BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima di Kota Lhokseumawe merupakan upaya pemerintah daerah dalam menata kembali ruang publik agar tertib, bersih, dan fungsional sesuai dengan peruntukannya, tanpa mengabaikan hak masyarakat untuk mencari nafkah. Kebijakan ini tidak hanya berfokus pada penertiban secara fisik terhadap PKL yang menempati area terlarang seperti trotoar, bahu jalan, dan fasilitas umum, tetapi juga mencakup aspek pembinaan, dan relokasi bagi para pedagang agar tetap dapat berusaha secara legal dan berkelanjutan.

Pedagang Kaki Lima (PKL) adalah orang dengan modal relatif kecil berusaha di bidang produktif dan perjualan barang-barang untuk memenuhi kebutuhan, dan dilakukan di tempat-tempat yang di anggap strategis (Cut Ariska Funna & Kafrawi, 2022). Pedagang kaki lima yang berada di Kota Lhokseumawe merupakan bagian dari sektor informal yang memiliki peran penting dalam menopang perekonomian masyarakat, terutama bagi kelompok ekonomi menengah ke bawah. Keberadaan PKL tidak hanya menyediakan lapangan pekerjaan alternatif, tetapi juga menjadi sarana pemenuhan kebutuhan masyarakat terhadap barang dan jasa dengan harga yang relatif terjangkau.

Peningkatan jumlah PKL di berbagai titik strategis kota telah menimbulkan sejumlah persoalan sosial dan tata ruang. Banyak PKL yang berjualan di area publik seperti trotoar, bahu jalan, dan fasilitas umum lainnya yang sejatinya tidak diperuntukkan sebagai tempat berdagang. Kondisi ini memicu berbagai persoalan,

mulai dari kemacetan lalu lintas, gangguan kebersihan lingkungan, hingga ketertiban kota. Terutama di Jl. Merdeka yang menjadi pusat Kota Lhokseumawe, banyak pedagang kaki lima yang berjualan di sepanjang Jl. Merdeka dan menggunakan bahu jalan. Fenomena tersebut menimbulkan dilema antara kebutuhan ekonomi masyarakat dengan upaya pemerintah dalam menjaga keteraturan tata ruang perkotaan. Oleh karena itu, pedagang kaki lima sering menjadi sasaran berbagai kebijakan pemerintah kota yang umumnya dilakukan melalui upaya relokasi atau penertiban atau penggusuran.

Untuk menjaga keteraturan tata ruang maka perlu diadakannya ketertiban. Penertiban merupakan tindakan hukum dari pemerintah dalam meluruskan atau merapikan tindakan masyarakat yang menyimpang dari peraturan yang berlaku oleh sebab itu dilakukan tindakan penertiban, tindakan hukum yang dimaksud adalah tindakan hukum administratif. Menurut H.J. Romejin, tindakan hukum adalah pernyataan suatu kehendak dalam keadaan tertentu yang menghasilkan akibat hukum (Setiawan, 2025).

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, Pemerintah Kota Lhokseumawe telah mengeluarkan kebijakan penertiban dan penataan PKL. Sebagaimana diatur dalam Peraturan Walikota Lhokseumawe Nomor 10 Tahun 2017 tentang kedudukan, susunan organisasi, tugas, fungsi dan tata kerja Satuan Polisi Pamong Praja dan Wilayatul Hisbah Kota Lhokseumawe. Tugas dan fungsi satpol PP dan WH dalam penertiban, yaitu : pelaksana ketertiban dan ketentraman umum, penyusunan surat panggilan dan pernyataan untuk pelanggar Peraturan Daerah atau Qanun.

Peraturan Wali Kota Lhokseumawe Nomor 377 Tahun 2025 tentang Pembentukan Satuan Tugas Penertiban dalam Wilayah Kota Lhokseumawe mengatur pembentukan Satuan Tugas Penertiban yang memiliki tugas melakukan pengawasan dan penertiban terhadap pelanggaran garis sempadan jalan protokol, kanopi liar, toko, serta alih fungsi trotoar di wilayah Kota Lhokseumawe, baik pada siang maupun malam hari. Selain itu, satuan tugas ini juga bertanggung jawab melakukan pembinaan dan penindakan terhadap individu maupun badan hukum yang melanggar ketentuan penertiban di wilayah Kota Lhokseumawe. Dalam pelaksanaan tugasnya, Satgas Penertiban diwajibkan berpedoman pada Standar Operasional Prosedur (SOP) serta mengedepankan sikap sopan santun dan humanis.

Berkaitan dengan implementasi kebijakan penertiban Pedagang Kaki Lima (PKL), pengawasan menjadi salah satu aspek penting sebagaimana diatur dalam Peraturan Wali Kota tersebut. Selain itu, pemerintah juga melakukan berbagai upaya persuasif berupa sosialisasi, penyampaian himbauan, serta penyediaan lokasi relokasi bagi PKL yang terdampak kebijakan penertiban. Namun, fenomena yang terjadi di lapangan menunjukkan bahwa keberadaan Pedagang Kaki Lima masih belum tertib, ditandai dengan masih banyaknya PKL yang berjualan di sepanjang badan jalan dan trotoar sehingga mengganggu ketertiban, kenyamanan, serta fungsi fasilitas umum di Kota Lhokseumawe.

Ada banyak titik yang menjadi tempat para Pedagang Kaki Lima menjajakan dagangannya, seperti diatas trotoar jalan, dan juga disepanjang ruas jalan yang mengganggu ketertiban pejalan kaki maupun ketertiban pengendara lainnya. Berikut beberapa foto pedagang kaki lima yang melanggar aturan:

Gambar 1. 1 Foto Pedagang Kaki Lima di Kota Lhokseumawe



Jl. Samudera Baru



Jl. Sukaramai

Foto tersebut menunjukann aktivitas berdagang yang dilakukan PKL diatas trotoar Jl. Samudera Baru (belakang Suzuya Lhokseumawe) dan disepanjang badan Jl. Sukaramai Kec Banda Sakti Kota Lhokseumawe.



Jl. Darussalam



Jl. Merdeka

Disepanjang ruas jalan di samping taman Riyadh terutama didepan kantor Bank Mnadiri dan juga sepanjang ruas Jl. Darussalam juga banyak pedagang kaki lima yang menjajakan dagangannya.

Kondisi ini menunjukkan adanya perbedaan antara tujuan kebijakan dan bagaimana implementasi di lapangan terjadi. Di satu sisi, pemerintah telah melakukan banyak hal untuk membantu para pedagang, membentuk satuan tugas,

menerapkan penertiban, dan menyediakan tempat relokasi. Sebaliknya, banyak PKL yang terus beroperasi atau kembali menjual di tempat yang telah dilarang. Fenomena ini mengindikasikan bahwa implementasi kebijakan belum sepenuhnya mampu mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, ada perbedaan kebijakan antara tujuan kebijakan penertiban PKL yang bertujuan untuk menciptakan ketertiban ruang publik dengan kondisi empiris yang menunjukkan bahwa sebagian besar PKL masih tidak mematuhi kebijakan tersebut.

Dalam perspektif kebijakan publik, keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kualitas perumusan kebijakan, tetapi juga oleh keberhasilan implementasinya. George C. Edward III mengatakan bahwa implementasi kebijakan adalah proses yang dipengaruhi oleh empat faktor utama: komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi. Keempat faktor ini saling berhubungan dalam menentukan apakah tujuan kebijakan dapat dicapai dengan sukses. Oleh karena itu, ketika implementasi kebijakan terhambat, tujuan kebijakan tidak akan tercapai meskipun telah dirancang dengan baik.

Tabel dibawah menyajikan data terkait jumlah penertiban pedagang kaki lima yang beroperasi di badan jalan maupun trotoar sepanjang Kota Lhokseumawe. Data tersebut mencantumkan informasi tentang tahun penertiban, Jumlah Pedagang Kaki Lima dan Lokasi.

Tabel 1. 1 Data Jumlah penertiban PKL di kota Lhokseumawe tahun 2023 – 2025

Tahun	Jumlah Penelitian	Lokasi
2023	250	Kota Lhokseumawe
2024	460	Kota Lhokseumawe
2025	395	Kota Lhokseumawe

Sumber : Satpol PP Kota Lhokseumawe 2025

Berdasarkan Tabel 1.1 mengenai data jumlah penertiban pedagang kaki lima di Kota Lhokseumawe tahun 2023–2025, dapat dilihat bahwa aktivitas penertiban PKL yang dilakukan oleh Satpol PP Kota Lhokseumawe menunjukkan dinamika yang cukup signifikan setiap tahunnya. Pada tahun 2023, jumlah penertiban pedagang kaki lima tercatat sebanyak 250 kali penertiban. Angka ini mengalami peningkatan yang cukup pesat pada tahun 2024, yaitu menjadi 460 kali penertiban, yang menunjukkan adanya peningkatan upaya penegakan kebijakan penertiban PKL.

Selanjutnya, total penertiban PKL di wilayah Kota Lhokseumawe selama periode 2023–2025 mencapai 1.105 kali penertiban, meskipun penurunan dari tahun sebelumnya, angka tersebut masih tergolong tinggi dan menunjukkan bahwa pedagang kaki lima yang beroperasi di luar ketentuan masih terjadi di Kota Lhokseumawe. Data menunjukkan bahwa Satpol PP Kota Lhokseumawe terus menerapkan kebijakan penertiban pedagang kaki lima.

Masih banyak pedagang kaki lima yang tetap berjualan di sepanjang bahu jalan dan tidak berjualan pada tempat atau kios yang sudah disediakan meskipun sudah dilakukan penertiban. Pemerintah menghimbau kepada para pedagang kaki lima untuk berpindah ke Pasar Buah di Kawasan Desa Keude Aceh, Kecamatan Banda Sakti, Kota Lhokseumawe. Banyaknya penertiban yang dilakukan menunjukkan keseriusan masalah PKL, terutama terkait penggunaan lokasi yang tidak sesuai dan perdagangan tanpa izin, belum sepenuhnya diselesaikan. Kondisi ini menjadi dasar penting bagi peneliti untuk mengkaji lebih lanjut mengapa setelah dikeluarkannya peraturan daerah, pedagang kaki lima masih berjualan di area yang sudah dilarang.

Adapun kajian terdahulu terkait penertiban pedagang kaki lima, seperti yang dilakukan oleh Made (2021) menitikberatkan pada efektivitas penertiban dan faktor yang mempengaruhi efektivitas penertiban PKL, sementara Munawarah (2022) menyoroti faktor pendukung dan penghambat implementasi pelaksanaanya, selanjutnya, Zulkardi (2019) mengkaji peran aparat pelaksana dan faktor pendukung dan penghambat efektivitas pelaksanaanya. Sementara itu, Dewi (2023) fokusnya pada pengelolaan PKL dan mengukur ketertiban dan keteraturan aktivitas pedagang. Larasati (2021) menganalisis implementasi kebijakan berdasarkan aspek komunikasi, SDM, disposisi dan struktur birokrasi. Dengan demikian, penelitian ini dilakukan untuk memahami proses menjalankan keputusan kebijakan ke dalam tindakan nyata serta faktor-faktor yang menyebabkan munculnya tindakan resistensi atau ketidakpatuhan yang dilakukan oleh PKL terhadap kebijakan relokasi yang ditetapkan pemerintah. Padahal, aspek tersebut memiliki pengaruh yang sangat penting dalam menentukan keberhasilan maupun kegagalan implementasi suatu kebijakan.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana proses implementasi kebijakan padagang kaki lima di Kota Lhokseumawe?
2. Apa yang menyebabkan PKL melakukan resistensi terhadap kebijakan penertiban yang ditetapkan oleh pemerintah Kota Lhokseumawe?

1.3 Fokus Penelitian

Fokus penelitian adalah batasan atau titik sentral perhatian dalam suatu penelitian yang menunjukkan apa yang secara spesifik dikaji, dianalisis, dan diperdalam oleh peneliti. Fokus penelitian ini diarahkan pada kajian mengenai

proses implementasi kebijakan serta bagaimana tindakan resistensi berimplikasi terhadap tingkat efektivitas pelaksanaan penertiban dan penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Lhokseumawe.

1. Fokus penelitian ini adalah menganalisi proses implementasi kebijakan penertiban PKL. Di fokuskan bagaimana proses pengorganisasian dalam implementasi kebijakan, proses interprestasi kebijakan penertiban dan juga proses penerapan kebijakan.
2. Fokus penelitian ini adalah menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan pedagang kaki lima (PKL) tidak mematuhi kebijakan relokasi atau penertiban yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota Lhokseumawe. Penelitian ini menitikberatkan pada alasan penolakan PKL terhadap lokasi yang disediakan pemerintah, seperti faktor ekonomi, aksesibilitas lokasi, potensi pembeli, kenyamanan tempat berdagang, serta persepsi PKL terhadap kebijakan relokasi tersebut.

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian adalah sasaran yang ingin dicapai peneliti sebagai jawaban atas rumusan masalah serta menjadi pedoman dalam proses pengumpulan dan analisis data. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji implementasi kebijakan penertiban PKL di Lhokseumawe dengan proses implementasi kebijakan dan faktor penyebab penolakan PKL terhadap lokasi relokasi yang ditetapkan pemerintah.

1. Mengidentifikasi dan menganalisis secara mendalam proses implementasi kebijakan. Penelitian ini juga diarahkan untuk memahami bagaimana pola pengorganisasian implementasi sampai tahap menerjemahkan isi kebijakan

menjadi petunjuk teknis yang dapat dilaksanakan dan tahap pelaksanaan kebijakan secara langsung kepada kelompok sasaran.

2. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan Pedagang Kaki Lima (PKL) tidak mematuhi kebijakan relokasi atau penertiban yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kota Lhokseumawe, serta memahami alasan dan pertimbangan para pedagang dalam menolak atau tidak menempati lokasi yang telah disediakan oleh pemerintah.

1.5 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian adalah kontribusi atau kegunaan yang diharapkan dari hasil penelitian, baik untuk pengembangan ilmu pengetahuan maupun untuk pemecahan masalah praktis. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis dengan memperkaya kajian implementasi kebijakan, khususnya terkait peran aktor dan faktor kepatuhan kelompok sasaran, serta secara praktis menjadi bahan evaluasi dan rekomendasi bagi Pemerintah Kota Lhokseumawe dalam meningkatkan efektivitas penertiban dan penataan Pedagang Kaki Lima agar lebih terkoordinasi dan responsif terhadap kondisi sosial-ekonomi PKL

1. Manfaat Teoritis

   Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan kajian kebijakan publik, khususnya terkait implementasi kebijakan penertiban Pedagang Kaki Lima (PKL), serta menambah pemahaman mengenai peran aktor yang terlibat dan faktor-faktor yang memengaruhi kepatuhan PKL terhadap kebijakan relokasi pemerintah daerah.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Kota Lhokseumawe dalam meningkatkan efektivitas kebijakan penertiban dan relokasi Pedagang Kaki Lima (PKL), serta membantu mengidentifikasi kendala di lapangan sehingga dapat dirumuskan strategi penertiban dan penataan PKL yang lebih tepat dan efektif.