

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Penelitian Terdahulu

Berikut ini dikemukakan beberapa penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian mengenai implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima yang dijadikan sebagai bahan perbandingan dalam penelitian ini.

1. Penelitian yang dilakukan oleh Novita Sari, Ni Made Musiyani Anjasmari, dan Moh. Fajar Noorrahman (2025) berjudul **“Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 09 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat (Studi Kasus Pedagang Kaki Lima di Pasar Unggas Amuntai)”**. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh masih ditemukannya pedagang kaki lima yang berjualan tidak sesuai dengan ketentuan sehingga menimbulkan permasalahan ketertiban dan penataan ruang di kawasan pasar. Kajian tersebut bertujuan menganalisis implementasi Perda Nomor 9 Tahun 2018 dengan menggunakan teori George C. Edward III yang meliputi aspek komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Pendekatan yang digunakan adalah kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan belum berjalan optimal. Hambatan utama meliputi kurangnya koordinasi antarinstansi, keterbatasan sumber daya, lemahnya ketegasan aparat, serta belum konsistennya komunikasi dalam pelaksanaan penertiban.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Dewi Citra Larasati, Zusana S.N., dan Maramba Djua (2021) berjudul **“Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Menertibkan Pedagang Kaki Lima (PKL)”**. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh masih banyaknya pedagang kaki lima yang berjualan di kawasan Alun-Alun Kota Malang dan beberapa ruas jalan sehingga menimbulkan kemacetan, gangguan ketertiban umum, serta menurunkan kualitas lingkungan perkotaan. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi kebijakan Pemerintah Kota Malang dalam menertibkan pedagang kaki lima serta mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi pelaksanaannya. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan teori implementasi kebijakan George C. Edward III yang meliputi komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima telah dilakukan melalui berbagai bentuk sosialisasi, namun pelaksanaannya masih menghadapi kendala berupa keterbatasan personel Satuan Polisi Pamong Praja serta rendahnya tingkat kesadaran dan pemahaman pedagang kaki lima terhadap peraturan yang berlaku. Selain itu, sumber daya yang tersedia dinilai belum sepenuhnya memadai dalam mendukung keberhasilan implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima.

Berdasarkan kedua penelitian terdahulu tersebut, terdapat persamaan dan perbedaan dengan penelitian yang dilakukan. Persamaannya terletak pada kajian mengenai implementasi kebijakan dalam penertiban pedagang kaki lima

serta penggunaan pendekatan penelitian kualitatif. Selain itu, penelitian terdahulu dan penelitian ini sama-sama menggunakan teori implementasi kebijakan George C. Edward III yang meliputi komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi sebagai alat analisis.

Perbedaannya terletak pada lokus penelitian, regulasi yang digunakan, serta karakteristik permasalahan yang dikaji. Penelitian Novita Sari dkk. (2025) dilaksanakan di Pasar Unggas Amuntai Kabupaten Hulu Sungai Utara dengan objek kajian implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 9 Tahun 2018. Sementara itu, penelitian Dewi Citra Larasati dkk. (2021) dilakukan di Kota Malang dengan objek kajian implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima berdasarkan Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Ketertiban Umum dan Lingkungan. Adapun penelitian ini dilaksanakan di Jalan Empu Jatmika Kecamatan Amuntai Tengah Kabupaten Hulu Sungai Utara dengan fokus pada implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 9 Tahun 2018 terhadap pedagang kaki lima yang memanfaatkan trotoar dan badan jalan sebagai lokasi berjualan.

Dengan demikian, penelitian ini memberikan kontribusi kajian pada konteks implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima di kawasan jalan perkotaan yang memiliki intensitas aktivitas lalu lintas yang tinggi. Kajian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2018 dalam penertiban pedagang kaki lima, khususnya yang memanfaatkan trotoar dan badan jalan sebagai lokasi berdagang, sehingga menjadi masukan bagi pelaksanaan kebijakan Ketertiban Umum di Kabupaten Hulu Sungai Utara.

B. Tinjauan Teoritis

1. Implementasi Kebijakan Publik

a. Pengertian

Kebijakan publik merupakan serangkaian keputusan dan tindakan yang ditetapkan oleh pemerintah untuk mengatasi permasalahan publik. Menurut Thomas R. Dye, kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dipilih pemerintah untuk dilakukan maupun tidak dilakukan (dalam Anggara, 2018:35).

Selain itu, William Jenkins memandang kebijakan publik sebagai rangkaian keputusan yang saling berkaitan, sehingga kebijakan dapat dipahami sebagai suatu proses yang melibatkan berbagai pihak dalam pengambilan keputusan (Jenkins dalam Agustino, 2026:13).

Lebih lanjut, James E. Anderson menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan tindakan yang memiliki tujuan tertentu yang dilakukan oleh individu atau kelompok dalam menangani suatu permasalahan (Anderson dalam Agustino, 2026:13–14). Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan publik tidak hanya berupa keputusan, tetapi juga mencakup tindakan nyata yang berorientasi pada tujuan yang ingin dicapai.

Implementasi kebijakan merupakan proses pelaksanaan kebijakan yang bertujuan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan melalui serangkaian tindakan atau kegiatan yang dirancang secara sistematis dalam kurun waktu tertentu (Pramono, 2022:1–3).

Sementara itu, Van Meter dan Van Horn mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh

individu atau kelompok, baik pemerintah maupun swasta, yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya (Van Meter dan Van Horn dalam Winarno, 2016:135). Definisi ini menempatkan implementasi sebagai tahap operasional dari kebijakan.

b. Tahapan Kebijakan Publik

Dalam siklus kebijakan publik, implementasi berada setelah tahap perumusan dan pengambilan keputusan. Menurut Winarno (2016:29), tahapan kebijakan publik meliputi perumusan kebijakan, pengambilan keputusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan. Tahap implementasi berfungsi sebagai penghubung antara keputusan kebijakan yang telah ditetapkan dengan realitas pelaksanaannya di lapangan.

c. Pentingnya Implementasi Kebijakan

Keberhasilan suatu kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kualitas perumusannya, tetapi juga sangat bergantung pada tahap implementasi. Tahap ini menjadi penentu apakah kebijakan yang telah dirancang dapat diwujudkan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Agustino (2026:129-130), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana, serta kondisi lingkungan yang mendukung. Apabila faktor-faktor tersebut tidak berjalan secara optimal, maka kebijakan yang telah dirumuskan dengan baik berpotensi mengalami hambatan dalam pelaksanaannya.

Dengan demikian, implementasi kebijakan merupakan tahapan krusial yang menentukan efektivitas kebijakan publik, karena pada tahap ini kebijakan diwujudkan dalam tindakan nyata di tengah masyarakat.

Berdasarkan pandangan para ahli tersebut, implementasi kebijakan dapat dipahami sebagai proses strategis dalam menerjemahkan peraturan ke dalam tindakan operasional. Keberhasilannya sangat ditentukan oleh kemampuan pelaksana dalam menjalankan kebijakan secara konsisten serta kesesuaian antara tujuan kebijakan dengan kondisi di lapangan.

2. Model Implementasi Kebijakan

Dalam kajian kebijakan publik, terdapat berbagai model implementasi yang dikembangkan oleh para ahli untuk menjelaskan faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Setiap model memiliki karakteristik dan fokus analisis yang berbeda, sehingga penting untuk digunakan sebagai bahan perbandingan sebelum menentukan model yang paling relevan dengan penelitian.

a. Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn

Model yang dikemukakan oleh Donald Van Meter dan Carl Van Horn memandang implementasi sebagai proses yang berjalan secara linier dari keputusan kebijakan menuju kinerja kebijakan. Keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh beberapa variabel utama, yaitu:

- 1) Ukuran dan tujuan kebijakan, yaitu sejauh mana tujuan kebijakan realistis dan sesuai dengan kondisi masyarakat.

- 2) Sumber daya, meliputi sumber daya manusia, finansial, dan waktu yang tersedia.
 - 3) Karakteristik agen pelaksana, berkaitan dengan kapasitas dan struktur organisasi pelaksana.
 - 4) Disposisi pelaksana, yaitu sikap atau kecenderungan pelaksana terhadap kebijakan.
 - 5) Komunikasi antarorganisasi, yang menentukan efektivitas koordinasi dalam pelaksanaan kebijakan.
 - 6) Lingkungan ekonomi, sosial, dan politik, sebagai faktor eksternal yang memengaruhi implementasi (Agustino, 2026:128-130).
- b. Model Implementasi Kebijakan Merilee S. Grindle

Model dari Merilee S. Grindle memandang implementasi sebagai proses politik dan administratif yang dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks pelaksanaannya. Keberhasilan implementasi ditentukan oleh dua aspek utama, yaitu:

- 1) Content of Policy (isi kebijakan), meliputi:
 - a) Kepentingan yang terlibat
 - b) Manfaat kebijakan
 - c) Tingkat perubahan yang diharapkan
 - d) Letak pengambilan keputusan
 - e) Pelaksana program
 - f) Sumber daya yang digunakan
- 2) Context of Policy (konteks kebijakan), meliputi:
 - a) Kekuasaan dan strategi aktor

- b) Karakteristik lembaga dan rezim
- c) Tingkat kepatuhan dan respons pelaksana (Agustino, 2026:135-137)

Model ini mampu melihat implementasi kebijakan dari berbagai sisi, baik isi kebijakan maupun kondisi lingkungan pelaksanaannya. Namun, banyaknya variabel yang digunakan menjadikan model ini kurang sederhana untuk dijadikan alat analisis utama dalam penelitian ini.

c. Model Implementasi Kebijakan Mazmanian dan Sabatier

Model yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier menekankan pada kemampuan kebijakan dalam mengarahkan proses implementasi secara sistematis. Variabel yang memengaruhi implementasi dikelompokkan menjadi tiga kategori utama, yaitu:

- 1) Karakteristik masalah, meliputi tingkat kesulitan teknis, keberagaman perilaku sasaran, serta cakupan kelompok sasaran.
- 2) Kemampuan kebijakan dalam menstruktur implementasi, seperti kejelasan tujuan, alokasi sumber daya, serta koordinasi antar lembaga.
- 3) Faktor eksternal, meliputi kondisi sosial, ekonomi, dukungan publik, serta sikap masyarakat (Agustino, 2026:138-141).

Model ini memberikan kerangka analisis yang luas, tetapi lebih berfokus pada desain kebijakan dibandingkan proses implementasi di tingkat pelaksana.

d. Model Implementasi Kebijakan George C. Edward III

Model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George C. Edward III, sebagaimana dijelaskan dalam Agustino (2026:131-135), merupakan model yang menekankan faktor-faktor operasional yang secara langsung memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan. Model ini mengidentifikasi empat variabel utama, yaitu:

1) Komunikasi

Komunikasi merupakan variabel penting dalam implementasi kebijakan karena berkaitan dengan penyampaian informasi kepada pelaksana dan kelompok sasaran. Keberhasilan implementasi sangat ditentukan oleh sejauh mana pelaksana memahami tujuan dan langkah-langkah kebijakan yang harus dilakukan. Oleh karena itu, tujuan dan sasaran kebijakan perlu disampaikan secara jelas guna meminimalkan distorsi dalam pelaksanaan serta menghindari terjadinya resistensi dari kelompok sasaran (Dewi, 2022:127).

Variabel komunikasi dalam implementasi kebijakan dapat diukur melalui tiga indikator utama, yaitu:

a) Transmisi (penyaluran informasi)

Transmisi merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana. Penyampaian informasi yang dilakukan secara tepat dan efektif akan mendukung kelancaran proses implementasi kebijakan. Sebaliknya, penyampaian yang tidak optimal berpotensi

menimbulkan kesalahpahaman (*miscommunication*) yang dapat menghambat pelaksanaan kebijakan (Mulyana et al., 2023:181).

b) Kejelasan pesan

Kejelasan pesan berkaitan dengan tingkat pemahaman pelaksana terhadap isi kebijakan yang disampaikan. Informasi yang jelas dan tidak ambigu akan memudahkan pelaksana dalam menjalankan kebijakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Sebaliknya, ketidakjelasan informasi dapat menimbulkan penafsiran yang berbeda dan berpotensi menyimpang dari tujuan kebijakan (Mulyana et al., 2023:181).

c) Konsistensi perintah

Konsistensi perintah mengacu pada kesesuaian dan kestabilan instruksi yang diberikan dalam pelaksanaan kebijakan. Perintah yang konsisten dan tidak berubah-ubah akan memberikan kejelasan arah bagi pelaksana. Sebaliknya, perubahan instruksi yang berulang dapat menimbulkan kebingungan dan menghambat efektivitas implementasi kebijakan (Mulyana et al., 2023:181-182).

2) Sumber Daya

Sumber daya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Meskipun suatu kebijakan telah dirumuskan secara jelas dan dikomunikasikan secara konsisten, pelaksanaannya tidak akan efektif apabila pelaksana kebijakan tidak didukung oleh ketersediaan sumber daya yang memadai (Widodo & Yulianti, 2023:61).

Dalam model implementasi kebijakan George C. Edward III, sumber daya meliputi:

- a) Staf atau sumber daya manusia
- b) Informasi
- c) Wewenang
- d) Fasilitas pendukung

3) Disposisi

Disposisi merupakan salah satu variabel penting dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Disposisi berkaitan dengan sikap dan komitmen pelaksana terhadap kebijakan yang dijalankan. Dalam hal ini, pelaksana tidak hanya dituntut untuk memahami apa yang harus dilakukan, tetapi juga harus memiliki kemauan dan kemampuan untuk melaksanakan kebijakan tersebut secara konsisten, sehingga dapat meminimalkan terjadinya penyimpangan dalam pelaksanaan kebijakan (Agustino, 2026:133).

Disposisi mencakup beberapa aspek, yaitu:

- a) Tingkat penerimaan terhadap kebijakan
- b) Penempatan personel yang sesuai
- c) Pemberian insentif

4) Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi memiliki peran penting dalam mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Meskipun sumber daya tersedia dan pelaksana kebijakan telah memahami tugasnya, implementasi kebijakan dapat terhambat apabila struktur birokrasi

tidak berjalan secara efektif. Oleh karena itu, diperlukan koordinasi yang baik antar pelaksana agar kebijakan dapat dilaksanakan secara optimal (Sawir, 2021:176).

Dalam model implementasi kebijakan George C. Edward III, terdapat dua karakteristik utama yang mendukung kinerja struktur birokrasi, yaitu:

- a) Standar Operasional Prosedur (SOP)
- b) Koordinasi dan pembagian tugas (fragmentasi)

Model ini memiliki keunggulan karena mampu menjelaskan secara langsung faktor-faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan di lapangan. Variabel yang digunakan bersifat operasional, terukur, dan relevan dengan kondisi empiris, sehingga memudahkan peneliti dalam melakukan analisis.

Berdasarkan berbagai model implementasi kebijakan yang telah diuraikan, dapat dipahami bahwa setiap model memiliki fokus analisis yang berbeda. Model Van Meter dan Van Horn menekankan keterkaitan antar variabel dalam proses implementasi, model Grindle menyoroti aspek politik dan lingkungan kebijakan, sedangkan model Mazmanian dan Sabatier lebih berorientasi pada struktur serta desain kebijakan.

Dalam konteks penelitian ini, yang berfokus pada implementasi Peraturan Daerah dalam penertiban Pedagang Kaki Lima, model George C. Edward III dinilai paling relevan. Hal ini karena model tersebut secara langsung menekankan faktor-faktor

operasional yang memengaruhi pelaksanaan kebijakan di lapangan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Oleh karena itu, model George C. Edward III digunakan sebagai kerangka analisis utama dalam penelitian ini, karena mampu memberikan gambaran yang lebih terarah mengenai faktor-faktor yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan di tingkat pelaksana.

3. Peraturan Daerah

a. Pengertian

Peraturan Daerah merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersama kepala daerah sebagai bagian dari penyelenggaraan otonomi daerah. Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya serta mengatur kepentingan masyarakat setempat (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014).

Dengan demikian, Peraturan Daerah merupakan instrumen hukum daerah yang berfungsi sebagai dasar pengaturan dalam pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan prinsip desentralisasi.

b. Fungsi Peraturan Daerah

Peraturan Daerah berfungsi sebagai instrumen hukum dalam mengatur kehidupan masyarakat di daerah sesuai dengan kebutuhan

dan karakteristik daerah masing-masing wilayah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015, Peraturan Daerah dibentuk oleh DPRD bersama kepala daerah sebagai dasar hukum dalam menyelenggarakan otonomi daerah,. Fungsi tersebut mencakup pengaturan, pelaksanaan, dan Pengawasan terhadap urusan pemerintahan daerah. Melalui fungsi tersebut, Peraturan Daerah menjadi pedoman bagi pemerintah daerah dalam mewujudkan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.

c. Penegakan Peraturan Daerah

Penegakan Peraturan Daerah dilaksanakan oleh pemerintah daerah melalui perangkat daerah yang memiliki kewenangan, salah satunya adalah Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP). Proses penegakan dilakukan melalui tahapan sosialisasi, pembinaan, pengawasan, hingga pemberian sanksi terhadap pelanggaran yang terjadi.

Dalam perspektif implementasi kebijakan, keberhasilan penegakan peraturan daerah tidak terlepas dari konsistensi aparat pelaksana serta dukungan masyarakat. Hal ini sejalan dengan model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn yang menekankan pentingnya karakteristik agen pelaksana serta kondisi lingkungan sosial dan politik dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan (Agustino, 2026:128-131).

Dengan demikian, Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat menjadi dasar hukum dalam pengaturan dan penertiban aktivitas pedagang kaki lima. Peraturan ini berfungsi sebagai landasan yuridis bagi pemerintah daerah, khususnya Satuan Polisi Pamong Praja, dalam melaksanakan pembinaan dan penegakan ketertiban umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

4. Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat

Ketertiban umum merupakan kondisi kehidupan masyarakat yang tertib, teratur, aman, serta sesuai dengan norma dan peraturan yang berlaku. Kondisi ini memungkinkan masyarakat menjalankan aktivitas sosial dan ekonomi secara lancar tanpa gangguan yang dapat merugikan kepentingan bersama. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, ketertiban umum juga berkaitan dengan pengaturan pemanfaatan ruang publik agar tetap sesuai dengan fungsi dan peruntukannya. Secara konseptual, ketertiban umum dapat dipahami sebagai suatu kondisi dinamis yang mencerminkan adanya keteraturan serta kepatuhan masyarakat terhadap hukum, norma, dan kesepakatan bersama, sehingga aktivitas yang dilakukan tidak mengganggu kepentingan publik maupun melanggar ketentuan yang berlaku (Eviany & Sutiyo, 2023: 22).

Ketenteraman masyarakat merupakan keadaan yang mencerminkan rasa aman dan nyaman dalam kehidupan sosial. Ketenteraman tidak hanya berkaitan dengan aspek keamanan fisik, tetapi juga mencakup dimensi psikologis, yaitu terciptanya perasaan tenang dan

bebas dari rasa takut dalam menjalankan aktivitas sehari-hari. Ketenteraman pada dasarnya bersifat relatif dan dipengaruhi oleh kondisi pemenuhan kebutuhan dasar serta situasi sosial yang mendukung, sehingga setiap individu dapat merasakan suasana batin yang tenteram (Eviany & Sutiyo, 2023: 22).

Dalam konteks implementasi kebijakan penertiban Pedagang Kaki Lima (PKL), ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat menjadi tujuan utama yang hendak dicapai oleh pemerintah daerah. Penertiban PKL tidak hanya dimaksudkan untuk menegakkan aturan, tetapi juga sebagai upaya menjaga keteraturan ruang publik serta menciptakan keseimbangan antara kepentingan ekonomi masyarakat dan kepentingan umum. Hal ini sejalan dengan pandangan Wahyudi dan Jamal (2024) yang menyatakan bahwa penertiban PKL merupakan bagian dari upaya pemerintah daerah dalam menjaga ketertiban umum sekaligus menata ruang publik secara lebih terarah.

Dengan demikian, ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat dalam penelitian ini dipahami sebagai kondisi sosial yang menjadi tujuan utama dari implementasi Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2018 di Kabupaten Hulu Sungai Utara, khususnya dalam penertiban aktivitas PKL di Jalan Empu Jatmika. Konsep ini digunakan sebagai landasan analisis untuk menilai sejauh mana kebijakan tersebut mampu mewujudkan ruang publik yang tertib, aman, dan nyaman bagi masyarakat.

5. Penertiban Pedagang Kaki Lima

Penertiban Pedagang Kaki Lima (PKL) merupakan bagian dari upaya penegakan kebijakan daerah yang bertujuan untuk mengembalikan fungsi ruang publik sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dalam perspektif administrasi publik, penertiban PKL dipahami sebagai serangkaian tindakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah melalui perangkat yang berwenang, seperti Satuan Polisi Pamong Praja, untuk menata aktivitas perdagangan agar tidak mengganggu ketertiban umum serta penggunaan ruang publik.

Hasil penelitian Fatimah (2019) menunjukkan bahwa implementasi kebijakan ketertiban berpengaruh terhadap efektivitas penertiban PKL, yang dilaksanakan melalui tahapan preventif, persuasif, hingga represif dengan tetap memperhatikan prinsip keadilan dan kepastian hukum. Sejalan dengan itu, Damara (2020) mengemukakan bahwa pelaksanaan penertiban PKL merupakan bagian dari implementasi kebijakan daerah yang tidak hanya menekankan aspek penegakan aturan, tetapi juga mempertimbangkan pendekatan yang adaptif sesuai dengan kondisi di lapangan

Dengan demikian, penertiban PKL dalam penelitian ini dipahami sebagai rangkaian tindakan administratif dan yuridis yang dilaksanakan secara bertahap meliputi pendekatan preventif melalui sosialisasi dan pembinaan, pendekatan persuasif melalui teguran atau peringatan, serta pendekatan represif yang ditempuh apabila pelanggaran tetap berlangsung. Keseluruhan tahapan tersebut diarahkan untuk

mewujudkan ketertiban umum, ketenteraman masyarakat, serta kepastian hukum di daerah.

6. Pedagang Kaki Lima

Pedagang Kaki Lima (PKL) merupakan pelaku usaha sektor informal yang menjalankan kegiatan perdagangan di ruang-ruang publik, seperti trotoar, badan jalan, maupun area fasilitas umum lainnya. Keberadaan PKL umumnya muncul sebagai respons terhadap keterbatasan kesempatan kerja di sektor formal, sehingga menjadi alternatif mata pencaharian bagi masyarakat dengan modal relatif kecil (Karsono et al., 2023).

Dalam perkembangannya, PKL menjadi bagian dari dinamika ekonomi perkotaan yang berkontribusi dalam penyediaan barang dan jasa bagi masyarakat. Meskipun demikian, pemanfaatan ruang publik oleh PKL seringkali menimbulkan permasalahan, terutama terkait dengan penataan kota dan ketertiban umum apabila tidak diatur secara tepat (Karsono et.al., 2023).

Dengan demikian, PKL dalam penelitian ini dipahami sebagai bagian dari sektor informal yang memiliki peran ekonomi bagi masyarakat, namun keberadaannya memerlukan pengaturan melalui kebijakan daerah agar tetap selaras dengan fungsi ruang publik serta tidak menimbulkan gangguan terhadap ketertiban umum.

7. Fungsi Jalan dan Ruang Publik

Jalan merupakan prasarana transportasi yang diperuntukkan bagi lalu lintas umum. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009

tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, jalan berperan sebagai ruang lalu lintas yang harus dijaga keselamatan, keamanan, ketertiban, serta kelancarannya (Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009).

Sebagai bagian dari ruang publik, jalan memiliki peran penting dalam mendukung mobilitas masyarakat sekaligus menjamin keselamatan pengguna jalan. Oleh karena itu, setiap bentuk pemanfaatan ruang jalan harus disesuaikan dengan peruntukan dan hierarki fungsinya sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dalam perspektif transportasi, keselamatan jalan merupakan bagian integral dari sistem transportasi berkelanjutan yang menekankan aspek keamanan, kenyamanan, serta aksesibilitas bagi seluruh pengguna jalan (Nadi et al., 2025:5).

Keselamatan jalan tidak hanya bertujuan untuk menekan angka kecelakaan lalu lintas, tetapi juga untuk menciptakan kondisi lalu lintas yang tertib sehingga setiap aktivitas di ruang jalan dapat berlangsung secara aman. Upaya tersebut dapat diwujudkan melalui penerapan hierarki penggunaan jalan, di mana pejalan kaki menjadi prioritas utama, diikuti oleh pengguna kendaraan tidak bermotor, angkutan umum, dan kendaraan pribadi (Nadi et al., 2025: 5-6).

Pemanfaatan jalan sebagai lokasi usaha yang dalam praktiknya seringkali menempati lokasi yang sama secara berulang sehingga cenderung bersifat menetap, seperti aktivitas Pedagang Kaki Lima, berpotensi mengganggu kelancaran lalu lintas serta fungsi utama jalan apabila tidak dikelola secara tepat. Selain itu, keterbatasan fasilitas jalan

yang belum sepenuhnya mampu mengakomodasi kebutuhan seluruh pengguna jalan juga dapat meningkatkan risiko kecelakaan serta menurunkan tingkat keselamatan lalu lintas (Nadi et al., 2025).

Dalam konteks tersebut, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan dan penertiban terhadap penggunaan ruang publik agar tetap sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Dengan demikian, pemanfaatan jalan perlu dikendalikan secara proporsional guna menjaga kelancaran lalu lintas dan keselamatan pengguna jalan, sehingga tidak menimbulkan gangguan terhadap kepentingan umum.

C. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran dalam penelitian ini disusun berdasarkan kondisi empiris yang terjadi di lapangan terkait penertiban Pedagang Kaki Lima (PKL) di Jalan Empu Jatmika Kecamatan Amuntai Tengah. Meskipun telah terdapat larangan sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 9 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat, pada kenyataannya masih ditemukan pelanggaran dalam pemanfaatan ruang publik.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara ketentuan normatif dalam peraturan daerah dengan realitas pelaksanaannya di lapangan. Fenomena ini tidak hanya berkaitan dengan perilaku pedagang, tetapi juga mencerminkan dinamika pelaksanaan kebijakan oleh aparat di lapangan. Oleh karena itu, diperlukan suatu kerangka pemikiran untuk menjelaskan hubungan antara kebijakan yang ditetapkan dengan proses

implementasinya, sehingga dapat diidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan penertiban Pedagang Kaki Lima di lokasi penelitian.

Berdasarkan hasil observasi awal yang dilakukan oleh penulis di kawasan Jalan Empu Jatmika Kecamatan Amuntai Tengah, ditemukan beberapa fenomena masalah sebagai berikut:

1. Masih banyak Pedagang Kaki Lima (PKL) yang berjualan di trotoar dan badan jalan meskipun telah terdapat larangan dari pemerintah daerah. Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 9 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat diatur bahwa kegiatan berdagang tidak diperbolehkan dilakukan di fasilitas umum seperti badan jalan, trotoar, saluran air, halte, dan tempat-tempat lain yang diperuntukkan bagi kepentingan umum, kecuali pada lokasi tertentu yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah. Berdasarkan hasil observasi awal, pemerintah daerah telah melakukan sosialisasi melalui pemasangan spanduk larangan serta teguran langsung oleh petugas kepada para pedagang. Namun demikian, penyampaian informasi tersebut belum sepenuhnya konsisten, sehingga menimbulkan perbedaan pemahaman di kalangan pedagang terkait batasan waktu dan lokasi berjualan. Jumlah PKL yang beraktivitas diperkirakan berkisar antara 60 hingga 90 pedagang. Selain itu, aktivitas transaksi jual beli juga turut memanfaatkan bahu jalan, di mana sebagian pembeli melakukan pembelian tanpa turun dari kendaraan dan memarkirkan kendaraannya di sekitar lokasi PKL, sehingga semakin memperluas penggunaan badan jalan dan memperparah kemacetan lalu

lintas. Hal tersebut berdampak pada penyempitan ruas jalan serta mengganggu hak pengguna jalan dan pejalan kaki.

2. Upaya penertiban yang dilakukan belum memberikan efek jera, sehingga pedagang cenderung kembali berjualan di lokasi yang sama setelah dilakukan penertiban. Kondisi ini menunjukkan bahwa sikap pelaksana kebijakan dalam melakukan penertiban belum sepenuhnya tegas dan berkelanjutan dalam mendorong kepatuhan pedagang terhadap peraturan yang berlaku.
3. Dari sisi pelaksana kebijakan, terdapat perbedaan pendekatan dalam pelaksanaan penertiban, di mana pada beberapa lokasi dilakukan secara persuasif, sedangkan pada lokasi tertentu seperti di sekitar lingkungan sekolah dilakukan tindakan yang lebih tegas. Namun demikian, perbedaan pendekatan tersebut belum mampu mendorong perubahan perilaku pedagang secara berkelanjutan. Kondisi ini mengindikasikan bahwa sikap dan penerapan tindakan oleh pelaksana kebijakan belum menunjukkan keseragaman.

Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2018 merupakan instrumen kebijakan yang ditetapkan pemerintah daerah dalam rangka mewujudkan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat, termasuk dalam pengaturan aktivitas perdagangan di ruang publik. Namun demikian, keberadaan suatu kebijakan tidak serta-merta menjamin tercapainya tujuan apabila proses implementasinya tidak berjalan secara efektif.

Sejalan dengan fokus penelitian, kajian ini menggunakan teori implementasi kebijakan dari George C. Edward III sebagai kerangka analisis.

Teori ini menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

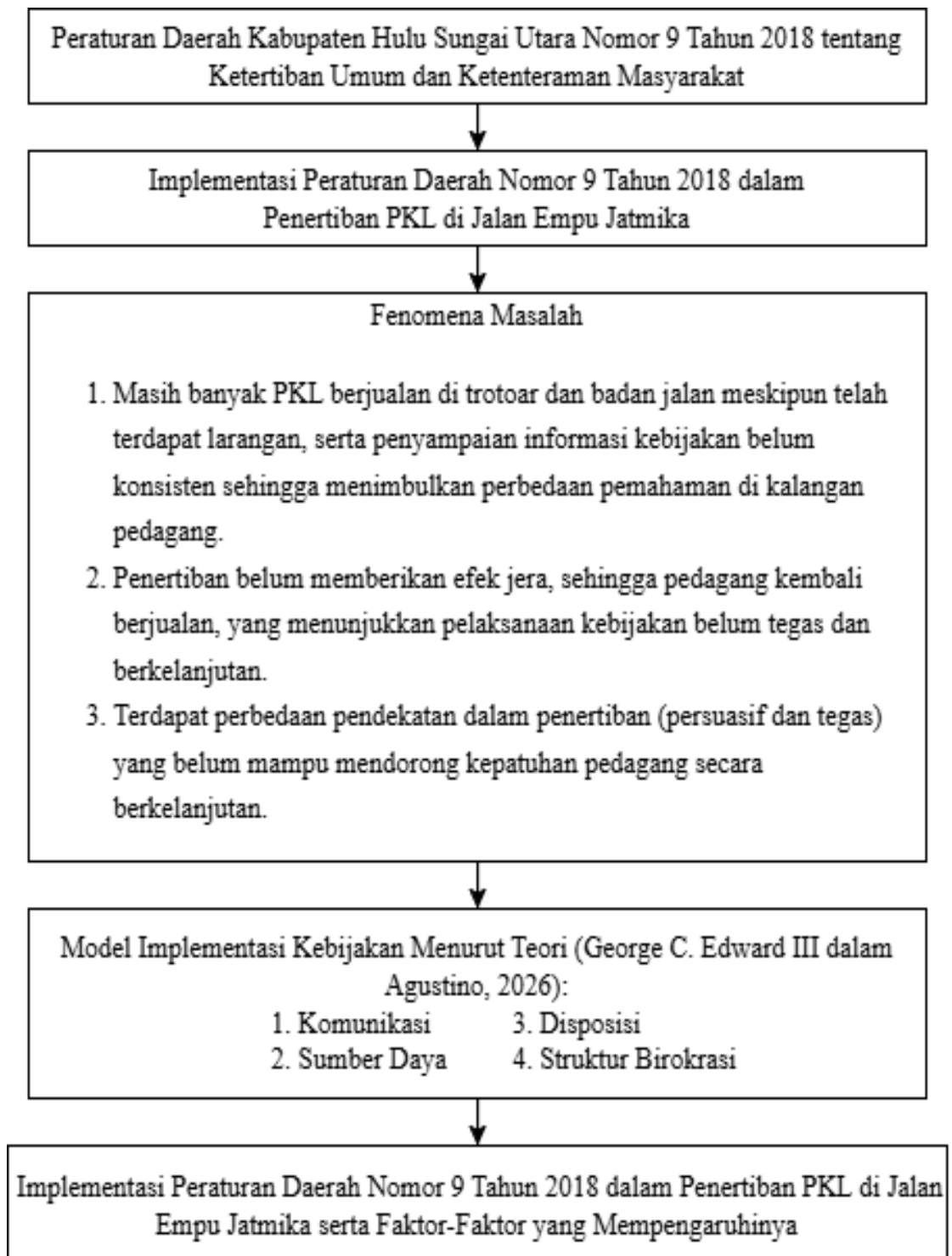
Komunikasi berkaitan dengan penyampaian informasi kebijakan yang jelas dan konsisten kepada pelaksana dan kelompok sasaran. Sumber daya berkaitan dengan ketersediaan dukungan, baik sumber daya manusia, sarana dan prasarana, maupun anggaran. Disposisi berkaitan dengan sikap, komitmen, dan ketegasan pelaksana kebijakan dalam menjalankan kebijakan. Sementara itu, struktur birokrasi berkaitan dengan mekanisme kerja organisasi, termasuk prosedur, pembagian tugas, dan koordinasi antar unit.

Keempat variabel tersebut digunakan untuk menganalisis implementasi Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2018 dalam penertiban Pedagang Kaki Lima di Jalan Empu Jatmika serta mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaannya di lapangan.

Berdasarkan uraian tersebut, alur pemikiran penelitian ini dapat digambarkan dalam bentuk bagan kerangka pemikiran sebagai berikut:

Gambar 2.1

Kerangka Pemikiran



Sumber: Diolah Peneliti, 2026