

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Perhatian pada urbanisasi di negara-negara berkembang memiliki urgensi yang besar, karena permasalahan di perkotaan semakin kompleks sejalan dengan semakin bertambahnya penduduk perkotaan dari waktu ke waktu. Sementara pada saat yang sama banyak pemerintahan di negara berkembang yang tidak memiliki alat untuk menghambat laju pertumbuhan penduduk perkotaan tersebut. Disebutkan oleh Mathur bahwa pada tahun 1970, total penduduk di negara berkembang yang tinggal di perkotaan 25%. Angka ini meningkat 15 tahun kemudian menjadi 31,2% pada tahun 1985, dan diperkirakan pada tahun 2010 akan mencapai 47%. Rasio laju pertumbuhan penduduk perkotaan dibanding dengan laju pertumbuhan di perdesaan mencapai 3 bertanding 1. Kecenderungan ini dan ketidakefektifan intervensi untuk mempengaruhi pola distribusi penduduk perkotaan telah memaksa penentu kebijakan di negara berkembang untuk memperhatikan urbanisasi dalam terminologi yang berbeda (Cheema, 1993:173-174).

Kondisi di Indonesia menunjukkan pertumbuhan penduduk perkotaan yang cukup pesat. Kusbiantoro mengatakan bahwa dalam kurun 1970-1990 penduduk perkotaan mencapai 24 juta jiwa (20% dari total jumlah penduduk) menjadi 52 juta jiwa (30% dari total jumlah penduduk). Diperkirakan pada tahun 2020 jumlah penduduk perkotaan tersebut akan mencapai sekitar 140 juta jiwa (52% dari total jumlah penduduk). Kepsatan pertumbuhan penduduk perkotaan tersebut akan menghadirkan berbagai permasalahan perkotaan yang semakin kompleks, antara lain meliputi tingginya angka pengangguran sehingga harus diciptakan kegiatan yang mampu menampung tenaga kerja, kepadatan penduduk yang memerlukan penyediaan bangunan rumah tinggal, serta pengadaan fasilitas dan pelayanan bagi penduduk, sementara ketersediaan maupun kapasitas berbagai sumberdaya perkotaan juga semakin terbatas (Kusbiantoro, 1993: 10).

Pertambahan penduduk ini juga disokong oleh migran yang datang ke kota untuk mencari pekerjaan guna mendapatkan penghasilan dengan bekerja di sektor-sektor informal. Arus migrasi ke kota (urbanisasi) didorong oleh situasi dimana perkotaan relatif memiliki daya tarik berupa kemudahan untuk mendapatkan peluang pekerjaan daripada di perdesaan. Kondisi seperti ini sebagai akibat dari kebijakan yang mementingkan pertumbuhan pembangunan industri dan mengabaikan pertanian, serta kebijakan yang oleh Manning dikatakan sebagai cenderung mementingkan kota (*urban bias*) dalam investasi di bidang sarana umum, yang merangsang kaum miskin dan pengangguran di desa untuk pindah ke kota (Manning, et.al., 1985:1).

Menurut Yustika (2003:39) setidaknya terdapat dua ciri yang membedakan antara urbanisasi di Indonesia dan di negara lain.

“...*pertama*, urbanisasi di Indonesia terjadi bukan karena tarikan sektor industri-kota tetapi akibat kemendegan kegiatan sektor pertanian-desa. Jadi orang pergi ke kota bukan akibat ada lowongan pekerjaan, tetapi karena di desa sudah tidak tersedia ruang untuk bekerja. *Kedua*, urbanisasi berlangsung dalam kondisi tenaga kerja tersebut sangat miskin ketrampilan. Dengan karakteristik ini bisa dibayangkan bila mereka tidak memiliki daya saing untuk berkompetisi mendapatkan pekerjaan di kota. Kedua keadaan ini membuat akumulasi persoalan ekonomi maupun sosial yang begitu serius di wilayah perkotaan. Untuk kembali ke desa mereka tidak sanggup lagi karena kebutuhan hidup yang tidak bisa dipenuhi dengan bekerja di sektor pertanian, sementara jika tetap bertahan di kota tingkat ketrampilan dan peluang kerja yang tersedia tidak memungkinkan mereka bisa masuk ke sektor formal (industri).”

Latar belakang seperti itulah yang melahirkan fenomena sektor informal di perkotaan di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia. Mereka yang tidak dapat tertampung di sektor-sektor formal akhirnya menciptakan pekerjaan sendiri dalam bentuk kegiatan sektor informal.

Secara alamiah sektor informal akan memadati aktivitas perekonomian perkotaan yang mampu bersaing dengan sektor formal. Diungkapkan oleh Mathur bahwa beberapa hasil riset program ketenagakerjaan internasional yang dilakukan oleh organisasi buruh sedunia (ILO) menunjukkan bahwa pendapatan para pelaku sektor informal mampu menyamai bahkan melampaui sektor formal. Riset ini membawa kepada corak lain dari sektor informal yang mengesankan sehingga pemerintah kota perlu memperhatikan hal positifnya daripada negatifnya

(Cheema, et.al., 1993:175). Paling tidak keberadaan sektor informal tersebut memberikan kontribusi yang besar dalam menyerap tenaga kerja, sehingga cukup membantu mengurangi pengangguran di negara-negara berkembang yang tidak mampu terserap oleh sektor formal.

Beberapa analis berpendapat bahwa meskipun sampai saat ini efisiensi ekonomi sektor informal masih dipersoalkan, tetapi perlu diakui bahwa sektor informal dapat memberi sumbangan pada kesejahteraan sosial. Effendi mengatakan bahwa secara ekonomi produktivitas para pekerja di sektor informal rendah karena itu sering dikatakan tidak memberikan kontribusi pada nilai tambah (pertumbuhan ekonomi). Namun, realitas menunjukkan bahwa sektor informal dapat berfungsi sebagai *social security* dan meredam gejolak sosial ketika ekonomi dalam masa krisis (Yustika, 2003:91).

Tabel 1.1. Persentase angkatan kerja yang bekerja menurut status pekerjaan di perkotaan tahun 1990 dan 2000

Status Pekerjaan	1990	2000
Berusaha sendiri tanpa bantuan keluarga	19,3	27,1
Berusaha dibantu tenaga kerja keluarga	12,2	6,1
Pekerja keluarga tidak diupah	6,3	9,7
<b>Informal</b>	<b>37,8</b>	<b>43,9</b>
Berusaha dengan buruh	1,9	1,7
Pekerja/buruh/karyawan	60,3	55,4
<b>Formal</b>	<b>62,2</b>	<b>56,1</b>
Total %	100,0	100,0
N (juta)	19,8	35,8

Sumber: Effendi dalam Yustika, 2003: 94

Apapun pandangan dan pemahaman terhadap sektor informal, kenyataannya saat ini jumlahnya telah menggelembung sedemikian besar, bahkan hampir menyamai jumlah pekerja di sektor formal. Berdasarkan data hasil sensus tahun 1990 dan 2000, menunjukkan bahwa secara keseluruhan pada tahun 1990 pekerja yang mencari nafkah di sektor informal mencapai 37,8% dari total tenaga kerja. Angka tersebut meningkat pada tahun 2000 menjadi 43,9%, hampir menyamai mereka yang bekerja di sektor formal, sedangkan pada saat yang sama jumlah pekerja di sektor formal mengalami penurunan dari 62,2% menjadi 56,1% (Tabel 1). Dengan begitu, tidak bisa dikatakan bahwa sektor informal...

sebagai tempat penampungan sementara bagi para pekerja yang belum bisa masuk ke sektor formal, tetapi keberadaan mereka justru menjadi motor pertumbuhan aktivitas ekonomi perkotaan karena jumlah penyerapan tenaga kerjanya yang demikian besar (Yustika, 2003:95).

Salah satu aktivitas sektor informal perkotaan yang berkembang adalah pedagang kaki lima (selanjutnya disebut PKL). Sektor informal ini, di dalamnya termasuk kegiatan PKL, mampu *survive* dan bahkan menjadi “pelarian” pekerjaan bagi masyarakat sehingga dianggap merupakan katup pengaman perekonomian yang penting untuk diperhatikan. Namun sisi negatif yang tidak terhindarkan dari keberadaan PKL sebagai bagian dari pertumbuhan sektor informal perkotaan ini adalah, bahwa mereka cenderung menyebar secara tidak tertib, mengikuti pola keramaian ruas jalan atau lokasi, serta menempati ruang-ruang publik (seperti trotoar, taman, dan area parkir) dengan tingkat kesadaran pada kebersihan dan keindahan kota relatif kurang. Keberadaan mereka tidak jarang menimbulkan kumuh kota (secara visual), mengganggu kenyamanan karena mengubah ruang-ruang publik (fasilitas umum, trotoar, jalan), menimbulkan eksternalitas negatif (kemacetan, sampah), beroperasi di luar kerangka hukum (monopoli ruang publik), omzetnya besar tetapi kontribusinya terhadap PAD tidak sebanding, okupasi lahan kota – pada awalnya adalah untuk *survive* tetapi berubah menjadi *power*, penguasaan secara sepihak, sehingga terjadi eskalasi kemampuan usaha PKL dari non permanen menjadi permanen, baik bentuk wadah usaha maupun pola penempatannya.

Dengan demikian keberadaan PKL memiliki dampak positif maupun negatif terhadap perkotaan, sehingga yang perlu dilakukan oleh Pemerintah Daerah adalah bagaimana mengelola mereka melalui kebijakan yang tepat yang dapat meminimalkan dampak negatifnya sekaligus memaksimalkan dampak positifnya. Atau dengan kata lain diperlukan regulasi sebagai bagian dari kegiatan pemerintahan yang responsif dan inovatif.

Sleman sebagai salah satu kabupaten di Propinsi DIY yang mengalami pertumbuhan cukup pesat tidak terlepas dari persoalan PKL tersebut. Di wilayah aglomerasi perkotaan Sleman seperti kecamatan Depok, Mlati, dan Ngaglik telah tumbuh pesat pesat kegiatan PKL. Berdasarkan data yang dikumpulkan oleh

tahun 2004, jumlah PKL yang menjadi perhatian pengelolaan pemerintah lebih kurang 401 PKL yang tersebar di 12 ruas jalan (titik pemusatan). Sementara berdasarkan pernyataan Dwidarna selaku ketua Kelompok Pengusaha Kecil Selokan Mataram (KPKSM) jumlah PKL di seluruh Kabupaten Sleman diperkirakan mencapai 1.000 PKL (Bernas Jogja, 12 Januari 2005).

Berbagai kebijakan yang berkaitan dengan pengelolaan PKL ini telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sleman secara lebih fokus sejak tahun 2003 yaitu disusunnya peraturan tentang PKL dalam bentuk Peraturan Daerah yang kemudian ditetapkan sebagai Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2004 tentang Pedagang Kaki Lima. Perda ini menjadi payung hukum dalam mengelola PKL, termasuk secara fisik telah diikuti dengan kebijakan fasilitasi terhadap PKL dengan membuat kantong PKL berupa bangunan kios permanen di Pedukuhan Manggunng (jalan lingkaran utara) Kecamatan Depok, Resto Mrican, dan yang saat ini sedang dibangun adalah taman PKL di kawasan Terminal Condongcatur.

Namun dalam perkembangannya, para PKL yang sebagian telah membentuk kelompok-kelompok ini tidak merespon secara positif fasilitasi yang telah diupayakan pemerintah. Sebagai contoh sampai saat ini tidak ada PKL yang berusaha menempati relokasi PKL di Pedukuhan Manggunng, dengan alasan lokasi tidak strategis. Relokasi Manggunng ini disediakan bagi PKL, khususnya mebel, kerajinan kayu yang beroperasi di selokan mataran dan pojok kampus UGM di depan Santika Jl. Colombo. Kenyataan ini mengindikasikan adanya penolakan PKL atas kebijakan relokasi yang ditempuh pemerintah. Belakangan para kelompok PKL memunculkan sikap tidak mau direlokasi melainkan ingin merenovasi. Hal ini menimbulkan tarik ulur dalam proses kebijakan penataan PKL secara keseluruhan.

Zulkaidi berpendapat bahwa persoalan pokok dalam menangani PKL meliputi dua hal, pertama, yang bisa ditata secara langsung yaitu yang berkaitan dengan kepentingan umum, kepentingan publik. Sedangkan persoalan yang kedua adalah sumber masalahnya, yaitu mengenai lapangan pekerjaan yang juga harus ditangani. Penanganan PKL tidak bisa diselesaikan *case by case*, oleh karena itu diperlukan "program" kelurahan untuk menangani masalah ini.

Pelaksanaan kebijakan Pemerintah Kabupaten Sleman dalam menangani PKL selama ini masih kurang efektif dan menimbulkan pro dan kontra dari berbagai kalangan, baik masyarakat, swasta (pengusaha pertokan), pengamat, akademisi, maupun pelaku PKL sendiri. Hal itu wajar karena kebijakan tersebut menimbulkan dampak yang menguntungkan maupun merugikan bagi pihak-pihak yang berkepentingan terhadap keberadaan PKL maupun bagi PKL itu sendiri.

Berdasarkan pemikiran di atas maka pada prinsipnya pengelolaan PKL memerlukan konsep keadilan berkaitan dengan kepentingan publik yang lebih luas dan pada sisi lain kepentingan hajat hidup PKL yang lebih sempit tetapi memiliki potensi dampak yang luas. Persoalannya menjadi tidak sederhana ketika berbicara masalah publik. Dalam hal ini beberapa pakar mengatakan bahwa merinci dan mengelola urusan-urusan publik berarti berada pada lapangan politik, ekonomi, dan kepemimpinan yang ada dalam masyarakat (Friedman, dalam Aswinda, 2002:2). Oleh karena itu mengelola PKL bukanlah pekerjaan mudah bagi siapapun, karena dihadapkan pada urusan publik, sementara pemahaman tentang kepentingan publik sendiri bisa berbeda-beda kriterianya.

Pengelolaan PKL dengan pendekatan penataan secara fisik saja tidaklah mampu menyelesaikan masalah. Pilihan seperti ini cenderung hanya berorientasi pada visual kota saja. Gedden mengemukakan bahwa perencanaan fisik saja tidak akan dapat meningkatkan kondisi kehidupan di kota-kota, kecuali diterapkan secara terpadu dengan perencanaan sosial dan ekonomi yang berkaitan dengan lingkungan (Catanese, 1996:20). Jika memang demikian maka pengelolaan PKL sebagai bagian dari manajemen perkotaan perlu memperhatikan juga aspek-aspek di luar aspek fisik. Hal ini akan lebih mengarah pada terwujudnya keadilan dalam pemanfaatan ruang publik, ketika manajemen terhadap PKL berorientasi pada penertiban dan sekaligus pemberdayaan, yang tentunya tidak sekedar bicara masalah penggusuran tetapi juga memberi jalan keluar agar para pelaku PKL dapat memenuhi kebutuhan hidupnya.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan gambaran latar belakang di atas, maka yang menjadi persoalan dalam penelitian ini adalah bagaimana...

Kabupaten Sleman yang belum menunjukkan keadilan. Model penanganan yang lebih berorientasi pada penertiban dengan cara menggusur PKL dari lokasi-lokasi tertentu meskipun bisa menyelesaikan masalah ketertiban, tetapi juga menimbulkan persoalan lain. Adanya perlawanan dari PKL yang kadang didukung oleh kelompok tertentu yang berkepentingan dengan keberadaan PKL, mengindikasikan adanya ketidakadilan dalam pengelolaan PKL tersebut.

Persoalan yang dipandang kurang mendukung kebijakan pengelolaan PKL adalah belum adanya kesepakatan atau persamaan persepsi dari para *stakeholders* mengenai pengelolaan PKL yang adil, yaitu tidak hanya berkaitan dengan pemanfaatan fasilitas (ruang) publik, tetapi juga bagaimana mengelola PKL sebagai bagian dari kegiatan ekonomi masyarakat. Oleh karena itu perumusan indikator keadilan dalam pengelolaan PKL menjadi penting, karena dapat menjadi dasar pertimbangan dalam membuat kebijakan yang berkeadilan. Perumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimanakah kriteria keadilan dalam pengelolaan PKL menurut perspektif pemerintah, masyarakat, swasta, dan pelaku PKL yang dapat dijadikan sebagai dasar pertimbangan dalam mengelola PKL secara adil di Kabupaten Sleman?

## C. Tinjauan Pustaka

### C.1. Pengertian Keadilan

Adam Smith mengemukakan konsep keadilan dalam sistem sosial masyarakat modern, yang disebutkannya sebagai sistem "kebebasan kodrati dan keadilan." Dikatakan bahwa keharmonisan itu hanya bisa tercapai apabila kebebasan kodrati terlaksana di bawah prinsip-prinsip keadilan. Selanjutnya ia menyatakan bahwa manusia mempunyai dua kecenderungan kodrati yang sama kuatnya, yaitu kecenderungan mempertahankan kelangsungan hidupnya sebagai sebuah anugerah kodrati yang wajib dijaganya dan kecenderungan untuk menjaga kelangsungan hidup sesamanya sebagai manusia yang sama dengan dirinya (Keraf, 1995:4).

Manusia pada dasarnya adalah makhluk individu yang kecenderungannya mementingkan kepentingan individunya. Oleh karena itu setiap orang dibenarkan,

Tetapi ini tidak lalu membenarkannya untuk mengorbankan kepentingan pihak lain. Pandangan individualis dari Smith ini sesungguhnya lebih mengarah pada kebebasan individu yang dibatasi oleh nilai-nilai keadilan. Di satu sisi ia sangat menjunjung tinggi kebebasan individu, tetapi di sisi lain menekankan komitmen pada nilai-nilai sosial, khususnya keadilan.

Prinsip utama keadilan menurut Smith adalah *no harm* atau prinsip tidak merugikan orang lain. Ia mengatakan bahwa: "kita dianggap bertindak adil terhadap sesama kita kalau kita menahan diri tidak melakukan sesuatu yang merugikannya, dan tidak secara langsung melukainya" (Smith, dalam Keraf, 1995:6). Nilai tersebut berlaku baik sebagai manusia, sebagai anggota keluarga, maupun sebagai warga masyarakat. Sebaliknya, keadilan dilanggar jika seseorang diambil dari apa yang dimilikinya sebagai haknya, atau jika merugikan pihak lain.

Dengan demikian prinsip keadilan mencakup secara luas yang disebutnya sebagai prinsip keadilan kumulatif. *Pertama*, tidak hanya mencakup pemulihan kembali kerusakan dan kerugian yang telah terjadi, melainkan juga menyangkut pencegahan terhadap terlanggarnya hak dan kepentingan pihak lain. *Kedua*, keadilan mencakup pula apa yang secara tradisional dikenal sebagai keadilan legal. Prinsip keadilan ini berkaitan dengan perlakuan yang sama di depan hukum bagi setiap anggota masyarakat. Prinsip ini berlaku bagi hubungan antara pemerintah dengan warga negara dimana kewajiban warga negara adalah mematuhi hukum (peraturan) dan kewajiban pemerintah adalah menegakkan hukum (*law enforcement*) agar terwujud keteraturan hak-hak atas publik.

Konsepsi keadilan dalam kebijakan publik mengandung perdebatan. Formulasi dari Rawls berupaya menyediakan landasan etis terhadap konsep keadilan. Rumusan itu menyarankan agar seseorang membayangkan dirinya dalam situasi "asli" dimana terdapat suatu "*veil of ignorance*" (kepolosan yang terselubung) tentang distribusi posisi, status, dan sumber daya di masa depan dalam masyarakat yang beradab yang harus ditegakkan. Dalam situasi "asli" ini individu akan memiliki suatu tatanan masyarakat dengan landasan kriteria redistributif karena merupakan kepentingan pribadi dari setiap individu dalam



Dengan mempostulatkan kondisi "asli" ini, menjadi mungkin untuk mencapai konsensus pada tertib sosial yang adil. Kondisi "asli" ini harus dipertentangkan dengan kondisi masyarakat saat ini, di mana kepentingan pribadi membuat pencapaian konsensus dalam arti keadilan tidak mungkin. Menurut Dunn, kelemahan dari formulasi Rawl ini adalah menyederhanakan secara berlebihan sehingga mengabaikan konflik.

Bagi Rawl, bagaimanapun keadilan formal yang kini tertuang dalam hukum dan perundang-undangan yang ada, tidak bisa sepenuhnya menjamin terciptanya suatu masyarakat sejahtera, makmur, dan terbebas dari semua ketidakadilan. Oleh karena itu, teori keadilan yang benar-benar bisa menjamin keadilan dalam masyarakat haruslah dibangun berdasarkan sistem kontrak yang mampu menjamin kepentingan semua pihak secara *fair*. Keterjaminan kepentingan semua kelompok dalam bingkai kontrak sosial bisa diakomodasi jika hak-hak dasar sebagai warga negara diberi tempat yang sama dan dilindungi pelaksanaannya secara pasti oleh negara melalui konstitusi yang adil (Herdiansyah:2005).

Mencari kriteria keadilan ini merupakan upaya yang hasilnya relatif. Tetapi konsepsi itu diperlukan dalam pembuatan kebijakan publik. Paling tidak ada tiga kriteria yang bisa diadaptasi dari konsep keadilan tersebut (Dunn, 2000:435-436):

- a. Mengupayakan peningkatan kesejahteraan sebagian orang dan pada saat yang sama melindungi posisi orang-orang yang dirugikan (*worst off*). Pendekatan ini didasarkan pada *kriteria Pareto* yang menyatakan bahwa suatu keadaan sosial dikatakan lebih baik dari yang lainnya jika paling tidak ada satu orang yang diuntungkan dan tidak ada satu orangpun yang dirugikan. Sementara Pareto optimum adalah suatu keadaan sosial dimana tidak mungkin membuat satu orang diuntungkan (*better off*) tanpa membuat yang lain dirugikan (*worse off*).
- b. Berorientasi pada peningkatan kesejahteraan bersih. Pendekatan ini didasarkan pada *kriteria Kaldor-Hicks*, yang menyatakan bahwa suatu keadaan sosial lebih baik dari yang lainnya jika total keuntungan bersih yang diperoleh oleh masyarakat lebih besar dari total kerugian bersih yang dialami oleh masyarakat.

jika mereka yang memperoleh dapat mengganti mereka yang kehilangan (kompensasi).

- c. Memaksimalkan 'manfaat redistribusi untuk kelompok-kelompok yang terpilih, misalnya mereka yang secara rasial tertekan, miskin, atau sakit. Pendekatan ini didasarkan pada kriteria John Rawls yang menyatakan bahwa, suatu situasi sosial dikatakan lebih baik dari lainnya jika menghasilkan 'pencapaian kesejahteraan anggota-anggota masyarakat yang dirugikan (*worst off*).

Namun demikian tidak ada kriteria keadilan yang sepenuhnya memuaskan. Rasionalitas masyarakat secara keseluruhan (rasionalitas sosial) atau ketetapan norma hukum yang menjamin hak-hak individu dan publik, tidak dapat dipecahkan hanya dengan kriteria hukum ekonomi formal (Pareto dan Kaldor-Hicks) atau prinsip filosofis formal (Rawls) di atas. Pertanyaan menyangkut perataan, kewajaran, dan keadilan bersifat politis, dimana pilihan tersebut dipengaruhi oleh proses distribusi dan legitimasi kekuasaan dalam masyarakat. Walaupun teori ekonomi dan filsafat moral dapat memperbaiki kapasitas untuk menilai secara kritis kriteria keadilan, kriteria-kriteria tersebut tidak dapat menggantikan proses politik (Dunn, 2000:437).

Responsivitas (*responsiveness*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Dunn menyatakan bahwa, kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya – keefektifan, efisiensi, kecukupan, kesamaan (keadilan) – masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan (Dunn, 2000:437).

## C.2. Pengertian Sektor Informal

Untuk memahami PKL dapat dilakukan dengan terlebih dahulu memahami konsep sektor informal. Karena secara teoritis PKI, merupakan bentuk aktivitas

Istilah tentang sektor informal untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Keith Hart, seorang antropolog Inggris, pada tahun 1973.<sup>1</sup> Berdasarkan hasil penelitiannya di kota Accra dan Nima, Ghana, tahun 1971, Hart membagi ke dalam tiga kelompok berdasarkan kesempatan untuk memperoleh penghasilan di kota, yaitu formal, informal sah dan informal tidak sah. Masing-masing kelompok tersebut dibedakan oleh berbagai kategori, *pertama*, dari sudut pandang kegiatan yang dilakukan individu sebagai sumber potensial untuk memperoleh penghasilan, *kedua*, dari sudut pandang jumlah pendapatan total dan pengeluaran yang mengalir dalam perekonomian kota. Selain itu perbedaan sektor formal dan informal dapat dilihat dari keteraturan (profesionalisme) cara kerja, hubungan dengan perusahaan, curahan waktu, serta status hukum dari kegiatan yang dilakukan (Manning, et.al., 1985:79-81).

Konsep sektor informal yang digagas oleh Hart kemudian dikembangkan dan diterapkan oleh Organisasi Buruh Internasional (ILO) dalam penelitian di delapan kota negara berkembang (Dunia Ketiga), termasuk Jakarta, di bawah koordinasi Sethuraman. Dari hasil penelitian di berbagai kota tersebut diungkapkan oleh Sethuraman bahwa mereka yang terlibat dalam sektor informal pada umumnya miskin, berpendidikan rendah, tidak terampil, dan kebanyakan para migran. Dengan demikian jelaslah bahwa mereka bukanlah kapitalis yang mencari investasi yang menguntungkan dan juga bukan pengusaha seperti yang dikenal pada umumnya. Istilah sektor informal biasanya digunakan untuk menunjukkan sejumlah kegiatan ekonomi yang berskala kecil. Sektor informal dianggap sebagai suatu manifestasi dari situasi pertumbuhan kesempatan kerja di negara berkembang, karena itu mereka yang memasuki kegiatan berskala kecil ini di kota terutama bertujuan untuk mencari kesempatan kerja dan penghasilan daripada memperoleh keuntungan (Manning, et.al., 1985:90).

Konsep tentang sektor informal dan kegunaannya kemudian dianalisis oleh Jan Bremen pada tahun 1980an (Manning, et.al., 1985:139). Ia menilai bahwa sebagian besar pembicaraan tentang sektor informal berangkat dari sifat mendua yang dipandang bersumber dari perekonomian kota di negara sedang berkembang

---

<sup>1</sup> Istilah sektor informal dikemukakan Keith Hart dalam tulisannya berjudul "Informal Income Generation and Urban Employment in Ghana" dalam *Journal of Modern African Studies*, 11

(dunia ketiga) yang non-sosialis. Ini mengandung pengertian bahwa istilah sektor informal tersebut menunjuk pada adanya dikotomi yang ciri-ciri kedua bagiannya saling bertentangan. Sektor formal digunakan dalam pengertian pekerja bergaji atau harian dalam pekerjaan yang permanen, seperti pekerjaan dalam pemerintahan, perusahaan industri, dan perusahaan besar lainnya. Ini meliputi: (a) sejumlah pekerjaan yang saling berhubungan, yang merupakan bagian dari suatu struktur pekerjaan yang terjalin dan sangat terorganisasi; (b) pekerjaan yang secara resmi terdaftar dalam statistik perekonomian; dan (c) syarat-syarat bekerja yang dilindungi oleh hukum. Karena itu, beberapa penulis berbicara tentang sektor yang terorganisasi, terdaftar, dan dilindungi oleh hukum. Kegiatan-kegiatan perekonomian yang tidak sesuai dengan kriteria itu kemudian dimasukkan dalam kategori sektor informal, suatu istilah yang mencakup berbagai kegiatan yang kemudian disebut "usaha mandiri".

### C.3. Fenomena Sektor Informal

Pandangan lama tentang sektor informal nampaknya masih terbatas pada pengadaan kesempatan kerja dan menghasilkan pendapatan yang langsung bagi dirinya sendiri. Namun tidak dapat disangkal bahwa di antara mereka berusaha dan berhasil mengatasi hambatan-hambatan yang ada (*survive*) dan secara perlahan masuk dalam perusahaan berskala kecil dengan jumlah modal dan *skill* yang memadai, dan tentu saja berorientasi yang lebih besar pada keuntungan. Dengan kata lain sektor informal di perkotaan terutama harus dipahami sebagai unit-unit berskala kecil yang terlibat dalam produksi dan distribusi barang-barang yang masih dalam suatu proses evolusi. Artinya mereka tidak menetap pada kondisi yang "mandeg", tetapi akan berpindah ke usaha yang meningkat, perusahaan kecil.

Berkait dengan argumentasi di atas, Effendi mengemukakan bahwa munculnya sektor informal di Indonesia mirip dengan bangunan teori yang telah ada. Sampai saat ini diskursus mengenai sektor informal telah melahirkan dua pandangan yang berbeda (Yustika, 2003:91). *Pertama*, pandangan yang meyakini bahwa sektor informal sebagai benih-benih (*benign*) kewiraswastaan yang berfungsi mendorong pertumbuhan ekonomi.

informal dianggap sebagai penunjang dan sumber potensi perkembangan ekonomi kota. Oleh karena itu pandangan ini menekankan bahwa sektor informal perlu dipromosikan dan diupayakan terkait dengan perkembangan ekonomi kota, khususnya sektor formal. *Kedua*, pandangan yang berpendapat bahwa sektor informal berdiri sendiri dan terpisah dari kegiatan ekonomi kota. Pendekatan ini, kegiatan sektor informal dianggap bukan gejala sementara tetapi sebagai fenomena permanen yang terlepas dari perkembangan sektor formal. Hal ini bisa terjadi karena kebijakan ekonomi makro cenderung menguntungkan pengusaha besar dan kurang menyentuh kepentingan mereka. Oleh karena itu, pandangan ini meyakini, bahwa gejala sektor informal hanya akan dapat dikurangi dengan upaya restrukturisasi kegiatan ekonomi secara menyeluruh.

Dalam kenyataannya unit-unit sektor informal berbeda dengan perusahaan kecil dalam arti umum, karena adanya implikasi operasional. Sethuraman menyatakan bahwa, meskipun pada umumnya keduanya tidak jauh berbeda, dalam hal program masukan yang khusus seperti, kredit, pendidikan dan pelatihan ketrampilan, sumber daya, teknologi, dan lain-lain, kenyataannya bahwa unit-unit sektor informal tidaklah dipimpin oleh pengusaha yang memiliki keahlian, melainkan oleh mereka yang berpendidikan rendah bahkan tidak berpendidikan, dan mereka terutama berorientasi pada kesempatan kerja daripada keuntungan, menunjukkan bahwa pendekatan untuk membantu sektor informal ini haruslah berbeda (Cheema, at.al., 1993:105).

Banyak pihak yang menyangsikan kemauan baik atau kemampuan pemerintah kota untuk membantu mereka. Tidaklah mengherankan bahwa kebijakan-kebijakan umum terhadap sektor ini di beberapa kota malah memusuhi, misalnya dengan penertiban yang *over represif*, penggusuran, dan lain-lain, dan oleh karena itu mengurangi kredibilitas program. Oleh sebab itu, sangatlah penting untuk memulihkan keadaan melalui perubahan dalam kebijakan-kebijakan dan sikap pemerintah.

Dalam hal ini penting juga untuk dicatat bahwa meskipun beberapa usaha telah dilakukan untuk membantu sektor informal, namun usaha ini tidak selalu sesuai dengan harapan. Sampai saat sekarang, pemikiran tentang konsep sektor

dimana sektor informal ini dipandang mampu bertahan, dan bahkan mengalami peningkatan jumlah yang signifikan.

#### C.4. Pengertian Pedagang Kaki Lima

Istilah pedagang kaki lima lebih populer dibanding pengertiannya sendiri. Istilah tersebut berasal dari jaman Rafles yang menyebut *feet* sebagai satuan ukuran panjang yang menunjuk pada jalur pejalan kaki di pinggir jalan dengan lebar lima kaki (*five feet*). Area ini lama kelamaan dipakai untuk area berjualan pedagang kecil, sehingga para pedagang yang menggunakan area itu kemudian disebut sebagai pedagang kaki lima (Widjajanti, 2000).

Beberapa istilah yang sering digunakan untuk menyebut PKL antara lain, *sidewalk vendor* yaitu kelompok sektor informal yang menurut kejadiannya bermula dari arus urbanisasi yang didorong oleh harapan meningkatkan taraf hidup para pelakunya (Harris & Sabot, dalam Dirgahayani, 2002:21). Mc Gee dan Yeung menyebutnya dengan istilah *hawkers*, yaitu orang-orang yang menawarkan barang dan jasa untuk dijual di tempat umum, terutama di pinggir jalan dan trotoar (Widjajanti, 2000).

Pengertian yang lain diberikan oleh Ray Bromley (Manning, et.al., 1985:228-229) yang menggunakan istilah *street trading* untuk Pedagang Kaki Lima (PKL). Ia mengatakan bahwa salah satu pekerjaan yang paling nyata dan penting di kebanyakan kota di Afrika, Asia, Timur Tengah, dan Amerika Latin adalah PKL. Namun meskipun penting, PKL hanya sedikit saja memperoleh perhatian akademik dibandingkan dengan kelompok pekerjaan utama yang lain. Pedagang kaki lima terletak pada tapal batas penelitian yang tidak didefinisikan secara tepat, antara penelitian kesempatan kerja dan patologi sosial, dan ciri-ciri pokoknya – ketidaktentuan, mobilitas, ketidakmampuan, kemiskinan, tingkat pendidikan rendah – sangat mempersulit penelitian. Kebanyakan studi tentang PKL memfokuskan pada penjual keliling di pedesaan dan kota kecil, pada keunikan kebiasaan penjual tertentu, atau pada kelompok-kelompok pedagang dengan asal mula sosial yang berbeda-beda.

Lebih jauh Bromley mengatakan bahwa meskipun PKL relatif hanya sedikit saja dipelajari, tetapi ia disebut-sebut dalam banyak studi tentang urbanisasi, kesempatan kerja, serta tentang perencanaan kota. PKL biasanya digambarkan sebagai perwujudan pengangguran tersembunyi atau setengah pengangguran yang luas dan pertumbuhannya yang luar biasa dari jenis pekerjaan sektor tersier yang sederhana di kota di dunia ketiga. Gambaran paling buruk, PKL dipandang sebagai parasit dan sumber pelaku atau benar-benar pelaku kejahatan, yang bersama-sama dengan pengemis, pelacur, dan pencuri, yang tergolong dalam rakyat jelata, atau semata-mata dianggap sebagai jenis pekerjaan yang sama sekali tidak relevan. Sedangkan menurut pandangan paling baik, mereka dipandang sebagai korban dari langkanya kesempatan kerja yang produktif di kota (Manning, et.al., 1985:228-229).

Identifikasi karakteristik sektor informal seperti di atas menunjukkan betapa luasnya kegiatan yang termasuk dalam kategori sektor informal. PKL hanya merupakan bagian dari kegiatan sektor informal tersebut. Pengertian PKL itu sendiri dengan demikian tidak bisa dilepaskan dari pengertian sektor informal. Pengertian pedagang informal (termasuk PKL) dalam keputusan bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Koperasi dan Pembinaan dan Pengusaha Kecil No. 88 Tahun 1997 No. 01/SKB/M/VI/1997 tentang Pembinaan dan Pengembangan Koperasi dan Pengusaha Kecil, adalah pedagang usaha kecil dan atau penjual jasa yang berusaha dengan menggunakan tempat usaha di pinggir jalan fasilitas umum, tidak menetap, tidak terdaftar, dan tidak tercatat dan pada umumnya tidak memiliki badan hukum.

Berdasarkan pengertian tentang pedagang informal sebagaimana dikemukakan di atas, maka dalam penelitian ini, PKL dibatasi dalam pengertian para pedagang yang berjualan di tempat yang bukan miliknya sendiri, pada umumnya di badan jalan, trotoar/berem, taman kota, atau area parkir serta ruang publik lainnya, dengan menggunakan sarana berdagang baik permanen (seperti kios), semi permanen (menggunakan lapak atau meja kayu/besi bongkar pasang), dan non permanen (menggunakan gerobak yang bersifat *mobile*). Terkait dengan studi ini, maka PKL yang menjadi objek penelitian adalah mereka yang semi

akhirnya mengganggu pejalan kaki di trotoar atau di bahu jalan yang mengganggu lalu lintas kendaraan maupun parkir *on street*.

### C.5. Karakteristik PKL dan Kebijakan Pengelolaannya

Pandangan publik terhadap PKL bisa beragam, sehingga mempengaruhi keberpihakan publik terhadap PKL itu sendiri. Pandangan bisa bergeser dari positif ke negatif atau sebaliknya, seiring dengan waktu yang telah mengubah fakta bahwa beberapa dari PKL merupakan satu kekuatan ekonomi rakyat yang tidak bisa diabaikan. Namun beberapa pandangan dapat dikatakan masih melihat PKL sebagai persoalan kota. Para Pemerintah Kota biasanya memandang PKL sebagai gangguan yang membuat kota menjadi kotor dan tidak rapi, menyebabkan kemacetan lalu lintas, membuang sampah di sembarang tempat, gangguan bagi para pejalan kaki, pesaing bagi pedagang toko yang tertib dan membayar pajak, serta menyebarkan penyakit lewat makanan yang dijual tanpa terjamin kebersihannya.

Tabel 1.2. Dampak Keberadaan PKL di Perkotaan

Dampak Negatif	Dampak Positif
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pergeseran fungsi ruang publik</li> <li>- Penggunaan fungsi pedestrian, trotoar dan taman menyita hak para pejalan kaki</li> <li>- Media dagang yang tidak estetik dan tidak tertata dengan baik menimbulkan kesan semrawut dan kumuh, akibatnya menurunkan kualitas visual kota.</li> <li>- Lokasi berdagang sebagian PKL yang memakai badan jalan yang tidak semestinya menimbulkan kemacetan lalu lintas.</li> <li>- Mengganggu kegiatan ekonomi pedagang formal karena lokasinya yang cenderung memotong jalur pengunjung di pinggir jalan atau depan toko.</li> <li>- Keberadaan PKL yang tidak terkendali mengakibatkan pejalan kaki berdesak-desakan, memberi peluang timbulnya kriminalitas (pencopetan).</li> </ul> <p>Jumlah PKL yang besar menimbulkan masalah kependudukan dan administrasi.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pada masa krisis ekonomi, PKL menjadi katup pengaman bagi masyarakat ekonomi lemah.</li> <li>- PKL dapat memberikan rasa aman yang menjadi <i>barrier</i> untuk keamanan aktivitas pedagang formal karena kontinuitas kegiatannya hampir 24 jam.</li> <li>- PKL tidak dapat dipisahkan dari unsur budaya dan eksistensinya tidak dapat dihapuskan.</li> <li>- Jumlahnya yang besar, ragam bentuk usaha dan keunikannya merupakan potensi yang besar untuk menghias wajah kota apabila ditata dengan baik.</li> <li>- PKL menyimpan potensi pariwisata yang cukup besar.</li> </ul>

Sumber: Diadaptasi dari Djalil (2002), L. (2001), dan P. (2001).



Keberadaan PKL dengan demikian menimbulkan dampak positif secara ekonomi dan sosial, sekaligus menimbulkan dampak negatif secara spasial. Tabel 2 di atas memperlihatkan perbandingan antara dampak positif dan negatif PKL. Perbandingan yang mendekati seimbang tersebut menjadi justifikasi bahwa keberadaan PKL di perkotaan tidak dapat dihilangkan. Sehingga yang perlu dilakukan adalah mengelolanya dengan mengoptimalkan dampak positifnya dan mengeliminasi dampak negatifnya.

Dihadapkan pada era otonomi, sikap pemerintah terhadap sektor informal akan selalu diputuskan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan strategis yang sudah disusun oleh pemerintah daerah, dimana pertumbuhan ekonomi kota menjadi fokusnya. Jika dengan mengembangkan sektor informal target strategis tersebut bisa dicapai, maka jelas keberadaannya akan didukung, tetapi jika justru menghambat bagi tujuan pertumbuhan ekonomi, maka sikap pemerintah daerah adalah sebaliknya (Yustika, 2003:97-98).

Upaya pemerintah daerah untuk, misalnya, melakukan formalisasi usaha bagi PKL dan usaha-usaha informal lainnya tidak lebih merupakan batu loncatan untuk “menghapuskan” sektor informal, yakni dengan mengubah status mereka menjadi formal tanpa sungguh-sungguh membantu pertumbuhan usahanya secara substantif (Chandrakirana & Sadoko, dalam Yustika, 2003:99). Ketidaktepatan dalam pengelolaan PKL ini, misalnya dengan pemindahan ke lokasi-lokasi yang tidak strategis bagi PKL dapat dipastikan dalam jangka waktu tertentu keberadaannya akan mati dengan sendirinya. Di luar argumen itu, formalisasi sektor informal sebenarnya mengubah sifat mendasar dari sektor informal itu sendiri. Begitu formalisasi terjadi nuansa hubungan dengan konsumen dan harga produk akan mengalami perubahan, dan itu melemahkan kekuatan sektor tersebut pada keinformalannya (Yustika, 2003:99). Dikatakan oleh Mathur bahwa formalisasi sektor informal akan berhadapan dengan kenyataan bahwa kekuatan sektor informal adalah terletak pada ketidakformalannya (Cheema, et.al., 1993:175)

Kasus pengusuran terhadap PKL sebagai sebuah kebijakan, sesungguhnya malawan akal sehat dari dua sisi sekaligus (Yustika, 2003:101).

*Pertama, pengusuran pemerintah terhadap PKL sebagai kebijakan yang*

penganggur, mestinya dipandang sebagai kelalaian pemerintah yang absolut. Pada titik ini, setiap inisiatif kaum penganggur untuk membuka kesempatan kerja bagi dirinya sendiri harus dimaknai sebagai “subsidi tugas” kepada negara, sehingga tidak ada legitimasi etis bagi pemerintah untuk menggusurnya. *Kedua*, pada saat pemerintah tidak mampu menciptakan kebijakan kuratif dalam wujud jaminan sosial (*social security*) bagi kaum penganggur, misalnya tunjangan pendapatan minimal, maka pemerintah sebenarnya kehilangan keabsahan untuk menolak setiap inisiatif kegiatan ekonomi masyarakat (kaum penganggur).

Dengan demikian kebijakan terhadap PKL memiliki dilematis yang tidak sederhana. Kebijakan tersebut sarat dengan berbagai kepentingan dan pihak yang terlibat, baik secara politis, sosial, ekonomi, etika, maupun fisik. Oleh karena itu kebijakan yang berkeadilan dalam pengelolaan PKL diperlukan sebagai solusi yang bisa diterima oleh semua pihak yang berkepentingan

Dalam studinya, Dirgahayani (2002) menyebut beberapa faktor yang mempengaruhi keefektifan pelaksanaan program penertiban PKL di Kota Bandung yang meliputi aspek fisik (keteraturan pemanfaatan ruang publik, sirkulasi orang, sirkulasi kendaraan, estetika kawasan) dan aspek non fisik (respon PKL, dasar hukum, proses sosialisasi peraturan, proses partisipasi dalam melakukan peraturan, proses penegakan hukum, dan proses pemberdayaan PKL). Faktor-faktor tersebut secara selektif dipilih menjadi kriteria keadilan awal dalam studi ini, dipadukan dengan karakteristik PKL yang telah dikemukakan di atas sebagai hasil kajian empirik.

Berdasarkan kajian empirik, konsepsi keadilan dalam pengelolaan PKL secara kontekstual dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Keadilan dalam penataan ruang mencakup keseimbangan antara aspek fisik dan aspek sosial.
2. Terlalu dini mengambil asumsi bahwa PKL dapat diatasi begitu saja dengan regulasi dan penataan fisik. Padahal kenyataannya fenomena PKL di pusat kota justru menjadi pedoman untuk membuat peraturan dan perilaku masyarakat. Penataan ruang aktivitas di pusat kota di manapun di Indonesia, menempatkan masalah

kekhasan perilaku masyarakat yang terbiasa informai (penelitian Aswindi, 2002).

3. Persoalan ketatakotaan adalah bagaimana sebuah kebijakan tata kota bisa diterima oleh orang banyak, tanpa mengorbankan kepentingan sebagian orang lain. Kebijakan publik bersifat kolektif, merupakan kehendak kolektif sehingga diperlukan konsensus masyarakat, sehingga tidak harus menimbulkan konflik horizontal (Kompas, 20 Desember 2000).
4. Pembersihan PKL dari lokasi tertentu cenderung memindahkan masalah dari satu tempat ke tempat lain dan menguntungkan satu pihak tetapi merugikan pihak yang lain (penelitian Rajab, 2002)
5. Lokasi yang ditetapkan sebagai relokasi PKL seringkali tidak strategis bagi usaha PKL, berkaitan dengan aksesibilitas konsumen. Sehingga tidak dapat memberikan solusi bagi PKL yang tergusur dari lokasi-lokasi semula yang strategis seperti di pusat kota. Kebijakan ini dapat dinilai merugikan kepentingan PKL.

Peraturan Daerah yang berkaitan dengan pengelolaan PKL kebanyakan cenderung berorientasi pada penertiban kota. Sehingga pengelolaan PKL lebih dilakukan dengan pendekatan aspek legalitas, dengan menerapkan sanksi berupa denda uang atau kurungan bagi pelanggar fasilitas publik. Penegakan hukum memang merupakan bagian dari upaya mencapai keadilan, tetapi yang menjadi persoalan adalah proses pembuatan peraturan, apakah dilakukan dengan menyerap aspirasi pihak-pihak yang berkepentingan, sehingga produk hukum dapat mencerminkan hasil kompromi masyarakat yang berkepentingan terhadap fasilitas publik

#### **D. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk merumuskan kriteria keadilan dalam pengelolaan PKL menurut perspektif pemerintah, masyarakat, swasta, dan pelaku PKL yang dapat dijadikan sebagai dasar pertimbangan dalam mengelola PKL secara adil di Kabupaten Sleman. Rumusan kriteria keadilan ini digali dari sudut pandang stakeholders berikut:

kepentingan yang berbeda yang dengan demikian lebih mendekati keinginan banyak pihak yang berkepentingan.

### **E. Manfaat (Kontribusi) Penelitian**

Penelitian ini diharapkan menghasilkan suatu rumusan kriteria keadilan yang digali dari persepsi berbagai pihak yang berkepentingan terhadap kegiatan PKL, sehingga kriteria tersebut memiliki kedekatan dengan realitas di masyarakat. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengambil kebijakan pemerintah kota sebagai dasar pertimbangan dalam pengelolaan PKL yang berkeadilan, tidak merugikan sesuatu pihak, dan secara politis bisa diterima oleh banyak pihak.

### **F. Metode Penelitian**

#### **F.1. Jenis Penelitian**

Pendekatan yang digunakan dalam studi ini adalah pendekatan fenomenologis. Menurut Moleong (1989:9), pandangan fenomenologis berusaha memahami arti peristiwa dan kaitan-kaitannya terhadap orang-orang biasa dalam situasi-situasi tertentu. Pandangan ini dipengaruhi oleh Weber yang memberi penekanan pada *verstehen*, yaitu pengertian interpretatif terhadap pemahaman manusia. Dengan demikian yang ditekankan dalam pendekatan fenomenologis ialah aspek subjektif dari perilaku orang. Mereka berusaha untuk masuk ke dalam dunia konseptual para subjek yang diteliti sedemikian rupa sehingga mereka mengerti apa dan bagaimana suatu pengertian yang dikembangkan oleh mereka di sekitar peristiwa dalam kehidupan sehari-hari.

Berangkat dari konsepsi tersebut, penelitian ini akan melakukan identifikasi indikator-indikator kriteria keadilan dalam pengelolaan PKL dengan melakukan kajian teoritis dan literatur untuk kemudian diujikan kepada publik guna memperoleh persepsi dari sudut pandang pihak-pihak yang berkepentingan terhadap pengelolaan PKL, baik yang berpengaruh terhadap kebijakan maupun yang terpengaruh oleh kebijakan. Dalam hal ini, pihak-pihak yang dimaksud diklasifikasi ke dalam empat kelompok yaitu, pemerintah, swasta, masyarakat, dan pelaku PKL. Melalui cara demikian akan dapat ditemukannya persepsi keadilan dari berbagai kesantunan masyarakat.

## F.2. Populasi dan Sampel

Responden dalam penelitian ini dikategorikan ke dalam empat kelompok *stakeholders* yaitu, pemerintah, swasta, masyarakat, dan pelaku PKL. Dalam penelitian ini jumlah sampel tidak ditentukan di awal, karena penentuan sampel dilakukan dengan cara *purposive sampling*, yaitu penentuan sampel dengan memilih responden yang bisa memberikan informasi yang dibutuhkan sesuai maksud penelitian ini, sehingga bisa memberikan jawaban sesuai dengan maksud penelitian. Oleh karena itu jumlah sampel secara prinsip tidak dibatasi sebelumnya, sehingga lebih bersifat fleksibel, disesuaikan dengan kebutuhan informasi di lapangan.

## 3. Teknik Pengumpulan Data

Jenis data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data sekunder dan data primer dengan rincian sebagai berikut:

Data sekunder dalam hal ini berupa dokumen produk Peraturan Daerah Kabupaten Sleman yang mengatur tentang PKL dan dokumen-dokumen pendukung lainnya seperti Keputusan Bupati, program kerja instansi, yang berkaitan dengan pengelolaan PKL. Selain itu juga data yang berkaitan dengan PKL yang dipublikasikan oleh media massa yang memberikan informasi sesuai dengan kebutuhan penelitian. Serta data atau informasi yang didapat dari sumber-sumber ilmiah seperti tesis, skripsi, yang merupakan hasil penelitian empirik, juga tulisan ilmiah yang diterbitkan dalam jurnal-jurnal ilmiah.

Sedangkan data primer berupa pendapat, persepsi dari para pihak yang berkepentingan, baik yang mempengaruhi kebijakan maupun yang terkena dampak dari adanya kebijakan, yang meliputi empat unsur yaitu, pemerintah swasta (pengusaha toko), masyarakat, dan pelaku PKL. Untuk memperoleh responden tersebut dilakukan dengan pemilihan sampel secara *purposive*, sesuai dengan maksud dari penelitian, sedangkan untuk memperoleh data primer ini dilakukan dengan wawancara.

- a. Untuk memperoleh gambaran tentang kebijakan Pemerintah Kabupaten Sleman yang berkaitan dengan penataan PKL maka dilakukan pengumpulan data dengan cara:
  - Melakukan survey lapangan dengan mewawancarai personil pada instansi pemerintah Kabupaten Sleman yaitu Dinas Pol. PP dan Ketertiban Masyarakat, Bagian Perekonomian, dan Bappeda.
  - Melakukan kajian berupa studi pustaka tentang manajemen PKL dengan metode analisis kualitatif, terutama berdasarkan studi terdahulu serta dokumen tugas dan fungsi kelembagaan Pemerintah Kabupaten Sleman.
- b. Untuk memperoleh gambaran tentang pendapat responden maka dilakukan pengumpulan data dengan cara melakukan wawancara dengan responden yang mewakili *stakeholders* dari kelompok pemerintah, swasta, masyarakat dan pelaku PKL.
- c. Untuk memperoleh gambaran tentang peraturan yang dijadikan landasan hukum dalam penataan PKL, maka dilakukan pengumpulan data dengan cara:
  - Melakukan survey di instansi pemerintah guna memperoleh data produk Peraturan Daerah dan Keputusan Bupati tentang pengelolaan PKL.
  - Mengkaji dokumen peraturan yang berkaitan dengan kebijakan pengelolaan PKL.

Aspek atau faktor yang akan digali dari responden mencakup prinsip keadilan dari aspek fisik dan aspek non fisik.

- Aspek fisik terdiri dari:
  - Keteraturan pemanfaatan fasilitas (ruang) publik
  - Gangguan lalu lintas
  - Estetika lingkungan
- Aspek non fisik terdiri dari:
  - Pemberdayaan PKL
  - Penerimaan pihak di luar PKL terhadap PKL
  - Substansi peraturan

#### 4. Teknik Analisis Data

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis kualitatif. Secara struktur dapat dibuat tahapan analisis sebagai berikut:

Pertama, melakukan kajian terhadap konsepsi keadilan khususnya dalam kebijakan publik melalui studi kepustakaan, untuk mendapatkan kriteria keadilan secara teoritis. Pada saat yang sama juga melakukan kajian literatur berupa hasil studi empiris dan kebijakan yang ada dengan maksud untuk memperoleh pemahaman awal tentang kriteria keadilan. Kedua kajian tersebut dirangkum untuk kemudian dirumuskan menjadi kriteria keadilan awal sebagai konsepsi teoritis. Kriteria ini yang akan diujikan kepada publik melalui wawancara dengan teknik *purposive sampling*, yaitu memilih sampel yang sesuai dengan maksud dari penelitian. Di samping itu juga dilakukan eksplorasi persepsi keadilan guna memperoleh jawaban yang di luar kriteria awal tersebut, yang mencerminkan pandangan responden.

Kedua, dari hasil wawancara ini akan dilakukan pengorganisasian dan pengelompokan jawaban berdasarkan persamaan konteks jawaban, kemudian dilakukan interpretasi dan analisis dengan menggunakan metode analisis kualitatif. Hasil analisis ini akan menjadi sintesis atas kriteria keadilan dalam pengelolaan PKL dari perspektif pemerintah, swasta, masyarakat, dan pelaku PKL.

Hasil analisis dari tahap terakhir dalam studi ini berupa kriteria keadilan dalam mengelola PKL di Kabupaten Sleman, yang dapat menjadi pertimbangan bagi pengambil keputusan dalam membuat kebijakan yang diharapkan lebih bisa diterima oleh semua pihak yang berkepentingan.