

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Fredinandus Kahale (Mahasiswa Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Widya Mandira Kupang Tahun) di Kota Kupang tentang PKL ditemukan bahwa, karena desakan ekonomi warga terpaksa menyerobot pihak public untuk melakukan kegiatan bisnisnya, karena tidak menemukan cara mencari nafkah untuk kebutuhan hidup keluarganya. Oleh karena itu, Fredinandus Kahale menemukan bahwa warga sering melanggar peraturan PERDA karena tekanan ekonomi. Dari penelitian di atas terlihat faktor yang mendorong warga masyarakat untuk melakukan kegiatan bisnis di daerah yang di alokasikan untuk kepentingan-kepentingan public yang di motivasi oleh tekanan ekonomi.

Penelitian yang dilakukan oleh Dian Azhari (Administrasi FISIP Universitas Riau 1 Februari 2017). Tentang Penataan Pedagang Kaki Lima Pada Pasar Atas dan Pasar Bawah Kota Bukit Tinggi. Penelitian ini mendeskripsikan tentang pelaksanaan kebijakan penataan pedagang kaki lima di Pasar Atas dan Bawah Kota Bukit Tinggi dengan acuan Perda nomor 8 tahun 2014 tentang penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima. Persamaan penelitian yang dilakukan Dian Azhari dengan Penelitian Efektivitas Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima Di Sentra Kuliner Deles adalah sama – sama membahas tentang Penataan PKL yang

membedakannya adalah pada teori dan lokasi penelitian. Dian Azhari menggunakan Teori Implementasi Kebijakan George R.Terry dengan lokasi Pasar Atas dan Pasar Bawah Kota Bukit tinggi sedangkan penulis menggunakan teori Efektivitas Pelaksanaan Kebijakan dari Sondang P Siagian dengan Lokasi Sentra Kuliner Deles Kecamatan Sukolilo Kota Surabaya.

Penelitian yang dilakukan oleh Elliza Ariftiani (FISIP Universitas Jember Tahun 2018) dengan judul Efektivitas Pelaksanaan Penataan Pedagang Kaki Lima Berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Penataan PKL Kabupaten Jember tahun 2014. Adapun tujuan dari penelitian Elliza Ariftiani adalah untuk mengetahui efektivitas Penataan PKL yang telah dilaksanakan dengan tujuan Peraturan Bupati Nomor 36 Tahun 2009 tentang PKL di Kabupaten Jember. Persamaan Penelitian terletak pada Fokus Penelitian dan Peraturan yang di gunakan dimana peneliti juga menggunakan fokus efektivitas kebijakan dengan perpedoman pada tujuan kebijakan peraturan daerah terkait yang mengatur tentang penataan PKL. Sedangkan perbedaannya pada lokasi penelitian dimana peneliti mengkhususkan pada Sentra Kuliner Deles Kecamatan Sukolilo Kota Surabaya.

Penelitian yang dilakukan Forlin Natalia Patty (2015) “Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pendapatan Pedagang Kaki Lima” (studi empiris PKL di Sepanjang Jln. Jendral Sudirman Salatiga). Untuk mengetahui adanya pengaruh modal, jam usaha, lama usaha, terhadap

pendapatan pedagang kaki lima di jl. Jenderal sudirman salatiga. Metode analisis data menggunakan metode regresi linier berganda. Kesimpulan yang bisa ditarik dari studi ini bahwa faktor yang berpengaruh positif signifikan terhadap pendapatan pedagang kaki lima di jl. jenderal sudirman salatiga adalah modal, sedangkan jam kerja dan lama usaha terbukti tidak berpengaruh terhadap pendapatan pedagang kaki lima di Jl.Jenderal sudirman salatiga.

Penelitian yang dilakukan Ryza Dwi Erlinda, dkk (2014) meneliti “Kajian Yuridis tentang Izin Pedagang Kaki Lima di Jalan Jawa untuk Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan yang Baik di Wilayah Kabupaten Jember.” Hasil penelitian menunjukkan bahwa penertiban Pedagang Kaki Lima (PKL) di jalan Jawa Kabupaten Jember adalah karena tidak memiliki izin dari pemerintah secara resmi. Pemerintah Daerah Kabupaten Jember melakukan tindakan dengan mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedagang Kaki Lima dan Peraturan Bupati Nomor 36 Tahun 2009 tentang Penataan Pedagang Kaki yang memberi izin bagi Pedagang Kaki Lima (PKL) untuk berjualan di tempat fasilitas umum.

Penelitian yang peneliti ingin lakukan itu juga melakukan penelitian dengan alur yang sama tetapi berbeda dari penelitian sebelumnya yang di fokuskan dalam peneliti ini adalah “Pengawasan Satpol PP Terhadap Aktivitas Pedagang Kaki Lima, yang di gunakan

PEMDA melalui Satpol PP agar warga tidak melakukan pelanggaran terhadap PERDA yang mengatur tentang penggunaan ruang publik.

B. Konsep-Konsep Penelitian

1. Pengawasan

a. Pengertian pengawasan

Pengawasan adalah proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut. Pengawasan adalah proses untuk memastikan bahwa segala aktifitas yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan (Stoner, Freeman & Gilbert, 2005: 114).

Menurut Dale (dalam Winardi, 2000:224) istilah pengawasan tidak hanya melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan hasil kegiatan mengawasi, tetapi juga mengandung arti memperbaiki dan meluruskan sehingga mencapai tujuan yang sesuai dengan apa yang direncanakan.

Sedangkan Menurut Admosudirjo (dalam Febriani, 2005:11) pengawasan adalah keseluruhan daripada kegiatan yang membandingkan atau mengukur apa yang sedang atau sudah dilaksanakan dengan kriteria, norma-norma, standar atau rencana-rencana yang telah ditetapkan. Selanjutnya menurut Manulang (1977 : 136) pengawasan adalah suatu proses untuk mengetahui pekerjaan apa yang sedang dilakukan, dinilai dan dikoreksi bila

perlu dengan maksud dengan pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.

Berdasarkan beberapa pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa pengawasan merupakan salah satu manajemen yang sangat penting dan harus dilaksanakan oleh setiap pimpinan untuk menjamin agar tujuan organisasi yang telah ditetapkan dapat tercapai sesuai dengan rencana.

b. Tujuan Pengawasan

Menurut Situmorang dan Juhir (1994:22) tujuan pengawasan adalah :

- 1) Mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak.
- 2) Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan yang baru.
- 3) Mengetahui apakah penggunaan budget yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sasarannya dan sesuai dengan yang telah direncanakan
- 4) Mengetahui pelaksanaan pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah ditentukan dalam planning atau tidak
- 5) Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam planning, yaitu standard.

Sedangkan tujuan pengawasan menurut Soekarno dalam Safrudin (1965:36), untuk mengetahui apakah sesuatu berjalan dengan rencana yang digariskan, mengetahui apakah sesuatu dilaksanakan sesuai instruksi serta asa yang ditentukan, untuk mengetahui apakah sesuatu berjalan efisien atau tidak, dan mencari jalan keluar jika ternyata dijumpai kesulitan, kelemahan atau kegagalan ke arah perbaikan.

c. Macam-macam Pengawasan

Menurut Certo (2006:465), ada beberapa macam pengawasan :

- 1) Pengawasan intern, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh pemimpin dalam organisasi itu sendiri.
- 2) Pengawasan ekstern, yaitu pengawasan yang dilakukan diluar organisasi
- 3) Pengawasan preventif, yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum terjadinya penyimpangan atau kesalahan-kesalahan
- 4) Pengawasan represif, yaitu pengawasan yang dilakukan setelah terjadinya suatu tindakan agar kesalahan yang terjadi tidak terulang lagi.
- 5) Pengawasan informal, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat baik langsung maupun tidak langsung
- 6) Pengawasan formal, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang dan dapat dilakukan secara ekstern maupun interen.

Agar suatu pengawasan dapat berjalan secara efektif dalam arti mampu mengetahui dan mencegah terjadinya penyimpangan atau pelanggaran-pelanggaran, maka diperlukan teknik-teknik pengawasan tertentu.

Menurut Siagian (2008:115) ada 2 teknik pengawasan yaitu :

- 1) Pengawasan Langsung, adalah apabila pimpinan organisasi mengadakan sendiri pengawasan terhadap kegiatan yang sedang dijalankan oleh bawahannya. Pengawasan langsung dapat berbentuk :
 - Wawancara langsung
 - Observasi ditempat
 - Laporan ditempat
- 2) Pengawasan tidak langsung, adalah pengawasan dari jarak jauh melalui laporan yang diberikan oleh bawahan. Laporan dapat berupa laporan tertulis maupun lisan.

d. Dimensi atau ukuran pengawasan

Yang menjadi ukuran pengawasan adalah :

- a. Pengawasan preventif, yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum terjadinya penyimpangan atau kesalahan-kesalahan
- b. Pengawasan represif, yaitu pengawasan yang dilakukan setelah terjadinya suatu tindakan agar kesalahan yang terjadi tidak terulang lagi.

2. Pedagang Kaki Lima

a. Pengertian pedagang kaki lima

Pedagang kaki lima atau disingkat PKL adalah istilah untuk menyebut penjaja dagangan yang melakukan kegiatan komersial diatas daerah milik jalan (DMJ/trotoar) yang seharusnya diperuntukan untuk pejalan kaki (pedestrian).

Ada pendapat yang menggunakan istilah PKL untuk pedagang yang menggunakan gerobak. Istilah itu sering ditafsirkan demikian karena jumlah kaki pedagangnya ada lima. Lima kaki tersebut adalah dua kaki pedagang dan tiga ‘kaki’ yang sebenarnya adalah tiga roda, atau dua roda dan satu Kaki Kayu.

Sebenarnya istilah kaki lima berasal dari masa penjajahan colonial belanda. Peraturan pemerintah waktu menetapkan bahwa setiap jalan raya yang hendak dibangun, hendaknya menyediakan sarana untuk pejalan kaki. Lebarluas untuk pejalan kaki adalah 5 kaki atau sekitar satu setengah meter.

Pedagang kaki lima adalah pedagang yang menjual barang dagangannya di pinggir jalan atau di dalam usahanya menggunakan sarana dan perlengkapan yang mudah dibongkar pasang atau dipindahkan serta memempgunakan bagian jalan atau trotoar, tempat-tempat yang tidak diperuntukkan bagi tempat untuk berusaha atau tempat lain yang bukan miliknya.

Menurut Breman (1988), pedagang kaki lima merupakan usaha kecil yang dilakukan oleh masyarakat yang berpenghasilan rendah (gaji harian) dan mempunyai modal yang terbatas. Dalam bidang ekonomi, pedagang kecil ini termasuk dalam sektor informal, di mana merupakan pekerjaan yang tidak tetap dan tidak terampil serta golongan-golongan yang tidak terikat pada aturan hukum, hidup serba susah dan semi kriminal pada batas-batas tertentu.

b. Ciri-Ciri Pedagang Kaki Lima

Ciri-ciri umum yang dikemukakan oleh kartono dkk. (1980: 3-7), yaitu:

- 1) Merupakan pedagang yang kadang- kadang juga sekaligus berarti produsen;
- 2) Ada yang menetap pada lokasi tertentu, ada yang bergerak dari tempat satu ketempat yang lain (menggunakan pikulan, kereta dorong, tempat atau stan yang tidak permanen serta bongkar pasang);
- 3) Menjajakan bahan makanan, minuman, barang-barang konsumsi lainnya yang tahan lama secara eceran;
- 4) Umumnya bermodal kecil,kadang hanya merupakan alat bagi pemilik modal dengan mendapatkan sekedar komisi sebagai imbalan atas jerih payahnya;

- 5) Kualitas barang- barang yang diperdagangkan relatif rendah dan biasanya tidak berstandar;
- 6) Volume peredaran uang tidak seberapa besar, para pembeli merupakan pembeli yang berdaya beli rendah;
- 7) Usaha skala kecil bisa berupa family enterprise, dimana ibu dan anak-anak turut membantu dalam usaha tersebut, baik langsung maupun tidak langsung;
- 8) Tawar menawar antar penjual dan pembeli merupakan relasi ciri yang khas pada usaha pedagang kaki lima;
- 9) Dalam melaksanakan pekerjaannya ada yang secara penuh, sebagian lagi melaksanakan setelah kerja atau pada waktu senggang, dan ada pula yang melaksanakan musiman.

c. Tempat beroperasi pedagang kaki lima

Pedagang kaki lima biasanya menjajakan dagangannya di tempat-tempat umum yang dianggap strategis, antara lain:

- 1) Trotoar, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, trotoar adalah tepi jalan besar yang sedikit lebih tinggi dari pada jalan tersebut, tempat orang berjalan kaki. Pedagang kaki lima biasanya beraktivitas di trotoar, sehingga trotoar bukan lagi sebagai tempat yang nyaman untuk pejalan kaki karena sudah beralih fungsi.
- 2) Bahu Jalan, yaitu bagian tepi jalan yang dipergunakan sebagai tempat untuk kendaraan yang mengalami kerusakan berhenti

atau digunakan oleh kendaraan darurat seperti ambulans, pemadam kebakaran, polisi yang sedang menuju tempat yang memerlukan bantuan kedaruratan dikala jalan sedang mengalami kepadatan yang tinggi. Dari pengertian di atas, fungsi bahu jalan adalah tempat berhenti sementara dan pergerakan pejalan kaki, namun kenyataannya sebagai tempat pedagang kaki lima beraktivitas.

- 3) Badan Jalan, yaitu lebar jalan yang dipergunakan untuk pergerakan lalu lintas.

d. Bentuk Sarana Perdagangan

Bentuk sarana perdagangan yang digunakan pedagang kaki lima dapat dikelompokkan sebagai berikut:

- 1) Gerobak/kereta dorong, yang biasanya digunakan oleh pedagang yang berjualan makanan, minuman, atau rokok.
- 2) Pikulan/keranjang, bentuk sarana ini digunakan oleh pedagang keliling atau semi permanen. Bentuk ini dimaksudkan agar barang dagangan mudah dibawa atau berpindah tempat.
- 3) Warung semi permanen, yaitu berupa gerobak/kereta dorong yang diatur sedemikian rupa secara berderet dan dilengkapi dengan meja dan kursi.
- 4) Kios, bentuk sarana ini menggunakan papan-papan yang diatur sedemikian rupa sehingga menjadi sebuah bilik, yang mana pedagang tersebut juga tinggal di dalamnya.

- 5) Gelaran/alas, pedagang menggunakan alas tikar, kain atau sejenisnya untuk menjajakan dagangannya.

3. Satuan Polisi Pamong Praja

a. Pengertian Satuan Polisi Pamong Praja

Setelah berlakunya undang-undang otonomi daerah, maka setiap daerah mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sehingga setiap daerah berhak untuk membuat peraturan daerah. Selain menyusun Perda oleh pemerintah daerah, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan umum, maka pemerintah daerah mengusahakan terwujudnya ketentraman dan ketertiban melalui peranan Satuan Polisi Pamong Praja (Sat Pol PP) dalam penertiban PKL. Istilah Pamong Praja sendiri berasal dari dua kata yaitu "pamong" dan "praja". Pamong mempunyai arti pengurus, pengasuh atau pendidik. Sedangkan Praja memiliki arti kota, negeri atau kerajaan. Sehingga secara harfiah Pamong Praja dapat diartikan sebagai pengurus kota. Pengertian SatPol PP berdasarkan Pasal 1 Angka 8 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja yaitu : Satuan Polisi Pamong Praja, yang selanjutnya disingkat SatPol PP, adalah bagian perangkat daerah dalam penegakan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.

b. Tugas dan Fungsi Satuan Polisi Pamong Praja

Tugas SatPol PP yaitu menegakkan peraturan daerah dan menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat serta perlindungan masyarakat. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Satpol PP sebagai pengontrol ketentraman dan ketertiban umum, maka Satpol PP mempunyai tugas dan fungsi sebagai berikut :

- a. Menyusun program dan pelaksanaan penegakan peraturan daerah (PERDA), penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat serta perlindungan masyarakat
- b. Pelaksanaan kebijakan penegakan PERDA dan peraturan Kepala Daerah
- c. Pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat daerah
- d. Pelaksanaan kebijakan perlindungan masyarakat
- e. Pelaksanaan koordinasi penegakan Peraturan Daerah dan peraturan Kepala Daerah, penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia, penyidik PKL daerah, dan peraturan lainnya
- f. Pengawasan terhadap masyarakat, aparatur, atau badan hukum agar mematuhi dan menaati Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah
- g. Pelaksanaan tugas lainnya yang di berikan oleh kepala daerah

h. Tindakan tegas terhadap pelanggar dalam bentuk penangkapan, pembongkaran paksa tempat-tempat jualan dan di proses lebih lanjut sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku.

c. Wewenang Satuan Polisi Pamong Praja dalam menugaskan aktivitas penertiban yakni:

- 1) Melakukan tindakan penertiban nonyustisial terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda dan Peraturan kepala daerah.
- 2) Menindak warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang mengganggu ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.
- 3) Fasilitasi dan pemberdayaan kapasitas penyelenggaraan perlindungan masyarakat.
- 4) Melakukan tindakan penyelidikan terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang diduga melakukan pelanggaran atas Perda atau peraturan kepala daerah.
- 5) Melakukan tindakan administratif terhadap warga masyarakat, aparatur, atau badan hukum yang melakukan pelanggaran atas Perda atau peraturan kepala daerah.

Dari gambaran tugas dan fungsi Satpol PP tersebut terlihat jelas adanya unsur-unsur pengawasan yang bersifat preventif dan

bersifat represif atau kuratif. Dengan demikian, aspek-aspek yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

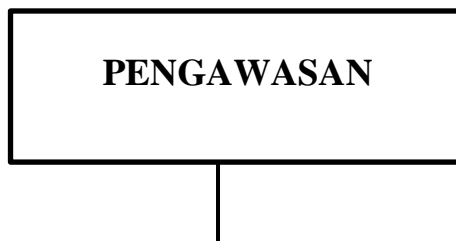
- Aspek pengawasan yang bersifat preventif, dengan indikator
 - a. Melakukan sosialisasi tentang pelaksanaan suatu PERDA, seperti PERDA Kota Kupang No. 56 Tahun 2002 tentang Pengaturan tempat usaha dan pembinaan PKL di kota kupang.
 - b. Pemantauan atau *Monitoring* secara terus menerus untuk mencegah pelanggaran PERDA
 - c. Memberikan pengarahan-pengarahan
- Aspek pengawasan yang bersifat represif atau kuratif, dengan indikatornya :
 - a. Memberikan teguran secara langsung
 - b. Melakukan pembinaan di Kantor Satpol PP
 - c. Melakukan penindakan tegas terhadap pelanggar PERDA.

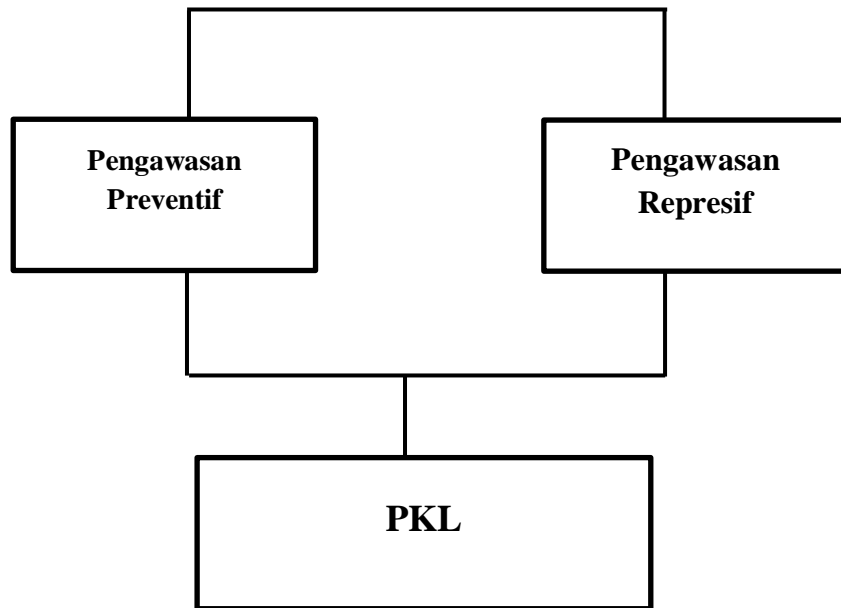
4. Pengawasan Satuan Polisi Pamong Praja Terhadap Aktivitas Pedagang Kaki Lima.

Penelitian yang peneliti ingin lakukan itu juga melakukan penelitian dengan alur yang sama tetapi berbeda dari penelitian sebelumnya yang di fokuskan dalam peneliti ini adalah pengawasan yang dilakukan oleh Satpol PP agar warga atau pedagang kaki lima tidak melakukan pelanggaran terhadap PERDA yang mengatur tentang penggunaan ruang publik.

Pengawasan merupakan proses yang sistematik dalam menentukan standard kerja atau ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat yang diharapkan sesuai dengan standar kinerja yang telah ditetapkan.

Pengawasan SATPOL PP dapat dilakukan dengan sosialisasi, pemantauan, pengarahan, teguran, pembinaan, tindakan. Hal- hal tersebut di lakukan oleh Satpol PP melalui aktivitas pengawasan yang sesuai dengan PERDA No 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satpol PP pasal 148 ayat (1) dan (2) bahwa kedudukan Polisi Pamong Praja sebagai Perangkat Daerah mempunyai tugas membantu Kepala Daerah dalam memelihara ketentraman dan ketertiban umum serta penegakan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah terhadap Pedagang Kaki Lima.





Gambar 2.1 Kerangka Berpikir