerus melanggar hukum (Widjanti, 2009).

Keberadaan pedagang kaki lima tampaknya telah menjadi masalah sulit bagi setiap pemerintah daerah untuk diselesaikan. Perkembangan sektor informal di daerah perkotaan tidak terlepas dari pertumbuhan penduduk yang pesat di daerah tersebut. Urbanisasi merupakan salah satu penyebab meningkatnya pertumbuhan sektor informal di daerah perkotaan. Masalah ini membutuhkan perhatian serius dari pemerintah, sebagai pihak yang bertanggung jawab untuk menyelesaikan dan memperindah kota. Dalam perkembangannya, pedagang kaki lima terbagi menjadi dua: pedagang kaki lima berizin, yaitu pedagang kaki lima yang memiliki izin usaha, biasanya pedagang kaki lima yang dibantu oleh

pemerintah. Dan pedagang kaki lima ilegal, yaitu pedagang kaki lima yang tidak memiliki izin usaha (Permadi, 2005).

Setiap otoritas kota tampaknya kesulitan mengatasi masalah pedagang kaki lima. Salah satu faktor yang berkontribusi pada pertumbuhan sektor informal di daerah metropolitan adalah urbanisasi. Pemerintah, yang bertanggung jawab untuk memperbaiki dan meningkatkan kota, harus mempertimbangkan masalah ini dengan saksama. Ada dua jenis pedagang kaki lima dalam perkembangannya: mereka yang berlisensi dan memiliki izin usaha, yang biasanya diberikan oleh pemerintah, dan pedagang kaki lima tanpa izin (Wahyudi, 2019).

Menurut Permadi (2007) (2007:12), salah satu elemen yang berkontribusi terhadap masalah lalu lintas, keamanan, kebersihan, dan ketenangan di setiap wilayah, termasuk Kota Subulussalam, adalah keberadaan pedagang kaki lima. Menurut (Permadi, 2007) (2007:12), sejumlah masalah terkait pedagang kaki lima telah muncul dan terbukti merugikan masyarakat dan pemerintah daerah itu sendiri. Masalah-masalah ini termasuk ketidaknyamanan yang disebabkan oleh kehadiran pedagang kaki lima yang tidak berada di lokasi yang tepat, sehingga mengganggu aktivitas sehari-hari masyarakat.

Keputusan Presiden Nomor 125 Tahun 2012 tentang Koordinasi Pengaturan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima mengamanatkan pengendalian pedagang kaki lima di Indonesia, termasuk peraturan khusus dan rinci yang berkaitan dengan pedagang kaki lima.

Selanjutnya adalah Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil Menengah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pelaksanaan Pengaturan Kawasan Pedagang Kaki Lima. Tidak ada satu pun dalam peraturan

tersebut yang merujuk pada "penggusuran." Peraturan ini menggunakan kata-kata "pengaturan, bimbingan, pengawasan, dan pengelolaan aset negara." Menurut Pasal 1 Ayat (2) Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil Menengah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2018, "pengaturan kawasan pedagang kaki lima" mengacu pada upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah melalui penetapan lokasi yang dibina untuk menentukan, memindahkan, mengubah, dan menghilangkan lokasi pedagang kaki lima, dengan mempertimbangkan kepentingan umum, sosial, estetika, kesehatan, ekonomi, keamanan, otentikasi, kebersihan, dan aspek lingkungan, serta sesuai dengan hukum dan peraturan (Menteri Koperasi, 2019).

Selanjutnya selain peraturan mengenai penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima (PKL), pemerintah kota subulussalam juga memiliki Qanun Nomor 7 Tahun 2015 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat Kota Subulussalam yang mengatur larangan penggunaan ruang milik jalan yang tidak sesuai dengan peruntukannya. Dalam pasal 2 huruf a dan d disebutkan bahwa setiap orang atau badan dilarang mempergunakan ruang milik jalan selain peruntukan jalan umum kecuali telah mendapatkan izin dari Walikota atau Pejabat yang berwenang; Mendirikan bangunan/ kios/ rombongan dan berdagang di trotoar atau dengan cara apapun yang dapat mengakibatkan kerusakan dan berubahnya fungsi trotoar.

Kota Subulussalam, salah satu kota di Provinsi Aceh, keberadaan PKL juga sangat menonjol di kota ini. Kota Subulussalam merupakan daerah otonom yang resmi berdiri berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Subulussalam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Secara

geografis, Subulussalam memiliki posisi strategis sebagai penghubung antara Provinsi Aceh dan Sumatera Utara, sehingga aktivitas perdagangan cukup berkembang. Namun, perkembangan ekonomi tersebut juga diikuti oleh meningkatnya jumlah pedagang informal, khususnya PKL, yang berjualan di sepanjang jalan utama, sekitar pasar, dan area publik seperti Lapangan Beringin, Jalan Rundeng, serta Jalan Penanggalan (Undang - Undang Republik Indonesia Nomer 8 Tahun 2007, 2007).

Fenomena ini menimbulkan berbagai permasalahan perkotaan, seperti terganggunya ketertiban umum, kemacetan lalu lintas, berkurangnya kenyamanan pengguna jalan, serta penurunan kualitas kebersihan dan estetika kota. Di sisi lain, keberadaan PKL juga tidak dapat dilepaskan dari kebutuhan ekonomi masyarakat, karena menjadi sumber mata pencaharian bagi banyak warga yang sulit mengakses sektor formal. Kondisi tersebut menunjukkan adanya dilema antara upaya penataan kota oleh pemerintah dengan kebutuhan ekonomi para pedagang kaki lima, sehingga fenomena PKL di Kota Subulussalam menjadi isu penting yang memerlukan penanganan kebijakan yang tepat dan berkelanjutan. Dapat di lihat pada gambar di bawah ini :

Gambar 1. 1 Dampak PKL



Kondisi kemacetan lalu lintas akibat aktivitas pedagang kaki lima (PKL) yang berjualan dibadan jalan
Sumber : Kabar Subulussalam

Kondisi ini menjadi dilema bagi pemerintah kota subulussalam, khususnya Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP). Pihak Satpol PP sebelumnya telah berulang kali memberikan himbauan agar pedagang mengosongkan bahu jalan dan trotoar yang sangat padat. Pemerintah menilai keberadaan lapak di atas aspal tersebut sangat mengganggu kelancaran arus lalu lintas. Selain memicu kemacetan, posisi pedagang yang memakan badan jalan di anggap membahayakan nyawa pengguna jalan maupun para pedagang kaki lima itu sendiri dari resiko kecelakaan lalu lintas. (Sumber : RRI.CO.ID,Subulussalam).

Berikut ini adalah data pedagang yang berjualan diluar pasar rakyat berdasarkan jenis dagangan yaitu:

Tabel 1. 1
Data Jumlah Pedagang Dan Jenis Dagangan Yang Dijual

No	Jenis Dagangan	Jumlah Pedagang
1	Usaha dagang ikan	37
2	Usaha dagang ayam	31
3	Usaha dagang daging sapi/lembu	23
4	Usaha dagang sayur	56
5	Usaha dagang buah	42
6	Usaha dagang pakaian	37
7	Usaha dagang bumbu/rempah-rempah	21
8	Usaha dagang pecah belah	10
9	Usaha dagang sembako	57
10	Usaha dagang makanan/minuman	62
	Jumlah	376

Sumber: Dinas Perindustrian,Perdagangan,Koprasi dan UKM Kota Subulussalam

Berdasarkan data pada Tabel 1.1, terlihat bahwa jumlah pedagang kaki lima yang berjualan di luar pasar rakyat di Kota Subulussalam tergolong cukup besar, yaitu sebanyak 376 pedagang dengan beragam jenis dagangan. Jenis usaha yang mendominasi antara lain usaha dagang makanan/minuman, sembako, serta

usaha dagang sayur, yang pada umumnya membutuhkan akses lokasi yang strategis dan mudah dijangkau oleh konsumen. Kondisi ini menunjukkan bahwa aktivitas PKL masih terpusat di ruang-ruang publik dan badan jalan, yang dianggap lebih menguntungkan dari segi keramaian dan potensi pembeli dibandingkan dengan lokasi pasar yang telah disediakan oleh pemerintah.

Berdasarkan observasi peneliti melalui pengamatan langsung di lapangan, komunikasi yang dilakukan oleh pemerintah kepada pedagang kaki lima, telah berjalan. Pemerintah telah menyampaikan informasi dan sosialisasi terkait kebijakan penataan pedagang kaki lima, termasuk larangan berjualan di lokasi yang tidak sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Namun demikian, meskipun informasi tersebut telah disampaikan, sebagian pedagang kaki lima belum sepenuhnya mematuhi kebijakan tersebut. (Observasi awal, 28 november 2025).

Kemudian ditindak lanjuti ketidakpatuhan pedagang kaki lima terhadap kebijakan penataan tersebut dipengaruhi oleh keterbatasan sumber daya yang disediakan oleh pemerintah, khususnya terkait lokasi relokasi berupa area pasar. Berdasarkan hasil observasi, area pasar yang disediakan dinilai kurang strategis dan belum didukung oleh fasilitas yang memadai. Kondisi fisik pasar seperti bangunan yang bocor, pencahayaan yang kurang, lingkungan yang berbau dan becek, serta sarana pendukung lainnya yang belum optimal, menyebabkan pedagang kaki lima enggan untuk berjualan di lokasi tersebut dan para pedagang melakukan jual beli disekitar permukiman warga dan dibadan jalan. Sehingga menyebabkan kemacetan lalu lintas dan menyebabkan ketidaknyamanan bagi masyarakat yang menggunakan transportasi umum dan pribadi. (Observasi awal, 28 November 2025).

Banyaknya jumlah pedagang kaki lima yang memilih berjualan di luar area pasar rakyat mengindikasikan bahwa kebijakan penataan dan relokasi PKL belum sepenuhnya berjalan efektif. Hal ini sejalan dengan hasil observasi peneliti yang menunjukkan bahwa meskipun komunikasi kebijakan telah dilakukan, keterbatasan sumber daya berupa fasilitas dan lokasi pasar yang kurang memadai menjadi faktor penghambat utama dalam implementasi kebijakan tersebut. Akibatnya, tujuan kebijakan untuk menciptakan ketertiban, kelancaran lalu lintas, serta kenyamanan lingkungan perkotaan belum dapat tercapai secara optimal, sehingga diperlukan evaluasi dan perbaikan kebijakan penataan PKL yang lebih komprehensif dan berkelanjutan.

Berdasarkan informasi latar belakang yang diberikan di atas, jelas bahwa kebijakan Kota Subulussalam untuk mengatur dan memindahkan pedagang kaki lima belum terlaksana dengan baik. Hal ini disebabkan adanya kesenjangan antara bagaimana pemerintah menginformasikan kebijakan-kebijakannya kepada pedagang kaki lima dan kurangnya sumber daya untuk mendukung mereka, terutama dalam hal fasilitas pasar dan lokasi relokasi. Kondisi tersebut mengakibatkan rendahnya tingkat kepatuhan pedagang terhadap kebijakan yang ditetapkan, sehingga tujuan kebijakan untuk menciptakan ketertiban, kelancaran lalu lintas, serta kenyamanan dan kebersihan lingkungan perkotaan belum dapat tercapai secara maksimal. Dilihat dari fokus masalah latar belakang diatas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang **“Implementasi Kebijakan Relokasi Pedagang Kaki Lima di Kota Subulussalam”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan relokasi pedagang kaki lima di Kota Subulussalam diterapkan oleh pemerintah Kota Subulussalam?
2. Apa saja hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan kebijakan relokasi pedagang kaki lima di Kota Subulussalam?

1.3 Fokus Penelitian

Berdasarkan uraian masalah di atas, berikut adalah fokus penelitian:

1. Implentasi kebijakan relokasi pedagang kaki Lima di Kota Subulussalam. Fokus kajian mengkaji pada komunikasi pemerintah kota terhadap PKL, sumber daya vasilitas tata ruang, dan struktur birokrasi.
2. Hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan relokasi pedagang kaki lima di kota subulussalam. Fokus kajian mengkaji pada penolakan relokasi pedagang kaki lima, dan tidak dapat menerapkan sanksi dengan disiplin

1.4 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kebijakan pemerintah dalam relokasi pedagang kaki lima di kota subulussalam.
2. Untuk mengetahui hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan relokasi pedagang kaki lima di kota subulussalam.

1.5 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan bermanfaat dan berguna dalam hal:

1. Secara Praktis

Pemerintah Kota Subulussalam diharapkan dapat menggunakan temuan studi ini untuk memberikan informasi dalam pembuatan dan implementasi peraturan relokasi pedagang kaki lima yang lebih adil dan berhasil. Penelitian ini juga dapat membantu instansi terkait untuk memahami kondisi nyata di lapangan, terutama mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan hambatan dalam pelaksanaan kebijakan relokasi.

2. Secara Akademis

Diharapkan studi ini akan memperluas cakupan referensi dan meningkatkan penelitian administrasi publik, khususnya di bidang implementasi kebijakan publik oleh pemerintah daerah. Selain itu, temuan ini dapat digunakan sebagai sumber daya oleh peneliti masa depan yang tertarik pada subjek terkait termasuk struktur dan pemberdayaan sektor informal, khususnya pedagang kaki lima.

3. Secara Subjektif

Penelitian ini memberikan manfaat bagi peneliti sendiri, yaitu menambah wawasan, pengalaman, dan pemahaman langsung mengenai pelaksanaan kebijakan publik di lapangan, terutama dalam konteks relokasi pedagang kaki lima. Melalui penelitian ini, peneliti juga memperoleh pemahaman praktis mengenai dinamika interaksi antara pemerintah dan masyarakat dalam proses implementasi kebijakan.