

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Problem implementasi diasumsikan sebagai sebuah deretan keputusan dari interaksi sehari-hari yang tidak terlalu mendapat perhatian oleh sarjana yang mempelajari politik. implementasi dianggap sederhana, dengan kata lain tidak mengandung isu-isu besar seperti masalah KKN, teroris, dll, Padahal implementasi atau studi implementasi membutuhkan suatu kelompok atau tim untuk menjalankannya secara terstruktur, karena motivasi yang ada di dalam perpolitikan sangat berkaitan erat dengan kepentingan. Kepentingan dalam politik sendiri biasanya ada dalam hal mengatur sebuah kebijakan.

Dalam sebuah isu kebijakan, baik berupa masalah bersama maupun tujuan bersama, ditetapkan sebagai suatu isu kebijakan. Dengan isu kebijakan ini, dirumuskan dan ditetapkan kebijakan publik. Kebijakan ini kemudian diimplementasikan atau implementasi kebijakan. Pada saat implementasi dilakukan pemantauan atau monitoring untuk memastikan implementasi kebijakan konsisten dengan rumusan kebijakan. Hasil implementasi kebijakan adalah kinerja kebijakan.<sup>1</sup>

Sehubungan dengan hal tersebut, penelitian ini bermaksud mengkaji implementasi kebijakan publik pada tingkat lokal, yaitu Perda kota Surabaya nomor 17 tahun 2003 yaitu kebijakan tentang penataan dan pemberdayaan

---

<sup>1</sup> Nugroho, Riant. *Public Policy*. (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2011). Hal.159

pedagang kaki lima ditaman Bungkul dengan keputusan Walikota yang telah disetujui oleh DPRD kota Surabaya. Intinya adalah dalam hal penataan, peningkatan jumlah pedagang kaki lima di daerah telah berdampak pada terganggunya kelancaran lalu lintas, estetika dan kebersihan kota serta fungsi prasarana lingkungan kota. Dalam hal pemberdayaan disebutkan bahwa kegiatan pedagang kaki lima yang merupakan usaha perdagangan sektor informal dan perlu diberdayakan guna menunjang pertumbuhan perekonomian masyarakat sekaligus sebagai salah satu pilihan dalam penyediaan barang dagangan yang dibutuhkan oleh masyarakat dengan harga yang relatif terjangkau.

Fakta awal yang ada ditaman Bungkul mengenai kondisi pedagang kaki lima terkait Perda tersebut adalah kurang maksimalnya implementasi Perda kota Surabaya nomor 17 tahun 2003 penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima pada pasal 5 untuk menjalankan kegiatan usahanya, pemegang tanda daftar usaha diwajibkan: huruf (a) memelihara kebersihan, keindahan, ketertiban, keamanan, dan kesehatan lingkungan tempat usaha; dan (b) menetapkan sarana usaha dan menata barang dagangan dengan tertib dan teratur; dan pasal 6 untuk menjalankan kegiatan usahanya, pemegang tanda daftar usaha dilarang: huruf (a) mendirikan bangunan permanen / semi di lokasi pedagang kaki lima dan (b) mempergunakan tempat usaha sebagai tempat tinggal.

Pengimplementasian Perda pedagang kaki lima ditaman Bungkul Surabaya dinilai kurang maksimal, mengingat harus mensinkronkan dengan Perda pengelolaan ruang terbuka hijau yang telah ada lebih dulu. Terkait keberadaan pedagang kaki lima ditaman Bungkul, maka menurut Perda nomor 7

tahun 2002 tentang pengelolaan ruang terbuka hijau (Perda yang mengatur taman yang ada di Surabaya) pada bab I pasal 1 nomor 15 dijelaskan, sarana penunjang adalah bangunan yang digunakan sesuai dengan fungsi ruang terbuka hijau. Maksud dari fungsi ruang terbuka hijau disini dijelaskan fungsi hijau diharapkan tidaklah harus hijau semua tetapi masih dimungkinkan untuk berbagai kepentingan, hanya saja perubahan tersebut haruslah tidak merusak struktur ruang terbuka hijau.

Artinya, segala apapun bentuk sarana penunjang yang telah disediakan oleh ruang terbuka hijau dalam hal ini adalah pedagang kaki lima, maka hendaknya tidak merubah struktur taman yang sangat erat hubungannya dengan estetika taman dan fungsi taman sebagai paru-paru kota. Selain itu, tujuan kebijakan tersebut untuk mewujudkan pemberdayaan dan penataan PKL yang ada di daerah kota Surabaya khususnya ditaman Bungkul, sehingga tercipta suatu lingkungan yang aman, tertib, lancar, sehat, bersih, dan indah dengan tetap memperhatikan ketentuan Perda kota Surabaya nomor 17 tahun 2003 tentang penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima yang berkolaborasi dengan Perda nomor 7 tahun 2002 tentang pengelolaan ruang terbuka hijau.

Semua itu dalam rangka memberikan kesempatan pemberdayaan bagi PKL dibawah pengawasan Dinas Koperasi kota Surabaya yang bekerjasama dengan paguyuban Trisula taman Bungkul untuk meningkatkan taraf hidup agar menjadi pedagang yang mandiri secara ekonomi, tertib hukum, dan peduli dengan lingkungan. Dengan demikian kebijakan pengaturan tempat usaha dan pemberdayaan PKL tidak lain ditujukan dalam rangka menunjang taman Bungkul

sebagai taman yang diharapkan masyarakat, dapat menstabilkan perekonomian PKL dan sesuai dengan Perda pengelolaan ruang terbuka hijau yang bersih, indah dan tertib demi kepentingan bersama.

Potensi dari keberadaan pedagang kaki lima sendiri yang juga menjadi salah satu sektor informal di perkotaan merupakan alternatif lapangan pekerjaan bagi kaum urban. Sehingga cukup berperan dalam pembangunan dan pertumbuhan ekonomi di Surabaya yang termasuk daerah perkotaan. Tetapi kehadiran pedagang kaki lima di perkotaan dijumpai sebagai suatu yang marjinal dan mengundang masalah di kota. Terutama pedagang kaki lima yang beroperasi di tempat-tempat larangan pemerintah daerah setempat, dimana terdapat lahan yang bisa mengurangi keindahan dan ketertiban kota.

Penjelasan konsep sektor informal sendiri dalam studi pembangunan di negara berkembang dapat diartikan dengan timbulnya masalah kemiskinan di perkotaan akibat tidak cukup tersedianya lapangan pekerjaan di perkotaan. Ketimpangan tersebut akibat mengalirnya urbanisasi secara besar-besaran di pedesaan karena disebabkan oleh sektor pertanian tidak lagi mampu menampung angkatan kerja yang ada.<sup>2</sup> Sementara itu, permintaan tenaga kerja pada sektor industri yang modern membutuhkan persyaratan-persyaratan yang tidak mampu dipenuhi oleh para imigran, disamping itu juga karena permintaan tenaga kerja melebihi penawaran dari kebutuhan sektor formal.

---

<sup>2</sup> Chris Manning dan Tadjoe Effendi. *Urbanisasi, Pengangguran, dan Sektor Informal di Kota*, (Jakarta: Yayasan Obor, 1996). Hal.8

Status pekerjaan berusaha dengan buruh tetap, dan buruh atau karyawan dianggap sebagai *proxy* dari kegiatan pekerjaan *wage sector* yang dapat dikatakan sebagai indikator sektor modern, ketidak formalan sektor ekonomi dapat dilihat pula dari tingkat pendidikan pekerjaan. Relatif rendah tingkat pendidikan yang dimiliki pekerja menyatakan relatif ketidakformalan suatu sektor.<sup>3</sup> Dimana pedagang kaki lima termasuk suatu dalam jenis pekerjaan dengan tingkat pendidikan yang cukup bervariasi dari tingkat pendidikan yang paling rendah sampai dengan jenjang perguruan tinggi.

Sektor informal, terutama dalam bentuk usaha pedagang kaki lima, perlu dilakukan penataan dan pemberdayaan secara integral dengan kebijakan yang ada. Di daerah perkotaan sektor informal tepat bagi alternatif lapangan pekerjaan bagi kaum urban, dan fungsional bagi terjadinya interaksi sosial. Keberadaan sektor informal yang dalam pembahasan penelitian ini selanjutnya disebut pedagang kaki lima dengan singkatan PKL, merupakan suatu kenyataan yang tidak dapat dihindari.

Beberapa kebijakan, baik langsung maupun tidak langsung untuk membantu PKL telah diterapkan, namun ada kecenderungan nasib mereka belum banyak mengalami perubahan. Ada dua alasan, yang pertama, banyak kebijakan yang diterapkan kurang mencapai hasil yang diharapkan dan ada kecenderungan bahwa pembinaan dan bantuan yang diberikan banyak memunculkan masalah baru, ketimbang memecahkan masalah yang dihadapi. Kedua, kebijakan memacu

---

<sup>3</sup> Nasution, M.Zein, Dkk. *Lokakarya Penelitian Sektor Informal*. (Jakarta: 1989). Hal.17

perkembangan ekonomi yang selama ini diterapkan yang pada kenyataannya lebih sering merugikan dan menyudutkan kegiatan PKL.<sup>4</sup>

Sejak dikeluarkannya Peraturan Mendagri No.18/1997 tentang dihapuskannya retribusi, diantaranya juga bagi PKL, sebenarnya pihak pemerintah kota dan aparat yang terkait lebih punya kekuatan dalam memilih kebijakan yang sesuai dan merupakan *win-win solution* antara kepentingan pemerintah kota untuk menciptakan kota yang bersih, nyaman, dan tertib dengan kepentingan PKL untuk mencari keuntungan. Namun kondisi lapangan ternyata tidak dapat berjalan dengan mudah. Karena sejak reformasi digulirkan mereka para masyarakat bawah tersebut menjadi lebih kritis dan mempunyai keberanian untuk menolak kebijakan pemerintah yang tidak menguntungkan mereka. Pemerintah kota dan aparat terkait pun tidak mempunyai keberanian untuk menindak karena takut terjadi gejolak sosial atau perusakan yang nantinya juga menimbulkan kerugian bagi kota sendiri. Peristiwa Glodok di Jakarta dan Cibadak di Bandung adalah contoh terjadinya peristiwa tersebut.<sup>5</sup>

Kebijakan-kebijakan yang di keluarkan oleh pemerintah daerah maupun oleh pemerintah kota mengenai PKL dirasakan masih belum dapat mencapai seperti yang diharapkan, yaitu penataan dan pembinaan PKL yang diarahkan untuk meningkatkan perekonomian masyarakat, mewujudkan tertib lingkungan yang serasi baik dari segi ketertiban umum, kebersihan lingkungan maupun dalam menunjang kebersihan kota.

---

<sup>4</sup> Effendi, Tadjudin Noer. 1997. *Peranan Sektor Informal Dalam Pembangunan Perekonomian Indonesia. Jurnal Kebangsaan Indonesia*. Volume 1 No. 2 hal: 60-70. Hal.68

<sup>5</sup> Saleh, Nurdin. *Mengatasi Cengkraman PKL di Surabaya*, Surabaya Post 3 Juli 2003.

Permasalahan PKL selalu saja muncul dari tahun ke tahun walaupun diikuti dengan dikeluarkannya kebijakan baru. Tiap tahun masih saja mendapati mengenai susahnyanya pengimplementasian dari peraturan yang telah ada. Padahal, suatu program kebijakan harus di implementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang di inginkan. Karena, Implementasi kebijakan merupakan salah satu dari tahap kebijakan publik yang terdiri dari beberapa bahasan. Berawal pada penyusunan agenda, menformulasikan kebijakan, mengadopsi kebijakan, mengimplementasikan kebijakan dan yang terakhir adalah mengevaluasi kebijakan.

Dari penjelasan-penjelasan diatas, peneliti tertarik untuk mengangkat tema yang sekaligus menjadi judul karena dengan meneliti implementasi kebijakan, maka akan memperlihatkan proses hubungan langsung dalam mengimplementasikan suatu kebijakan antara individu, kelompok atau organisasi PKL (*target groups*) sebagai penerima atau sasaran kebijakan dengan pemerintah sebagai *stakeholders*, dengan pengertian kelompok atau pribadi yang memberikan masukan dalam proses pembuatan kebijakan atau yang menjadi sasaran keputusan kebijakan tersebut.

## **B. Rumusan Masalah**

Maka dari latar belakang tersebut dirumuskan sebagai berikut,

1. Bagaimana proses implementasi kebijakan peraturan daerah kota Surabaya nomor 17 tahun 2003, tentang penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima di taman Bungkul?
2. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi dalam pelaksanaan peraturan daerah kota Surabaya nomor 17 tahun 2003, tentang penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima di taman Bungkul?

## **C. Tujuan Masalah**

Sesuai dengan rumusan masalah yang ada, maka tujuan penelitian ini untuk,

1. Menginterpretasikan proses implementasi PKL
2. Mengetahui faktor-faktor apa yang mempengaruhi dalam pelaksanaan peraturan daerah kota Surabaya nomor 17 tahun 2003, tentang penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima di taman Bungkul

## **D. Kegunaan dan Manfaat Penelitian**

Dengan adanya tujuan diatas, dapat memberikan kegunaan hasil dan manfaat antara lain:

1. Kegunaan dan Manfaat Secara Teoritis

Secara teoritis kegunaan dan manfaat dari hasil penelitian ini akan menambah wawasan dalam disiplin ilmu politik, khususnya yang membahas tentang



implementasi kebijakan PKL didalam tata ruang kota khususnya di tempat-tempat yang menjadi fasilitas umum seperti taman Bungkul yang ada di kota Surabaya. Sehingga hasil dari penelitian dapat digunakan sebagai dasar dalam melakukan penelitian selanjutnya.

## 2. Kegunaan dan Manfaat Secara Praktis

Secara praktis kegunaan dan manfaat dari hasil penelitian ini sangat bermanfaat bagi kehidupan perpolitikan lokal. Karena dengan ini akan diketahui bahwa selama ini mempelajari kebijakan publik dimaksudkan agar pemerintah dapat menempuh kebijakan yang tepat, guna mencapai tujuan yang tepat pula.

## E. Penegasan Judul

Judul skripsi yang dibahas adalah implementasi kebijakan Perda kota Surabaya nomor 17 tahun 2003 tentang penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima ditaman Bungkul. Agar tidak terjadi kekeliruan dalam memahami judul, maka perlu di jelaskan sebagai berikut:

### 1. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan bila diartikan secara terpisah yaitu, Implementasi adalah Pelaksanaan, penerapan implemen. Implemen adalah alat, peralatan.<sup>6</sup> Jika ditambah kata studi maka studi implementasi adalah studi perubahan, bagaimana kemungkinan perubahan bisa dimunculkan. Studi implementasi juga merupakan studi tentang mikrostruktur dari kehidupan

---

<sup>6</sup> Partanto, Pius A. dan Al Barry, M.Dahlan, *Kamus Ilmiah Populer*, (Surabaya : Arkola, 1994), hal.247

politik, bagaimana organisasi di luar dan di dalam sistem politik menjalankan urus mereka dan berinteraksi satu sama lain, apa motivasi-motivasi mereka bertindak seperti itu, dan apa motivasi lain yang mungkin membuat mereka bertindak secara berbeda.<sup>7</sup> Terdapat dua hal pokok dalam membicarakan implementasi kebijakan, yakni mengenai konsep implementasi dan model-model implementasi kebijakan.<sup>8</sup>

Kebijakan adalah salah satu konsep dalam ilmu politik.<sup>9</sup> Kebijakan (*policy*) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu. Pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan-kebijakan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya.<sup>10</sup>

## **2. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.**

Peraturan daerah kota Surabaya nomor 17 tahun 2003 tentang penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima adalah regulasi kebijakan untuk mengatur PKL. Kebijakan tersebut dinyatakan dalam keputusan Walikota yang telah disetujui oleh DPRD kota Surabaya. Yang kemudian akan dievaluasi pengimplementasiannya di salah satu titik berkumpulnya PKL.

## **3. Taman Bungkul**

Taman Bungkul adalah taman yang berada di tengah kota. Di Surabaya terdapat kurang lebih sembilan taman dan taman Bungkul adalah satu-satunya

---

<sup>7</sup> Parsons, Wayne. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. (Jakarta: Kencana, 2005). Hal. 463

<sup>8</sup> Winarno, Budi. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. (Yogyakarta: Medpress, 2007). Hal.143

<sup>9</sup> Miriam Budiardjo. *Dasar – Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : PT.Gramedia Pustaka, 2009), hal.2

<sup>10</sup> *Ibid* ... Hal.20

taman dimana di dalamnya terdapat prasarana penunjang taman yaitu PKL. Di taman ini juga terdapat makam yang terkenal dengan nama *Mbah Bungkul*. Konon tempat ini sudah ada sejak 700 tahun silam sebelum nama Surabaya itu ada. Kini tempat itu ramai dikunjungi baik dari Surabaya hingga luar Pulau Jawa. Rata-rata mereka berziarah ke makam *Mbah Bungkul*, ini merupakan rangkaian dalam berziarah ke Wali lima atau wali sembilan. Biasanya peziarah datang ke makam Sunan Bungkul ini setelah berziarah dari makam Sunan Ampel.

#### **F. Tela'ah Pusataka**

Jika menginginkan suatu karya ilmiah yang dapat di pertanggung jawabkan, salah satu cara untuk melaksanakannya mengadakan penelaahan (*review*) terhadap laporan yang selesai di susun. Tentu hal itu perlu di lakukan sebelum laporan itu di terbitkan.<sup>11</sup> Beberapa karya ilmiah tersebut adalah:

1. Dunn, William. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2003).

Buku ini merupakan teks pengantar analisis kebijakan terlengkap. Sifat pragmatis, kritis, dan multi disiplin dari analisis kebijakan secara menonjol ditampilkan dalam buku ini. Buku ini ditulis dengan sistematika yang rapi, serta sarat dengan gambar dan contoh, sehingga memudahkan untuk memahaminya.

---

<sup>11</sup> Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. (Bandung: Rosda, 2009). Hal.366

2. Islamy, Irfan. *Materi Pokok Kebijakan Publik*. (Jakarta: Universitas Terbuka Karunika, 1988).

Dalam buku ini lengkap menjelaskan tentang pengertian kebijakan publik, menguraikan proses perumusan kebijakan antara perbedaan dan persamaan faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan dan model analisis kebijakan publik.

3. Nugroho, Riant. *Public Policy*. (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2011).

Premis buku ini adalah bahwa keunggulan setiap Negara semakin ditentukan oleh kemampuan mengembangkan kebijakan-kebijakan publik yang unggul. Kebijakan publik bermula dari keyakinan akan kebaikan yang hidup dimasyarakat selanjutnya melahirkan nilai budaya dan norma sosial, melahirkan lembaga-lembaga politik yang kemudian berproses. Kebijakan publik adalah produk dari proses politik, bukan proses administrasi publik lagi. Keberhasilan dan kegagalan kebijakan publik akan memperkuat atau justru merobohkan keyakinan-keyakinan tersebut.

4. Parsons, Wayne. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. (Jakarta: Kencana, 2005).

Buku ini adalah studi kebijakan publik telah menjadi bidang penting baik dalam teori dan praktek maupun dalam dunia akademik. Perkembangan dan perubahan pesat dalam sektor publik dan sektor privat yang mengarah ke tatanan yang demokratis dan melintasi batas-batas disiplin akademik membuat studi kebijakan publik menjadi semakin penting bagi Negara, kalangan

akademik, dan masyarakat, baik di Negara industri maupun di Negara berkembang.

5. Winarno, Budi. *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. (Yogyakarta: MedPress, 2008).

Buku ini mempelajari pemahaman kebijakan publik. Beberapa konsep, teori dan model dalam kebijakan publik, diperkenalkan dalam membantu mendiskripsikan, dan menganalisis proses pembuatan kebijakan, implementasi kebijakan, dampak dan evaluasi kebijakan publik, hingga taraf terminasi kebijakan publik. Buku ini menjadi penting dalam konteks bagaimana seharusnya memahami proses kebijakan publik sebagai sesuatu yang berpengaruh secara nyata dalam kehidupan.

6. Effendi, Tadjudin Noer. 1997. *Peranan Sektor Informal Dalam Pembangunan Perekonomian Indonesia. Jurnal Kebangsaan Indonesia*. Volume 1 No. 2: 60-70.

Jurnal tersebut menjelaskan tentang peran sector informal khususnya PKL di era pembangunan Indonesia.

7. Santoso, Amir. *Jurnal Ilmu Politik No.3: Suatu Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. (Jakarta: Gramedia, 1994)

Dalam jurnal ini menjelaskan, Pertama adalah pendapat para ahli yang menyamakan kebijaksanaan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Mereka cenderung untuk menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijaksanaan publik. Kedua adalah pendapat dari para ahli yang memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan kebijaksanaan.

Dari beberapa referensi yang ada hingga penelusuran awal sampai saat ini penulis belum menemukan penelitian atau tulisan yang secara spesifik mengkaji tentang implementasi Perda kota Surabaya nomor 17 tahun 2003 tentang penataan dan pemberdayaan PKL ditaman Bungkul.

## **G. Metodologi Penelitian**

Metode penelitian kebijakan menggunakan metode yang *multi-metode*. Pendekatan metodologi yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif yaitu penelitian dengan ciri menggunakan *setting* alami, bersifat deskriptif, menekankan pada proses menggunakan pendekatan induktif, dan memberikan perhatian pada makna.<sup>12</sup> Maksudnya dalam pendekatan induktif, saling mempengaruhi secara timbal balik, secara berkesinambungan, desain berkembang selama penelitian, katagori muncul atau dikembangkan pada saat dilapangan, terikat dengan konteks, dan mengutamakan interpretasi secara kritis dan mendalam sebagai penuntun ke prediksi, penjelasan, dan pemahaman.<sup>13</sup>

### **a. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian ini ditentukan di salah satu taman kota Surabaya, yaitu taman Bungkul. Daerah operasi penelitian ini di tentukan dengan pertimbangan:

1. PKL ditaman Bungkul yang beralamatkan di Jl. Raya Darmo Pusat Surabaya artinya berada ditengah kota Surabaya.

---

<sup>12</sup> Nugroho, Riant. *Public ...* Hal.202

<sup>13</sup> *Ibid ...* Hal.183

2. PKL di taman Bungkul adalah satu-satunya PKL binaan yang posisi berdagangnya dijadikan prasarana penunjang taman.
3. PKL di taman Bungkul menurut peneliti mempunyai *isu kebijakan regulative* (regulasi dan kontrol aktivitas),<sup>14</sup> yaitu tidak mentaati Perda No 17 Tahun 2003 tentang penataan dan pemberdayaan Pedagang Kaki Lima Pasal 5 huruf (a) dan (b) dan Pasal 6 huruf (a).
4. Pertimbangan biaya, waktu dan tenaga.

#### **b. Teknik Penentuan Informan Penelitian**

Penentuan informan sangat diperlukan sangat diperlukan dalam penelitian ini karena banyak data dan informasi yang harus diperoleh dari berbagai pihak yang terkait. Penentuan informan diperoleh dengan cara *snowbowlling sampling* karena peneliti tidak mengetahui siapa yang memahami informasi objek penelitian. Karena itu peneliti melakukan langkah-langkah.<sup>15</sup>

1. Memulai melakukan penelitian dan pengumpulan informasi, peneliti berupaya menemukan *gatekeeper*, yaitu siapapun orang yang pertama dapat menerimanya di lokasi obyek penelitian yang dapat memberi petunjuk tentang siapa yang dapat diwawancarai atau diobservasi dalam rangka memperoleh informasi tentang obyek penelitian.

---

<sup>14</sup> Parsons, Wayne. *Public ...* Hal.135

<sup>15</sup> Bungin, Burhan. *Penelitian Kualitatif*. (Jakarta: Kencana, 2009). Hal. 77

2. *Gatekeeper* bisa pula sekaligus menjadi orang pertama yang diwawancarai, namun kadang *gatekeeper* menunjuk orang lain yang lebih paham tentang objek penelitian.
3. Setelah wawancara pertama berakhir, peneliti meminta informan menunjuk orang lain berikutnya yang dapat diwawancarai untuk melengkapi informasi yang sudah diperolehnya.
4. Terus menerus setiap habis wawancara peneliti meminta informan menunjuk informan lain yang dapat diwawancarai pada waktu yang lain.

**c. Teknik Pengumpulan Data**

Data merupakan bagian penting dalam penelitian, karena hasil penelitian kemudian dianalisa dengan teori-teori yang berhubungan dengan penelitian. Dalam penelitian kualitatif, pengumpulan data diperlukan untuk memudahkan teknik proses pengumpulan data di lapangan. Adapun teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah:

**1. Wawancara**

Dalam penelitian kualitatif kata-kata dan tindakan yang utama. Untuk itu wawancara sangat penting dalam penelitian ini. Metode ini mengajukan pertanyaan secara langsung dengan informan yang memberi penjelasan pendapat, sikap dan keyakinan tentang hal-hal yang relevan dalam penelitian.

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu, dan dilakukan oleh dua pihak yaitu pewawancara (interviewer) yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai (responden) memberikan



jawaban atas pertanyaan tersebut.<sup>16</sup> Dalam wawancara peran informan tetap menjadi sentral walaupun kadang informan berganti-ganti. Tugas peneliti (pewawancara) adalah untuk tetap menjaga agar peran informan dapat berfungsi sebagaimana perannya dalam proses sosial yang sebenarnya.

Adapun informan awal dalam penelitian implementasi kebijakan peraturan daerah Kota Surabaya nomor 17 tahun 2003, tentang penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima ditaman Bungkul ini adalah:

- Ibu Anita Nenci Lia, staf bidang pertamanan Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya
- Bapak Samsul Hadi, S.Sos, Kepala Seksi Operasional Dinas Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya
- Bapak Devie Afrianto, bidang ekonomi subid pengembangan dunia usaha Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya
- Bapak Drs.Sapto Hadi, MM, Kepala Seksi Dinas Koperasi dan Usaha Mikro,Kecil dan Menengah Kota Surabaya
- Bapak Drs.Rudy Haryono, MM dan bapak Iwan, staf ahli seksi Dinas Koperasi dan Usaha Mikro,Kecil dan Menengah Kota Surabaya
- Bapak Kusnan, SH.MM, Camat Wonokromo
- Bapak Ahmad Jaelani, Kepala Seksi Ketentraman dan Ketertiban Kecamatan Wonokromo Kota Surabaya
- Bapak Suprpto, Lurah Darmo

---

<sup>16</sup> Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian* ... Hal.135

- Bapak Rahardian Widodo, Sekertaris Kelurahan Darmo
- Bapak Robby Depari, Ketua RW.III Darmo
- Bapak Edi Sulistio, Ketua RT.2 Darmo
- Bapak Soebakri Siswanto, Ketua Paguyuban Trisula Taman Bungkul Kota Surabaya

Identifikasi terhadap para PKL Taman Bungkul sangat sulit dilakukan, karena pengetahuan politik yang dipahami sangat minim. Terbukti, apabila mencari informasi yang berkaitan dengan paguyuban atau pemerintah daerah, para PKL memberi arahan langsung agar menemui ketua Paguyuban Trisula Surabaya.

Sikap politis ini ditunjukkan karena para PKL mempunyai rasa takut apabila keterangan yang diberikan mengakibatkan kesalahpahaman antara para PKL dengan ketua paguyuban. Bila kesalahpahaman terjadi maka kepentingan para PKL tidak bisa terakomodir dengan baik. Karena para PKL memahami bahwa paguyuban merupakan *kepanjangan mulut* para PKL dengan pemerintah daerah.<sup>17</sup>

## 2. Observasi

Observasi adalah kegiatan pengumpulan data yang digunakan untuk menghimpun data penelitian melalui pengamatan dan penginderaan.<sup>18</sup> Maka, hasil observasi yang dilakukan peneliti adalah memperhatikan hubungan baik antara peneliti dengan informan. Karena hal tersebut menjadi hambatan utama terhadap keberhasilan observasi agar

---

<sup>17</sup> Bu Ngatiyem, *Wawancara*, Selasa, 1 Maret 2011

<sup>18</sup> Bungin. Burhan. *Penelitian ...* Hal.115

informan dapat menerima peneliti tanpa harus dicurigai. Karena itu, kesadaran diri (*self awareness*) peneliti digunakan dalam mengendalikan semua keterbatasan ini.

### 3. Dokumentasi

Dokumentasi digunakan untuk menelusuri setiap data literatur, yaitu bahan-bahan yang diterbitkan, menjadi literatur atau sebagai buku bacaan dan data yang disimpan atau didokumentasikan sebagai bahan dokumenter, seperti otobiografi, surat-surat pribadi, buku-buku atau catatan harian, kliping, dokumen pemerintah maupun swasta, cerita roman dan cerita rakyat, data di server dan di flashdisk, data terimpan di website, dan lain-lain.<sup>19</sup>

Dokumentasi disini adalah semua jenis rekaman atau catatan sekunder sebagai pelengkap data primer yang tidak ditemukan di lapangan, baik bersifat resmi maupun pribadi yang di maksudkan untuk menambah pembendaharaan data suatu penelitian.

#### 3.1 Sumber primer dalam penelitian ini meliputi:

- Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima
- Hasil wawancara pihak instansi pemerintah terkait
- Hasil wawancara Paguyuban PKL Trisula Taman Bungkul
- Hasil wawancara PKL yang berada di Taman Bungkul
- Hasil wawancara Warga sekitar Taman Bungkul kota Surabaya

---

<sup>19</sup> *Ibid* ... Hal.121-122

### 3.2 Sumber sekunder

Sumber sekunder berasal dari dokumen atau literatur-literatur tentang apa saja yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, seperti:

- Peraturan Walikota Surabaya Nomor 34 Tahun 2005 Tentang Penetapan Lokasi, Waktu Kegiatan, Jumlah PKL Dan Jenis Barang Yang Diperdagangkan Pada Usaha Pedagang Kaki Lima Di Kota Surabaya
- Peraturan Walikota Surabaya Nomor 33 Tahun 2008 Tentang Pencabutan Atas Keputusan Walikota Surabaya Nomor 3 Tahun 2005 Tentang Penetapan Lokasi, Waktu Kegiatan, Jumlah PKL Dan Jenis Barang Yang Diperdagangkan Pada Usaha Pedagang Kaki Lima Di Kota Surabaya
- Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 7 Tahun 2002 Tentang Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau
- Peraturan Walikota Surabaya Nomor 68 Tahun 2005 Tentang Penjabaran Tugas Dan Fungsi Dinas Koperasi Dan Sektor Informal Kota Surabaya

#### **d. Teknik Keabsahan Data**

Agar suatu penelitian dapat dipertanggungjawabkan baik praktis maupun ilmiah, dan untuk mencari kebenaran di lapangan maka teknik yang digunakan adalah memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding.

Pada penelitian ini penulis menggunakan *triangulasi* sumber data karena secara metodologis pendekatan eksperimental melalui observasi tidak cukup. Triangulasi adalah penggunaan dalam bermacam-macam metode, sumber data, obyek dan teori.<sup>20</sup>

Pemilihan triangulasi sumber data ini disesuaikan dengan karakteristik masalah dimana peneliti akan melakukan pengumpulan data melalui pengamatan lapangan dan wawancara terhadap elemen-elemen pendukung yang meliputi para PKL di taman Bungkul dan berbagai instansi Pemkot.

#### **e. Teknik Analisis Data**

Teknik analisa data penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, karena analisis datanya dilakukan induktif kualitatif. Penelitian kualitatif berkembang sebagai suatu metode *disciplined inquiry* yang sifatnya lebih induktif. Dalam hal ini peneliti memiliki kadar keterlibatan tinggi (dengan segenap jiwa dan raganya) aktif mendengar, mengobservasi, bertanya, mencatat, terlibat, menghayati, berfikir, dan menarik infrensi dari apa yang di pelajari di lapangan.<sup>21</sup>

Sesuai dengan tujuan penelitian, maka setelah data terkumpul, proses selanjutnya adalah penyederhanaan data yang di peroleh dalam bentuk yang mudah dibaca, dipahami dan diinterpretasi, yang pada hakekatnya merupakan upaya mencari jawaban atas permasalahan yang ada. Sesuai dengan tipe penelitian deskriptif, maka data akan dapat dideskripsikan sedetail mungkin dengan uraian-uraian kualitatif. Karena itulah data yang diperoleh selanjutnya

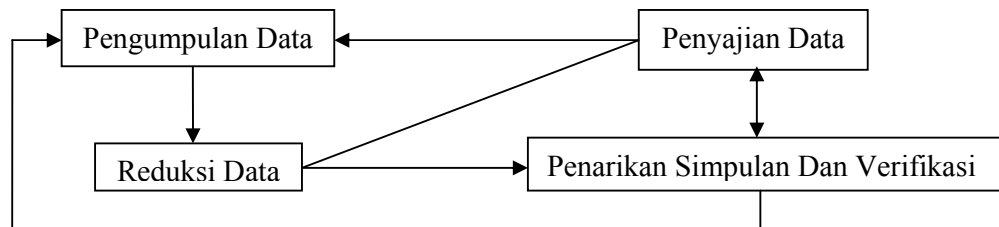
---

<sup>20</sup> *Ibid* ... Hal.4

<sup>21</sup> Faisal, Sanapijah. *Penelitian Kualitatif, Dasar-Dasar dan Aplikasinya*. (Malang: Yayasan Asah-Asih-Asuh, 1990).

akan dianalisis secara kualitatif. Artinya, dari data yang ada dianalisa serinci mungkin dengan jalan mengabstraksikan secara teliti setiap informasi yang diperoleh di lapangan, sehingga diharapkan dapat diperoleh kesimpulan yang memadai.

Gambar.I.1. Analisis Data *Miles dan Huberman*



Sumber: Miles, Matthew B dan A. Michael Huberman. *Analisis Data Kualitatif*. (Jakarta: UI Press, 1992). Hal.20

Menurut *Miles dan Huberman*,<sup>22</sup> dalam menganalisa data kualitatif dapat melakukan cara yang terdiri dari:

1. Reduksi data, diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan, perhatian padapenyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Reduksi data adalah suatu bentuk analisa menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasikan dengan cara sedemikiann rupa hingga kesimpulan-kesimpulan akhirnya dapat ditarik dan diverivikasi.
2. Penyajian data, sekumpulan informasi yang telah tersusun secara terpadu dan mudah di pahami yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan mengambil tindakan.

<sup>22</sup> Miles, Matthew B dan A. Michael Huberman. *Analisis Data Kualitatif*. (Jakarta: UI Press, 1992). Hal.15-21

3. Menarik kesimpulan atau verifikasi, kemampuan seorang peneliti dalam menyimpulkan berbagai temuan data yang diperoleh selama proses penelitian berlangsung.

Lebih lanjut analisa kualitatif merupakan upaya yang berlanjut, berulang, dan terus menerus. Masalah reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan atau verifikasi menjadi gambaran keberhasilan secara berurutan sebagai rangkaian kegiatan analisis yang saling susul menyusul.<sup>23</sup>

Berdasarkan tingkat pemaparan deskripsi interpretasi bertujuan untuk mengetahui rumusan permasalahan dengan melakukan upaya relasi atau saling relasi. Dengan upaya rekonstruksi pemilahan kepustakaan yang ada dalam daftar pustaka. Agar dalam penarikan simpulan terdapat temuan khusus untuk membuat simpulan umum.<sup>24</sup>

Untuk keperluan deskripsi interpretasi implementasi kebijakan penataan dan pemberdayaan PKL, sebagai bagian dari proses kebijakan Pemkot Surabaya yang telah dirumuskan dalam bentuk Perda, perlu dikaitkan dengan masalah-masalah politik, ekonomi, dan sosial. Dalam penelitian ini, mengingat bahwa proses implementasi kebijakan penataan dan pemberdayaan PKL melibatkan berbagai instansi Pemkot, individu dan aktor kelompok (*target groups*), maka dalam menganalisis tidak cukup jika hanya menggunakan pendekatan tunggal. Interaksi dan perilaku para *stakeholder*, dalam hal ini pelaksana dilapangan, dianalisis dengan menggunakan

---

<sup>23</sup> *Ibid ...*

<sup>24</sup> Nugroho, Riant. *Public ...* Hal.176

pendekatan penelitian politik, yaitu pendekatan kelembagaan, dan pendekatan aktor dan kelompok.<sup>25</sup>

Pendekatan kelembagaan baru atau *the new institutionalism* adalah merupakan suatu visi yang meliputi beberapa pendekatan lain, bahkan beberapa bidang ilmu pengetahuan lain seperti ekonomi dan sosiologi. Berbeda dengan institusionalisme lama yang memandang institusi negara sebagai suatu hal yang statis dan terstruktur, pendekatan kelembagaan baru memandang negara sebagai hal yang dapat diperbaiki ke arah suatu tujuan tertentu. Kelembagaan baru sebenarnya dipicu oleh pendekatan *behavioralis* atau perilaku yang melihat politik dan kebijakan publik sebagai hasil dari perilaku kelompok besar atau massa, dan pemerintah sebagai institusi yang hanya mencerminkan kegiatan massa itu. Bentuk dan sifat dari institusi ditentukan oleh aktor beserta juga dengan segala pilihannya.<sup>26</sup>

Berdasarkan tipe penelitian yang mengambil sample dengan cara *snowbowlling sampling* dengan pendekatan kelembagaan, maka diawal penelitian, peneliti menemui staf bidang pertamanan Dinas Kebersihan dan Pertamanan, lalu disarankan untuk bertemu dengan Satuan Polisi Pamong Praja yang selanjutnya peneliti melakukan penggalian data pada beberapa aparat yang mewakili instansinya dengan masalah terkait langsung dengan pengimplementasian kebijakan Perda Kota Surabaya nomor 17 tahun 2003 tentang penataan dan pemberdayaan PKL Bungkul. Instansi-instansi tersebut

---

<sup>25</sup> *Ibid* ... Hal.225-228

<sup>26</sup> Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu* ... Hal.96



adalah Bappeko Surabaya, Dinas Koperasi UMKM Kota Surabaya, Muspika Wonokromo, Dinas Pariwisata dan Cagar Budaya Kota Surabaya.

Pendekatan aktor dan kelompok adalah pembentukan kebijakan yang pada dasarnya merupakan hasil dari perjuangan antara kelompok-kelompok dalam masyarakat. Dalam rangka mempengaruhi kebijakan publik kelompok-kelompok kepentingan akan menggunakan berbagai macam sumber untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan tersebut.<sup>27</sup>

Pendekatan kelompok mempunyai anggapan dasar bahwa interaksi dan perjuangan antara kelompok-kelompok merupakan kenyataan dari kehidupan politik. Kebijakan publik pada suatu waktu tertentu dalam pandangan ini merupakan *equilibrium* yang dicapai dalam perjuangan berbagai kelompok.<sup>28</sup>

Berdasarkan tipe penelitian yang mengambil sample dengan cara *snowbowling sampling* dengan pendekatan aktor dan kelompok, maka diawal penelitian peneliti menemui ketua maupun anggota PKL Paguyuban Trisula yang ada di Taman Bungkul, untuk mendapatkan informasi dilapangan.

---

<sup>27</sup> *Ibid* ... Hal.48

<sup>28</sup> *Ibid* ... Hal.49