

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Pendahuluan**

Dalam kerangka desentralisasi, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjadi dasar hukum yang memungkinkan setiap pemerintah daerah untuk menjalankan kewenangan sendiri dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat di wilayah administratifnya, sehingga mampu menyesuaikan pelayanan dengan kebutuhan masyarakat secara lebih mandiri dan efektif. Melalui penerapan desentralisasi, pemerintah daerah memiliki peluang untuk menjalankan berbagai pelaksanaan pembangunan diarahkan agar selaras dengan kondisi dan potensi khas yang dimiliki oleh setiap daerah, sehingga lebih tepat sasaran dalam menjawab kebutuhan lokal (Suriadi et al., 2023). Desentralisasi bukan berarti pemerintah daerah dapat bertindak sebebaskan-bebasnya, melainkan perlu dilakukan secara hati-hati dan bertanggung jawab, dengan tetap memperhatikan aturan-aturan hukum yang berlaku agar tidak menimbulkan pelanggaran atau penyimpangan dalam prosesnya. Pemerintah pusat tetap memiliki fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi daerah, agar kebijakan yang dijalankan di tingkat lokal tidak bertentangan dengan arah dan regulasi yang telah ditetapkan secara nasional (Zubaedah & Hafizi, 2022).

Meningkatnya jumlah warga yang bergantung pada aktivitas berdagang secara informal mendorong pemerintah daerah untuk memberi perhatian lebih terhadap keberadaan pedagang kaki lima dalam perencanaan kebijakan mereka (Sari &

Wahyudi, 2024). PKL merupakan individu yang menjalankan usaha dengan memanfaatkan tempat sementara atau berpindah-pindah, sering kali menggunakan ruang publik, fasilitas sosial, serta prasarana milik pemerintah atau pihak swasta untuk kegiatan berjualan (Marantika et al., 2024).

Pada tahun 2024, jumlah tenaga kerja informal di Indonesia menunjukkan tren peningkatan, termasuk di antaranya pedagang kaki lima. Data terbaru dari BPS pada Februari 2024 menunjukkan bahwa mayoritas angkatan kerja di Indonesia, yakni sekitar 59,17% atau setara dengan 84,13 juta orang, masih bergantung pada sektor informal sebagai sumber penghidupan utamanya. Hal ini dapat ditinjau melalui pada data berikut:



**Gambar 1.1 Data Pekerja Informal di Indonesia**

*Sumber: Badan Pusat Statistik, 2024. (Diolah peneliti)*

Berdasarkan persentase tersebut, dari sisi ekonomi, keberadaan pedagang kaki lima turut berperan dalam membuka peluang usaha bagi masyarakat dan menciptakan lapangan kerja, seiring dengan tumbuhnya sektor informal sebagai wadah untuk memulai aktivitas usaha (Setiawan et al., 2022). Selain itu menurut (Pristika &

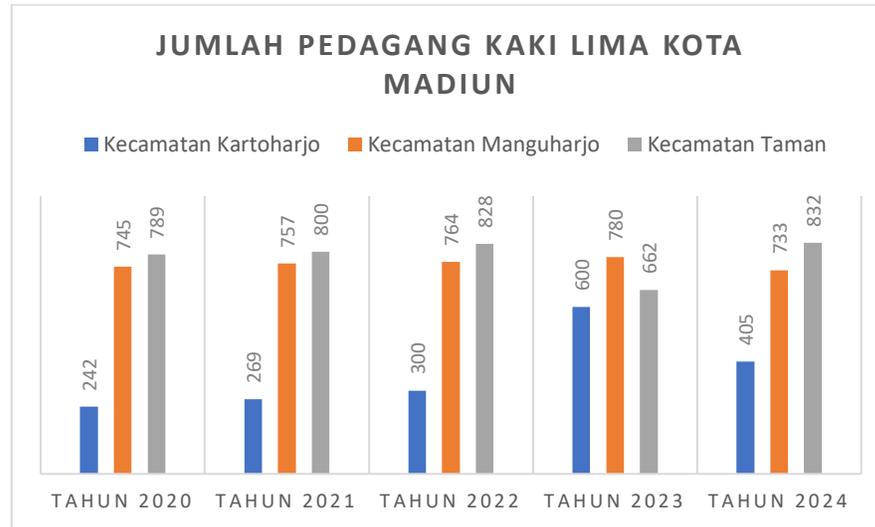
Kurniawan, 2021) Pedagang kaki lima berperan penting dalam menyerap tenaga kerja, sehingga membantu memenuhi kebutuhan hidup masyarakat dalam skala yang luas.

Di sisi lain, kehadiran Pedagang Kaki Lima (PKL) di berbagai daerah kerap memunculkan masalah yang berulang, di mana keberadaan mereka sering dianggap mengganggu ketertiban umum dan menimbulkan pandangan negatif di tengah masyarakat (Kurniawan et al., 2022). Pertumbuhan jumlah pedagang kaki lima di lokasi-lokasi strategis perkotaan kerap memicu munculnya beragam permasalahan dalam tata kelola ruang dan ketertiban wilayah. Kehadiran mereka berdampak pada terganggunya estetika serta tata ruang kota, sehingga menimbulkan Kesan lingkungan perkotaan yang kurang tertata dan kumuh (Octaviani & Puspitasari, 2021). Keberadaan pedagang kaki lima kerap memicu gesekan dengan pihak lain, salah satunya adalah para pengguna jalan yang merasa ruang geraknya terganggu akibat aktivitas berjualan di area publik (Tjahyadi, 2024). Menurut Poerwadarminta, 2024 yang dikutip (Ulva et al., 2024) PKL adalah pelaku usaha kecil yang berjualan secara liar di berbagai ruang publik seperti trotoar, pinggir jalan, lapangan terbuka, emperan toko, maupun lokasi lain yang bersifat sementara. Umumnya, aktivitas perdagangan ini dijalankan tanpa mengantongi izin resmi dari pemerintah, sehingga keberadaannya seringkali dianggap tidak legal.

Pemerintah menjalankan langkah-langkah strategis guna menciptakan ketertiban serta kesejahteraan masyarakat melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 125 Tahun 2012 Pasal 2 yang berbunyi: “Pemerintah bersama

Pemerintah Daerah berkoordinasi melakukan penataan dan pemberdayaan PKL.” juga melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2012 Pasal 1 ayat 2 yang berbunyi “Penataan PKL adalah upaya yang dilakukan oleh pemda melalui penetapan lokasi binaan untuk melakukan penetapan, pemindahan, penertiban dan penghapusan lokasi PKL dengan memperhatikan kepentingan publik/umum, sosial, estetika, kesehatan, ekonomi, keamanan, ketertiban, kebersihan lingkungan dan sesuai dengan perundang-undangan”.

Masalah terkait dengan keberadaan PKL dapat ditemui hampir pada setiap kota dan kabupaten di Indonesia. Menurut Bilqisa, 2014 yang dikutip oleh (Pristika & Kurniawan, 2021) permasalahan serupa kerap terjadi, yakni terkait ketertiban, kemacetan, kebersihan juga tata ruang kota yang berantakan. Kota Madiun pun menghadapi kondisi serupa, di mana aktivitas pedagang kaki lima menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari dinamika perkotaannya (Sari & Wahyudi, 2024). Kota Madiun, yang menjadi tonggak ekonomi utama di Jawa Timur, telah mengalami kemajuan signifikan, terutama di sektor informal. Data dari Dinas Perdagangan Kota Madiun menunjukkan adanya tren kenaikan jumlah pedagang kaki lima dalam lima tahun terakhir, yang tercermin dari pertumbuhan jumlah PKL di wilayah tersebut sebagaimana berikut:



**Gambar 1.2 Jumlah Pedagang Kaki Lima di Kota Madiun**

*Sumber: Dinas Perdagangan Kota Madiun, 2024. Data diolah peneliti.*

Menurut data, jumlah PKL di Kota Madiun meningkat dari 1.776 pedagang pada tahun 2020 menjadi 1.826 pada tahun 2021, dan terus bertambah menjadi 1.892 pedagang pada tahun 2022. Pada tahun 2023, jumlahnya melonjak signifikan hingga mencapai 2.024 pedagang. Namun, pada tahun 2024, terjadi sedikit penurunan jumlah pedagang kaki lima, yang tercatat sebanyak 1.970 orang. mencakup tiga wilayah administratif, yakni Kartoharjo, Manguharjo, dan Taman. Walaupun terjadi penurunan, fenomena ini tetap sejalan dengan pendapat Pitoyo (2016) dalam (Sari & Wahyudi, 2024), yang menyatakan bahwa kemunculan dan meningkatnya aktivitas sektor informal, seperti pedagang kaki lima, mencerminkan respons adaptif masyarakat dalam menghadapi tantangan ekonomi demi mencukupi kebutuhan sehari-hari. Profesi PKL banyak di banyak dipilih akibat persaingan dapat bekerja dalam sektor formal,

sehingga banyak masyarakat yang memilih untuk bekerja di sektor informal seperti pedagang kaki lima (Kurniawan et al., 2022).

Adapun Pemerintah Kota Madiun mengeluarkan Peraturan Walikota Madiun Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Pada Pasal 1 ayat (7) menyebutkan “Penataan Pedagang Kaki Lima, yang selanjutnya disebut Penataan PKL, adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah melalui penetapan lokasi binaan untuk melakukan penetapan, pemindahan, penertiban dan penghapusan lokasi PKL dengan memperhatikan kepentingan umum, sosial, estetika, kesehatan, ekonomi, keamanan, ketertiban, keberhasilan lingkungan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Pada Peraturan Walikota Madiun Nomor 19 Tahun 2019 juga menyematkan 34 wilayah mengatur tempat dan waktu operasional PKL, dimana terlampir jadwal dan lokasi yang khusus disediakan untuk kegiatan perdagangan Pedagang Kaki Lima Kota Madiun. Rincian lokasi tersebut tercantum dalam lampiran Peraturan Walikota Madiun Nomor 19 Tahun 2019 yang dapat dilihat pada bagian lampiran skripsi.

Melihat tingginya jumlah PKL pada Kota Madiun membawa dampak positif dengan menciptakan peluang lapangan kerja bagi masyarakat. Namun, dari sisi sosial, keberadaan mereka juga menimbulkan sejumlah permasalahan, seperti terganggunya ketertiban umum dan menurunnya tingkat kebersihan lingkungan. Meski Pemerintah Kota Madiun telah mengeluarkan Peraturan Walikota Madiun Nomor 19 Tahun 2019 namun dalam implementasinya masih belum dapat berjalan sesuai harapan. Pemerintah

Kota Madiun dihadapkan pada permasalahan rendahnya tingkat kepatuhan pedagang terhadap aturan penempatan lokasi yang telah ditentukan. Seperti yang dilansir melalui portal berita madiuntoday, 24 Februari 2023:

Satuan Polisi Pamong Praja Kota Madiun telah menemukan Para Pedagang Kaki Lima (PKL) sebanyak 38 yang telah mlenaggar karena merusak fasilitas umum dan keindahan tata kota seperti memasang tenda permanen di are afasilitas umum serta meninggalkan gerobak di pinggir jalan saat tidak berjualan hal tersebut berdampak memenuhi trotoar sehingga membuat keindahan tatanan kota tercemar. Sumber: <https://madiuntoday.id/index.php/berita/2023/02/24/gelar-operasi-trantibum-10-hari-satpol-pp-tindak-14-pasangan-bukan-suami-istri-dan-38-pkl#main-slide> (diakses pada tanggal 10 Maret 2025)

Walaupun Pemerintah Kota Madiun telah mengeluarkan Peraturan Walikota mengenai penataan PKL, kenyataannya menunjukkan bahwa pelaksanaannya belum sepenuhnya sesuai dengan yang diharapkan. Masih ditemukan berbagai permasalahan terkait penyalahgunaan fasilitas publik, seperti penempatan gerobak di tepi jalan saat tidak berjualan, yang kemudian mengakibatkan trotoar penuh sesak. Padahal, fungsi utama trotoar adalah untuk digunakan oleh pejalan kaki. Salah satu permasalahan lain yang terjadi di Kota Madiun berkesinambungan dengan adanya PKL di kawasan Jalan Sentot Prawirodirjo, yang juga sering disebut Jalan Baru. Para pedagang di kawasan ini kerap menunjukkan kurangnya tanggung jawab terhadap barang dagangan mereka, seperti membiarkan gerobak berjualan tetap berada di lokasi, sehingga mengganggu aktivitas dan mobilitas warga sekitar. Dilansir melalui portal memorandum, September 2024:

Sunardi menjelaskan, penataan tersebut berfokus pada keberadaan sarana berjualan yang ditinggal pedagang. Saat PKL tutup, tak sedikit gerobak, tenda,

meja dan kursi dibiarkan di lokasi. Padahal, kawasan tersebut merupakan akses jalan dan olahraga masyarakat. Selain mengganggu aktivitas warga, juga mengganggu kebersihan dan keindahan lokasi. Sumber: <https://memorandum.disway.id/read/113403/semrawut-pemkot-madiun-tertibkan-pkl-jalan-baru> (diakses pada tanggal 10 Maret 2025)

Aktivitas pedagang kaki lima (PKL) kerap menjadi salah satu tantangan dalam upaya optimalisasi penataan ruang kota di berbagai daerah, karena keberadaan mereka kerap berada di luar koridor rencana tata ruang yang telah dirumuskan oleh pemerintah daerah, sehingga menimbulkan ketidaksesuaian dalam penataan wilayah (Rukmana, 2019). Bekas lapak yang ditinggalkan oleh PKL menunjukkan dampak nyata terhadap penurunan kualitas penataan Kota Madiun. Keberadaan PKL turut memengaruhi susunan ruang kota serta kondisi lingkungan secara keseluruhan. Oleh karena itu, peran pemerintah dalam mengelola kawasan perkotaan menjadi sangat penting, terutama dalam hal mendata, meregistrasi, dan menentukan zona serta kategori usaha para PKL. Penerapan regulasi yang terstruktur akan membantu menciptakan kota yang lebih tertib, aman, dan mendukung peningkatan kesejahteraan warganya. Komitmen pemerintah dalam menciptakan penataan kota yang tertata, aman, dan nyaman tercermin melalui langkah-langkah yang telah diinisiasi secara sistematis (Sakir, 2024).

Hal serupa juga terjadi di Kota Semarang, berdasarkan temuan yang dilakukan oleh (Pitaloka et al., 2021) dimana sebagian pedagang masih memilih untuk membuka usaha di wilayah yang telah ditentukan sebagai zona terlarang untuk aktivitas perdagangan. Pada lokasi lain, di Kalimantan Utara, diketahui masih dijumpai 256 pedagang informal yang membuka lapaknya menyimpang ketentuan dari Pemerintah

Kabupaten Kalimantan Utara (Damara, 2020). Sementara itu penelitian yang dilakukan oleh (Syefrizal et al., 2022) meskipun telah direlokasi untuk mendukung penataan Kota Padang, beberapa pedagang tetap nekat membuka lapak dagangannya diatas Jembatan Siti Nurbaya.

Untuk mengatasi masalah terkait penataan kota, pemerintah Kota Madiun telah mengambil tindakan dengan memindahkan PKL yang sebelumnya berjualan di lokasi sementara ke tempat yang telah disediakan. Proses relokasi ini dilakukan melalui pendekatan negosiasi yang konstruktif, tanpa melibatkan tindakan kekerasan (Marantika et al., 2024).

Dalam upaya menegakkan peraturan daerah serta kebijakan yang telah ditetapkan oleh kepala daerah, Satuan Polisi Pamong Praja Kota Madiun juga berperan aktif. Langkah ini sesuai dengan ketentuan Pasal 255 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014, yang menetapkan bahwa Satpol PP memiliki tugas untuk mendukung penerapan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, memastikan ketertiban dan kedamaian masyarakat, serta melindungi hak-hak warga. Satuan Polisi Pamong Praja memiliki fungsi strategis dalam memastikan terciptanya ketertiban umum serta mengawal pelaksanaan regulasi yang ditetapkan oleh pemerintah daerah, dan menjadi bagian utama dalam sistem penegakan hukum di tingkat lokal (Susiani, 2015).

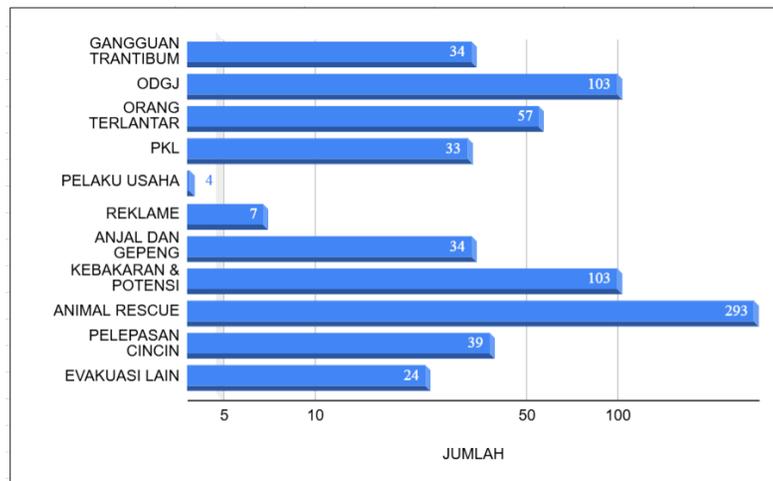
Sebagai unsur pelaksana di lingkungan pemerintahan daerah, Satpol PP memiliki peranan sentral yang mencakup beragam aspek tugas, mulai dari penegakan

aturan hingga menjaga stabilitas sosial di tingkat lokal (Yitawati et al., 2024). Menurut (Susi et al., 2024) Setiap anggota Satpol PP diharapkan dapat mengoptimalkan peran mereka untuk mendukung terciptanya sistem pemerintahan yang efisien dan berkualitas. Pernyataan ini sejalan dengan tugas dan tanggung jawab yang dijelaskan dalam Peraturan Walikota Madiun Nomor 79 Tahun 2021, yang mengatur struktur organisasi, tugas, fungsi, dan tata kerja Satpol PP dan Pemadam Kebakaran. Terutama pada Pasal 8, yang memuat ketentuan mengenai pengelolaan ketertiban, ketentraman umum, juga perlindungan masyarakat.

Sebagai bagian dari upaya menjaga keteraturan ruang publik, Satpol PP melaksanakan penindakan terhadap aktivitas pedagang kaki lima di sekitar Alun-Alun Kota Madiun bertujuan untuk menciptakan suasana yang lebih teratur dan tertib dalam lingkungan tersebut. Langkah ini tercermin dalam informasi yang dipublikasikan melalui portal resmi Satpol PP dan Pemadam Kebakaran Kota Madiun, Februari 2024:

Dalam upaya menjaga kebersihan dan ketertiban di ruang publik, Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran Kota Madiun kembali melakukan tindakan penertiban terhadap Pedagang Kaki Lima (PKL) yang tidak mampu menjaga kebersihan di area yang dioperasikannya. Namun, kali ini penertiban dilakukan dengan pendekatan humanis dan pembinaan. Kepala Seksi Operasional Pengendalian Ketentraman dan Ketertiban Umum, Slamet SH, menyatakan bahwa operasi ini merupakan tanggapan terhadap pengaduan yang masuk dari masyarakat sekitar. “Kami mengedepankan pendekatan humanis dalam menjalankan tugas penertiban ini. Tujuan utama kami adalah untuk memberikan pemahaman kepada PKL mengenai pentingnya menjaga kebersihan dan ketertiban lingkungan sekitar,” ujarnya. Sumber: <https://satpol.madiunkota.go.id/satpol-pp-lakukan-penertiban-terhadap-pkl-dengan-pendekatan-humanis/> (diakses tanggal 10 Maret 2025)

Melalui pendekatan humanis yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja menjadi bukti nyata bagaimana penyelenggara pengendalian pedagang kaki lima (PKL) berjalan lebih efektif. Dimana Satuan Polisi Pamong Praja di dalam situasi ini harus menciptakan suasa yang damai dan kondusif bagi masyarakat, Di sisi lain, penting untuk tetap mempertahankan ketegasan dalam bertindak guna memastikan bahwa seluruh kebijakan dan aturan yang berlaku dapat dijalankan secara konsisten dan sesuai dengan koridor hukum yang ada. Meski telah dilakukan pendekatan yang bersifat humanis terhadap para pedagang kaki lima, masih ditemukan sejumlah laporan mengenai aktivitas PKL. Hal ini tercermin dalam data yang disajikan dalam Rekap Laporan Pengaduan Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran Kota Madiun Tahun 2024:



Gambar 1.3 Rekap Laporan Pengaduan Satuan Polisi Pamong Praja dan Damkar Tahun 2024.

Sumber: Satuan Polisi Pamong Praja dan Damkar Kota Madiun, 2024

Melalui data tersebut dapat dilihat bahwa pengaduan tentang pedagang kaki lima sebanyak 33 pengaduan yang masuk dalam rekap laporan pengaduan. Hal ini juga didukung dalam portal [radarmadiun.jawapos](http://radarmadiun.jawapos.com), 21 Januari 2022:

Masih ada saja [pedagang kaki lima](#) (PKL) menabrak peraturan daerah (perda) yang mengatur jam berjualan di tepi jalan, sejumlah PKL di Jalan dr Soetomo nekat berjualan di luar jam sesuai aturan. pedagang hanya diperbolehkan berjualan mulai pukul 17.00. Namun, fakta di lapangan, di bawah jam itu ada saja yang nekat menggelar lapak. Sumber: <https://radarmadiun.jawapos.com/madiun/801212276/satpol-pp-tertibkan-pkl-langgar-jam-berjualan>. (Diakses 21 Maret 2025)

Ditinjau melalui pengaduan tentang pedagang kaki lima yang masih dijumpai di Kota Madiun membuat peneliti merasa perlu untuk melakukan riset mendalam terhadap Peran Satuan Polisi Pamong Praja Kota Madiun dalam penanganan Penertiban Pedagang Kaki Lima di Kota Madiun. Walaupun implementasi tugas Satuan Polisi Pamong Praja dalam menegakkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah telah dijalankan, kenyataannya masih ditemukan aktivitas Pedagang Kaki Lima yang tidak sesuai dengan ketentuan hukum di wilayah Kota Madiun.

Berdasarkan uraian permasalahan yang telah dipaparkan, peneliti memandang penting untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai **“PERAN SATUAN POLISI PAMONG PRAJA DALAM PENERTIBAN PEDAGANG KAKI LIMA DI KOTA MADIUN”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Mengacu pada permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya, maka fokus utama yang hendak ditelaah dalam penelitian ini dirumuskan dalam penelitian ini

sebagai berikut, **“Bagaimana Peran Satuan Polisi Pamong Praja Dalam Penertiban Pedagang Kaki Lima (PKL) Di Kota Madiun?”**

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi, menganalisis, serta mendeskripsikan peran Satuan Polisi Pamong Praja Kota Madiun dalam pelaksanaan penertiban Pedagang Kaki Lima di wilayah Kota Madiun.
2. Mengkaji berbagai faktor yang menjadi pendukung maupun hambatan dalam pelaksanaan tugas Satuan Polisi Pamong Praja Kota Madiun selama proses penertiban Pedagang Kaki Lima.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Dengan merujuk pada tujuan yang telah ditetapkan, peneliti mengarahkan perhatian pada potensi kontribusi dari penelitian ini, yang diharapkan mampu memberikan nilai guna dan relevansi sebagaimana uraian berikut..

#### **1.4.1 Manfaat Praktis**

- a. Bagi peneliti, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi yang berguna dalam menerapkan pengetahuan terkait Peran Satuan Polisi Pamong Praja Kota Madiun dalam upaya penertiban Pedagang Kaki Lima di Kota Madiun.

b. Bagi pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi untuk menilai efektivitas Peran Satuan Polisi Pamong Praja dalam penertiban Pedagang Kaki Lima di Kota Madiun.

c. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat berfungsi sebagai sumber informasi, pedoman, sekaligus menawarkan alternatif solusi terkait penertiban Pedagang Kaki Lima di Kota Madiun.

#### **1.4.2 Manfaat Teoritis**

a. Penelitian ini diharapkan dapat memperluas pemahaman serta memperkaya pengetahuan peneliti terkait Peran Satuan Polisi Pamong Praja Kota Madiun dalam melakukan penertiban terhadap Pedagang Kaki Lima

b. Penelitian ini diharapkan berkontribusi pada pengembangan pengetahuan teoritis yang relevan dengan materi yang telah dipelajari selama masa studi di program Administrasi Publik UPN 'Veteran' Jawa Timur.

c. Penelitian ini diharapkan mampu menjadi sebuah sumber ataupun referensi penelitian sejenis lainnya di masa mendatang.