PARABELA

Jurnal Ilmu Pemerintahan & Politik Lokal
Volume X Issue X, Maret 2021 (1-11)
(P-2907-1336) (E-2798-9933)
DOI Number

Implementasi Perda No. 10 Tahun 2014 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat: Transformasi Strategi Penertiban PKL dari Represif ke Persuasif di Kecamatan Kendari Barat, Kota Kendari

Asman[1], Jamaluddin Hos[2], Abdul Rahman[3]

[1*,2,3]*Universitas Muhammadiyah Kendari, Universitas Haluoleo, Universitas Muhammadiyah Kendari*
Correponding author: asman7587@gmail.com

Abstract

This study examines the implementation of Regional Regulation Number 10 of 2014 on Public Order and Community Tranquility, with a focus on the transformation of enforcement strategies from a repressive to a persuasive approach. The objective of this research is to analyze the effectiveness of a persuasive (non-compulsory) approach in regulating street vendors (PKL) in Dapu-dapura Village, Kendari City, using operational indicators such as the level of vendor resistance, patterns of communication between authorities and vendors, and forms of compliance demonstrated during the enforcement process. This study employs a qualitative approach, with data collected through in-depth interviews, observation, and documentation. Informants include government officials, street vendors, and local community members selected purposively. Data analysis follows the interactive model of Miles and Huberman, consisting of data reduction, data display, and conclusion drawing. The findings indicate that the persuasive approach—implemented through socialization, guidance, and dialogic communication—has led to a decrease in vendor resistance, increased communicative interaction between authorities and vendors, and the emergence of voluntary compliance, such as the dismantling of stalls without the use of physical coercion. However, the effectiveness of this approach remains constrained by structural factors, particularly the economic conditions of vendors and the limited availability of relocation facilities. This study concludes that the persuasive approach is more effective than the repressive approach in fostering compliance based on awareness. Nevertheless, its success largely depends on the integration of socio-economic policies that accommodate the sustainability of street vendors' livelihoods

.***Keywords:*** *policy implementation, persuasive approach, public order, street vendors*

Abstrak

Penelitian ini mengkaji implementasi Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2014 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat dengan menitikberatkan pada transformasi strategi penertiban dari pendekatan represif ke persuasif. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis efektivitas pendekatan persuasif (non-kompulsif) dalam penertiban pedagang kaki lima (PKL) di Kelurahan Dapu-dapura, Kota Kendari, dengan mengacu pada indikator operasional berupa tingkat resistensi PKL, pola komunikasi antara aparat dan PKL, serta bentuk kepatuhan yang ditunjukkan dalam proses penertiban. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumentasi. Informan penelitian terdiri dari aparat pemerintah, PKL, dan masyarakat sekitar yang dipilih secara purposive. Analisis data dilakukan menggunakan model interaktif Miles dan Huberman yang meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil

Jurnal Ilmu Pemerintahan & Politik Lokal
Volume X Issue X, Maret 2021 (1-11)
(P-2907-1336) (E-2798-9933)
DOI Number

penelitian menunjukkan bahwa pendekatan persuasif yang diterapkan melalui sosialisasi, pembinaan, dan komunikasi dialogis berdampak pada menurunnya tingkat penolakan PKL terhadap kebijakan penertiban, meningkatnya intensitas interaksi komunikatif antara aparat dan PKL, serta munculnya bentuk kepatuhan sukarela seperti pembongkaran lapak tanpa penggunaan pemaksaan fisik. Namun demikian, efektivitas pendekatan ini belum sepenuhnya optimal karena dipengaruhi oleh faktor struktural, terutama kondisi ekonomi PKL dan keterbatasan fasilitas relokasi yang tersedia. Penelitian ini menyimpulkan bahwa pendekatan persuasif lebih efektif dibandingkan pendekatan represif dalam mendorong kepatuhan berbasis kesadaran, namun keberhasilannya sangat bergantung pada dukungan kebijakan sosial-ekonomi yang mampu mengakomodasi kebutuhan keberlangsungan usaha PKL.

.

Kata kunci: implementasi kebijakan, ketertiban umum, pendekatan persuasif, pedagang kaki lima

1. Pendahuluan

Implementasi kebijakan merupakan tahapan krusial dalam siklus kebijakan publik karena pada tahap inilah suatu kebijakan diuji efektivitasnya dalam merespons permasalahan yang menjadi sasaran. Implementasi tidak hanya berkaitan dengan aspek teknis pelaksanaan, tetapi juga menyangkut sejauh mana kebijakan dapat diterima, dipahami, dan dipatuhi oleh kelompok sasaran (George C. Edwards III, 2003). Dalam konteks pemerintahan daerah, urgensi implementasi kebijakan semakin meningkat seiring dengan pemberlakuan otonomi daerah yang memberikan kewenangan luas kepada pemerintah daerah dalam mengatur dan mengelola kepentingan masyarakatnya secara mandiri (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014).

Perkembangan wilayah perkotaan yang pesat turut memunculkan berbagai persoalan sosial-ekonomi, salah satunya adalah meningkatnya jumlah pelaku usaha sektor informal. Sektor ini berkembang sebagai respons terhadap keterbatasan akses masyarakat terhadap pekerjaan formal serta rendahnya hambatan masuk dalam aktivitas ekonomi (Michael Todaro, 2000). Salah satu bentuk dominan sektor informal di kawasan perkotaan adalah Pedagang Kaki Lima (PKL), yang berperan sebagai penyangga ekonomi masyarakat berpendapatan rendah (Chen, 2012). Namun demikian, aktivitas PKL yang memanfaatkan ruang publik seringkali menimbulkan persoalan ketertiban umum, seperti penggunaan trotoar dan badan jalan yang tidak sesuai peruntukan serta gangguan terhadap kelancaran lalu lintas dan estetika kota (Bromley, 2000).

Di Kota Kendari, aktivitas PKL menjadi bagian dari dinamika ekonomi perkotaan, khususnya di Kecamatan Kendari Barat, yang ditandai dengan tingginya pemanfaatan ruang publik seperti trotoar dan badan jalan untuk kegiatan perdagangan (BPS Kota Kendari, 2023). Kondisi ini mendorong pemerintah daerah menetapkan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2014 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat sebagai instrumen pengendalian ruang kota. Namun demikian, implementasi kebijakan tersebut kerap menghadapi kendala berupa resistensi dari PKL yang menggantungkan keberlangsungan ekonominya pada aktivitas tersebut (Crossa, 2009).

Dalam literatur implementasi kebijakan, pendekatan penertiban yang bersifat represif cenderung menimbulkan resistensi sosial dan konflik antara aparat dan masyarakat, sehingga kurang efektif dalam membangun kepatuhan jangka panjang (Subarsono, 2011). Sebagai alternatif, pendekatan

Jurnal Ilmu Pemerintahan & Politik Lokal
Volume X Issue X, Maret 2021 (1-11)
(P-2907-1336) (E-2798-9933)
DOI Number

persuasif atau non-kompulsif dikembangkan dengan menekankan pada komunikasi, sosialisasi, dan pembinaan sebagai instrumen utama dalam mendorong perubahan perilaku masyarakat (Winarno, 2012). Pendekatan ini sejalan dengan teori kepatuhan yang menekankan pentingnya legitimasi dan kepercayaan dalam membangun kepatuhan berbasis kesadaran (Tyler, 2006).

Secara empiris, penerapan pendekatan non-kompulsif di Kelurahan Dapu-dapura menunjukkan adanya kecenderungan penertiban yang dilakukan secara dialogis, di mana sebagian PKL bersedia membongkar lapak secara sukarela tanpa tindakan koersif. Fenomena ini mengindikasikan potensi efektivitas pendekatan persuasif dalam praktik implementasi kebijakan. Namun demikian, masih terdapat kesenjangan antara desain kebijakan dan praktik implementasinya di lapangan, yang dipengaruhi oleh faktor ekonomi pelaku usaha, keterbatasan fasilitas relokasi, serta variasi tingkat kesadaran hukum masyarakat. Kesenjangan ini dalam studi implementasi dikenal sebagai *implementation gap* (Winter, 2012).

Meskipun isu penertiban PKL telah banyak dikaji, sebagian besar penelitian terdahulu cenderung berfokus pada aspek normatif kebijakan atau mengukur efektivitas penertiban secara umum (Bhowmik, 2005). Kajian yang secara khusus menyoroti peran aparat pelaksana sebagai *street-level bureaucrats* dalam membangun komunikasi, menggunakan diskresi, serta menegosiasikan kepatuhan dalam konteks pendekatan persuasif masih relatif terbatas (Michael Lipsky, 1980).

Berdasarkan kesenjangan tersebut, penelitian ini menekankan analisis proses transformasi strategi penertiban dari pendekatan represif menuju persuasif dalam implementasi kebijakan di tingkat lokal. Penelitian ini tidak hanya menilai hasil kebijakan, tetapi juga mengkaji mekanisme komunikasi, bentuk diskresi aparat, serta interaksi sosial antara aparat dan PKL dalam proses penertiban.

Secara teoritis, penelitian ini menggunakan perspektif implementasi kebijakan yang menitikberatkan pada faktor komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi (Edwards, 2003).

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk: (1) menganalisis implementasi kebijakan penertiban PKL di Kelurahan Dapu-dapura dalam konteks pendekatan non-kompulsif, (2) mengkaji proses transformasi strategi penertiban dari pendekatan represif ke persuasif dalam implementasi kebijakan daerah, serta (3) mengevaluasi efektivitas pendekatan non-kompulsif dalam membangun kepatuhan masyarakat terhadap kebijakan ketertiban umum.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kelurahan Dapu-dapura, Kecamatan Kendari Barat, Kota Kendari pada April hingga Juni 2025 dengan fokus pada implementasi pendekatan non-kompulsif dalam penertiban pedagang kaki lima (PKL). Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus untuk memahami dinamika implementasi kebijakan dan interaksi antar aktor secara mendalam (Robert K. Yin, 2014). Informan terdiri dari aparat pemerintah (Satpol PP dan Dinas Perdagangan), PKL, dan masyarakat yang dipilih secara purposive berdasarkan tingkat keterlibatan dan relevansinya terhadap fenomena yang diteliti. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi partisipatif, dan studi dokumentasi guna memperoleh informasi yang komprehensif dan kontekstual.

Analisis data dilakukan secara tematik melalui tahapan *open coding*, *focused coding*, dan penyusunan tema untuk mengidentifikasi pola implementasi kebijakan. Proses ini selanjutnya diintegrasikan dengan model analisis interaktif yang meliputi reduksi data, penyajian data, dan

Jurnal Ilmu Pemerintahan & Politik Lokal
Volume X Issue X, Maret 2021 (1-11)
(P-2907-1336) (E-2798-9933)
DOI Number

penarikan kesimpulan mengikuti kerangka Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman (2014). Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber, teknik, dan waktu, serta *member check* kepada informan kunci untuk memastikan kesesuaian interpretasi data (Norman K. Denzin, 1978). Selain itu, aspek etika penelitian diperhatikan melalui persetujuan informan (*informed consent*) dan jaminan kerahasiaan data.

Penelitian ini memiliki keterbatasan yang perlu diperhatikan dalam membaca hasilnya. Pertama, penelitian berfokus pada satu wilayah sehingga temuan tidak dimaksudkan untuk digeneralisasi secara statistik ke seluruh Kota Kendari. Kedua, data lapangan sangat bergantung pada pengalaman dan ingatan informan sehingga terdapat kemungkinan perbedaan antara pernyataan dan praktik. Ketiga, penelitian dilakukan pada periode tertentu, sedangkan pola aktivitas PKL dapat berubah mengikuti kondisi ekonomi, kebijakan pemerintah, dan kepadatan ruang publik. Keterbatasan tersebut tidak mengurangi nilai temuan, tetapi menegaskan bahwa hasil penelitian perlu dipahami sebagai gambaran kontekstual mengenai proses implementasi kebijakan di tingkat lokal.

Dalam penelitian ini, efektivitas pendekatan persuasif dianalisis melalui tiga indikator utama. Pertama, tingkat resistensi PKL yang dilihat dari bentuk penolakan, perdebatan, penghindaran, atau penerimaan terhadap arahan aparat. Kedua, pola komunikasi yang dilihat dari intensitas dialog, kejelasan penjelasan, kesempatan menyampaikan keberatan, dan penggunaan bahasa yang dapat dipahami oleh pedagang. Ketiga, bentuk kepatuhan yang dilihat dari kesediaan membongkar lapak, memindahkan barang, mengurangi penggunaan trotoar, atau mengikuti arahan penataan tanpa paksaan fisik.

Observasi dilakukan terhadap kondisi ruang publik, bentuk lapak, pola interaksi antara aparat dan PKL, serta respons pedagang ketika menerima arahan penertiban. Observasi juga digunakan untuk membandingkan informasi hasil wawancara dengan perilaku yang terlihat di lapangan. Dokumentasi berupa foto, arsip kelurahan, dan catatan kegiatan penertiban digunakan sebagai bahan pendukung untuk memahami perubahan kondisi lokasi penelitian. Ketiga teknik tersebut dipadukan melalui triangulasi agar interpretasi penelitian tidak hanya bergantung pada satu sumber informasi.

Wawancara dilakukan menggunakan pedoman semi-terstruktur agar peneliti dapat menjaga fokus penelitian sekaligus memberi ruang kepada informan untuk menjelaskan pengalaman mereka secara bebas. Pertanyaan wawancara diarahkan pada pengalaman sebelum, selama, dan sesudah penertiban; bentuk komunikasi yang digunakan aparat; alasan pedagang menerima atau menolak kebijakan; serta harapan terhadap kebijakan relokasi dan pemberdayaan. Dengan cara ini, data yang diperoleh tidak hanya menggambarkan pendapat normatif, tetapi juga memperlihatkan proses sosial yang melatarbelakangi munculnya kepatuhan atau resistensi.

Jurnal Ilmu Pemerintahan & Politik Lokal
Volume X Issue X, Maret 2021 (1-11)
(P-2907-1336) (E-2798-9933)
DOI Number

Pemilihan informan dilakukan secara purposive dengan mempertimbangkan posisi, pengalaman, dan keterlibatan informan dalam proses penertiban. Aparat pemerintah dipilih karena memiliki kewenangan dalam penyusunan dan pelaksanaan tindakan penertiban. PKL dipilih karena menjadi kelompok sasaran yang secara langsung mengalami proses sosialisasi, pembinaan, teguran, dan penataan. Sementara itu, masyarakat sekitar dipertimbangkan sebagai informan karena merasakan dampak penggunaan ruang publik, baik dalam bentuk gangguan maupun manfaat ekonomi yang muncul dari aktivitas perdagangan informal.

Untuk memperoleh gambaran yang lebih utuh mengenai proses implementasi kebijakan, penelitian ini memusatkan perhatian pada empat aspek analitis, yaitu komunikasi kebijakan, kapasitas sumber daya pelaksana, disposisi aparat, dan struktur koordinasi antarinstansi. Keempat aspek tersebut dipilih karena tidak hanya menentukan apakah aturan dapat disampaikan kepada kelompok sasaran, tetapi juga memengaruhi cara aturan diterjemahkan dalam situasi konkret di lapangan.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1. Implementasi Kebijakan dan Peran Diskresi Aparat

Implementasi penertiban pedagang kaki lima (PKL) di Kota Kendari dilaksanakan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2014 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat, yang menjadi landasan hukum dalam mengatur pemanfaatan ruang publik seperti trotoar, bahu jalan, dan fasilitas umum. Secara normatif, kebijakan ini menempatkan penertiban sebagai bagian dari upaya menjaga ketertiban umum melalui mekanisme administratif dan penegakan hukum. Namun dalam praktiknya, implementasi tidak berjalan secara kaku, melainkan dilakukan secara bertahap melalui pendataan, sosialisasi, pemberian teguran, pembinaan, hingga penertiban terbatas.

Berdasarkan hasil wawancara dengan aparat Satpol PP dan observasi lapangan di Kelurahan Dapu-dapura, tahapan tersebut tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga mengedepankan komunikasi persuasif. Aparat terlebih dahulu memberikan pemahaman kepada PKL terkait aturan yang berlaku sebelum melakukan tindakan penertiban. Salah satu informan menyatakan bahwa pendekatan komunikasi dilakukan secara langsung di lapangan untuk menghindari konflik dan membangun kesadaran pedagang. Dengan demikian, pola implementasi yang dilakukan menunjukkan bahwa kebijakan tidak semata-mata bersifat koersif, tetapi mengedepankan pendekatan persuasif sebagai strategi utama dalam mengurangi pelanggaran di ruang publik.

Dalam perspektif implementasi kebijakan, dinamika tersebut tidak terlepas dari peran aparat sebagai *street-level bureaucrats* yang memiliki ruang diskresi dalam menjalankan kebijakan di lapangan. Michael Lipsky (1980) menegaskan bahwa birokrat tingkat bawah tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana, tetapi juga sebagai aktor yang secara langsung membentuk wajah kebijakan melalui keputusan-keputusan kontekstual. Diskresi ini terlihat dari kecenderungan aparat, khususnya Satpol PP, untuk mendahulukan pendekatan humanis dibandingkan tindakan represif, dengan mempertimbangkan kondisi sosial ekonomi PKL serta potensi konflik yang dapat timbul.

Jurnal Ilmu Pemerintahan & Politik Lokal
Volume X Issue X, Maret 2021 (1-11)
(P-2907-1336) (E-2798-9933)
DOI Number

Selain itu, keberhasilan implementasi kebijakan juga dipengaruhi oleh faktor komunikasi antar aktor kebijakan. George C. Edwards III (2003) menyatakan bahwa efektivitas implementasi ditentukan oleh komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Dalam konteks penelitian ini, komunikasi dialogis antara aparat dan PKL terbukti mampu meningkatkan kepatuhan yang bersifat sukarela, karena pedagang tidak hanya memahami aturan, tetapi juga merasa dilibatkan dalam proses penertiban.

Namun demikian, efektivitas pendekatan persuasif masih menghadapi berbagai kendala struktural, seperti keterbatasan fasilitas relokasi, tekanan ekonomi PKL, serta inkonsistensi dalam penegakan aturan. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara desain kebijakan dan kebutuhan riil masyarakat di lapangan, sehingga implementasi kebijakan memerlukan pendekatan yang lebih adaptif dan berbasis kebutuhan lokal.

3.2. Transformasi Pendekatan: Dari Represif ke Persuasif

Transformasi pendekatan penertiban PKL di Kelurahan Dapu-dapura menunjukkan pergeseran dari pendekatan represif menuju persuasif yang lebih adaptif terhadap kondisi sosial ekonomi masyarakat. Pergeseran ini dilatarbelakangi oleh posisi PKL sebagai kelompok ekonomi rentan yang sangat bergantung pada ruang publik untuk keberlangsungan hidupnya. Berdasarkan hasil wawancara dan observasi, pendekatan represif pada masa sebelumnya cenderung menimbulkan ketegangan antara aparat dan pedagang, sehingga efektivitasnya bersifat sementara.

Sebaliknya, pendekatan persuasif dilakukan melalui sosialisasi, pembinaan, dan komunikasi dialogis yang memungkinkan terjadinya interaksi dua arah antara aparat dan PKL. Hal ini diperkuat oleh pernyataan informan berikut:

“Kalau kita langsung pakai cara represif, biasanya malah menimbulkan keributan. Pedagang bisa melawan dan situasi jadi tidak kondusif. Kalau kita langsung menindak, pedagang takut tapi tidak paham aturannya. Lebih baik dijelaskan dulu supaya mereka sadar”(Stenly Mili, 2025)

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa pendekatan persuasif tidak hanya bertujuan menegakkan aturan, tetapi juga mengelola potensi konflik sosial. Diskresi aparat dalam memilih pendekatan ini menjadi faktor penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan, karena memungkinkan penyesuaian strategi dengan kondisi lapangan.

Gambar 1.
Kondisi Wilayah Penelitian sebelum ditertibkan

Jurnal Ilmu Pemerintahan & Politik Lokal
Volume X Issue X, Maret 2021 (1-11)
(P-2907-1336) (E-2798-9933)
DOI Number





Sumber : Arsip Dokumentasi Kelurahan Dapu-dapura

Berdasarkan Gambar 1, terlihat bahwa sebelum penertiban dilakukan, PKL memanfaatkan trotoar dan bahu jalan sebagai lokasi berdagang, sehingga mengganggu fungsi ruang publik. Kondisi ini menjadi dasar perlunya intervensi kebijakan. Namun, pendekatan yang digunakan tidak lagi bersifat langsung atau represif, melainkan melalui tahapan komunikasi dan pembinaan.

Pendekatan non-kompulsif ini juga berfungsi sebagai mekanisme pembangunan kesadaran hukum masyarakat. Namun demikian, efektivitasnya sangat bergantung pada dukungan kebijakan lanjutan, seperti penyediaan lokasi relokasi dan program pemberdayaan ekonomi. Tanpa dukungan tersebut, pendekatan persuasif berpotensi hanya menghasilkan kepatuhan jangka pendek.

3.3. Efektivitas Strategi Persuasif dalam Penertiban PKL

Temuan empiris menunjukkan bahwa strategi persuasif relatif efektif dalam menekan konflik dan meningkatkan kepatuhan PKL. Hal ini ditunjukkan oleh berkurangnya penolakan terhadap penertiban, meningkatnya kesediaan pedagang untuk mengikuti aturan, serta adanya pembongkaran lapak secara sukarela. Berdasarkan hasil observasi, dalam beberapa kasus PKL membongkar lapaknya sendiri setelah diberikan pemahaman oleh aparat, tanpa adanya tindakan pemaksaan.

Gambar 2.

Jurnal Ilmu Pemerintahan & Politik Lokal
Volume X Issue X, Maret 2021 (1-11)
(P-2907-1336) (E-2798-9933)
DOI Number

Proses pembongkaran mandiri lapak oleh pedagang kaki lima



Sumber : Arsip Dokumentasi Kelurahan Dapu-dapura

Berdasarkan Gambar 2, terlihat bahwa proses pembongkaran dilakukan secara mandiri oleh pedagang, yang menunjukkan adanya kepatuhan sukarela sebagai hasil dari pendekatan persuasif. Fenomena ini memperkuat temuan bahwa komunikasi dialogis dan pendekatan humanis mampu mengurangi resistensi serta meningkatkan legitimasi kebijakan di mata masyarakat.

Namun demikian, efektivitas ini tidak bersifat absolut. Dalam beberapa kasus, pendekatan persuasif menghadapi keterbatasan ketika berhadapan dengan tekanan ekonomi yang tinggi, sehingga pedagang kembali beraktivitas di lokasi yang sama. Hal ini menunjukkan bahwa kepatuhan tidak hanya dipengaruhi oleh pendekatan kebijakan, tetapi juga oleh faktor struktural seperti keterbatasan ekonomi dan minimnya alternatif lokasi usaha. Oleh karena itu, strategi persuasif perlu diintegrasikan dengan kebijakan pendukung, seperti penyediaan lokasi relokasi yang layak, penguatan program pemberdayaan ekonomi, serta peningkatan koordinasi antarinstansi terkait.

3.4. Faktor Struktural dalam Implementasi Kebijakan

Keberhasilan implementasi pendekatan non-kompulsif dipengaruhi oleh faktor pendukung seperti komunikasi yang efektif, kapasitas aparat, serta penerimaan masyarakat terhadap kebijakan. Namun demikian, terdapat pula kendala struktural yang memengaruhi efektivitas implementasi, antara lain keterbatasan fasilitas relokasi, lemahnya koordinasi antarinstansi, serta inkonsistensi dalam penegakan aturan.

Analisis ini sejalan dengan pandangan Merilee S. Grindle (1980) yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua dimensi utama, yaitu isi kebijakan (*content*

Jurnal Ilmu Pemerintahan & Politik Lokal
Volume X Issue X, Maret 2021 (1-11)
(P-2907-1336) (E-2798-9933)
DOI Number

of policy) dan konteks implementasi (*context of implementation*). Dalam konteks penelitian ini, faktor sosial ekonomi masyarakat menjadi variabel kunci yang menentukan keberhasilan pendekatan persuasif. Oleh karena itu, implementasi kebijakan penertiban PKL tidak dapat hanya berfokus pada aspek regulatif, tetapi juga harus mempertimbangkan dimensi sosial ekonomi sebagai bagian dari strategi kebijakan yang lebih komprehensi

Dengan demikian, pendekatan persuasif memiliki makna yang lebih luas daripada sekadar bersikap ramah ketika melakukan penertiban. Pendekatan ini menuntut perencanaan, konsistensi, koordinasi, dan kesediaan pemerintah untuk menanggung sebagian biaya sosial dari perubahan kebijakan. Apabila unsur-unsur tersebut dipenuhi, penertiban PKL dapat diarahkan menjadi proses pengelolaan ruang publik yang tidak hanya tertib secara administratif, tetapi juga lebih adil, komunikatif, dan berkelanjutan.

Evaluasi perlu dilakukan tidak hanya segera setelah penertiban, tetapi juga beberapa waktu kemudian. Pemerintah dapat memeriksa apakah ruang publik tetap berfungsi, apakah pedagang kembali ke lokasi lama, apakah masyarakat merasakan perbaikan, dan apakah lokasi alternatif mampu menopang aktivitas ekonomi. Hasil evaluasi tersebut dapat digunakan untuk memperbaiki strategi berikutnya sehingga kebijakan berkembang melalui pembelajaran kelembagaan, bukan melalui pengulangan operasi yang sama.

Tahap penataan perlu memprioritaskan tindakan yang paling rendah risikonya terhadap konflik. Pedagang yang bersedia menyesuaikan diri dapat diberikan pendampingan, sedangkan pedagang yang tetap melanggar setelah menerima penjelasan dan peringatan dapat dikenai tindakan administratif sesuai aturan. Pembedaan perlakuan berdasarkan respons tersebut bukan bentuk diskriminasi, melainkan cara untuk memastikan bahwa kewenangan digunakan secara proporsional dan dapat dipertanggungjawabkan.

Pada tahap dialog, pemerintah perlu menyampaikan informasi secara berulang dan menggunakan media komunikasi yang mudah dipahami. Pertemuan langsung, pemberitahuan tertulis, papan informasi, dan komunikasi melalui tokoh masyarakat dapat digunakan secara bersamaan. Repetisi pesan penting karena tidak semua pedagang hadir pada waktu sosialisasi yang sama. Selain itu, pesan perlu memuat bukan hanya larangan, tetapi juga alasan, jadwal, hak, kewajiban, dan pilihan penyesuaian yang tersedia bagi pedagang.

Pada tahap pemetaan, pemerintah perlu mengidentifikasi fungsi ruang publik, tingkat kepadatan aktivitas, jenis usaha, serta kelompok pedagang yang paling rentan terdampak. Pemetaan semacam ini dapat membantu menentukan apakah suatu lokasi membutuhkan larangan total, pengaturan waktu, pembatasan ukuran lapak, atau penataan melalui zona tertentu. Kebijakan yang dibedakan berdasarkan karakter lokasi akan lebih mudah diterima karena dianggap sesuai dengan persoalan yang dihadapi.

Jurnal Ilmu Pemerintahan & Politik Lokal
Volume X Issue X, Maret 2021 (1-11)
(P-2907-1336) (E-2798-9933)
DOI Number

Berdasarkan keseluruhan temuan, pendekatan persuasif dapat dikembangkan menjadi agenda implementasi yang lebih sistematis. Agenda tersebut sekurang-kurangnya mencakup pemetaan lokasi, pendataan pedagang, penyusunan pesan kebijakan, dialog pra-penertiban, penataan bertahap, dan evaluasi pascapenertiban. Setiap tahap perlu memiliki tujuan, pelaksana, waktu pelaksanaan, dan indikator keberhasilan yang jelas agar proses tidak berhenti pada kegiatan sosialisasi semata.

3.11. Agenda Implementasi Pendekatan Persuasif

Secara analitis, penelitian ini memperlihatkan bahwa transformasi dari pendekatan represif ke persuasif bukanlah perubahan yang bersifat hitam-putih. Unsur koersif tetap berada dalam latar belakang kebijakan karena pemerintah memiliki kewenangan untuk menegakkan peraturan. Perubahan utamanya terletak pada cara kewenangan tersebut digunakan, yaitu dari tindakan langsung menuju tahapan komunikasi, pembinaan, dan pemberian kesempatan untuk menyesuaikan diri. Dengan demikian, pendekatan persuasif dapat dipahami sebagai strategi penggunaan kewenangan secara bertahap, proporsional, dan berorientasi pada kepatuhan jangka panjang.

Temuan penelitian juga menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi tidak hanya ditentukan oleh kualitas aparat, tetapi oleh hubungan antara kebijakan dan struktur kesempatan ekonomi yang tersedia bagi PKL. Selama pedagang tidak memiliki alternatif mata pencaharian atau lokasi usaha yang layak, penertiban akan terus berhadapan dengan kebutuhan dasar untuk memperoleh pendapatan. Karena itu, kebijakan ketertiban umum perlu dihubungkan dengan kebijakan sosial dan ekonomi agar tidak menghasilkan siklus penertiban, perpindahan sementara, dan kemunculan kembali aktivitas PKL di lokasi yang sama.

Keterbatasan penelitian ini terutama berkaitan dengan cakupan wilayah dan keterbatasan data kuantitatif mengenai jumlah PKL, tingkat pengulangan pelanggaran, serta perubahan pendapatan setelah penertiban. Penelitian lanjutan dapat mengembangkan desain komparatif antarwilayah, mengukur perubahan persepsi masyarakat, dan menilai efektivitas relokasi berdasarkan indikator ekonomi. Meskipun demikian, temuan kualitatif dalam penelitian ini tetap penting karena menjelaskan mekanisme sosial yang tidak selalu terlihat melalui angka, khususnya bagaimana komunikasi dan perlakuan aparat memengaruhi penerimaan terhadap kebijakan.

Secara keseluruhan, perluasan pendekatan persuasif harus diarahkan pada pembentukan hubungan kerja sama yang lebih stabil antara pemerintah dan PKL. Pemerintah tidak cukup hadir ketika operasi penertiban berlangsung, tetapi juga perlu hadir dalam tahap perencanaan, pendampingan, pemantauan, dan evaluasi. Kehadiran yang berkelanjutan akan membantu mengubah penertiban dari tindakan sesaat menjadi proses pengelolaan ruang publik yang terencana dan berkeadilan.

Jurnal Ilmu Pemerintahan & Politik Lokal
Volume X Issue X, Maret 2021 (1-11)
(P-2907-1336) (E-2798-9933)
DOI Number

3.10. Refleksi Analitis dan Keterbatasan Temuan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penertiban PKL tidak dapat dipisahkan dari persoalan tata kelola ruang publik. Trotoar, bahu jalan, dan fasilitas umum memiliki fungsi sosial yang harus dapat diakses oleh banyak kelompok. Pada saat yang sama, ruang-ruang tersebut sering menjadi sumber penghidupan bagi masyarakat berpendapatan rendah. Ketegangan antara fungsi publik dan fungsi ekonomi inilah yang membuat kebijakan penertiban perlu dirancang secara seimbang, tidak hanya berdasarkan larangan tetapi juga berdasarkan pengaturan penggunaan ruang yang realistis.

Tata kelola ruang publik yang baik memerlukan aturan yang jelas, komunikasi yang terbuka, dan pengawasan yang konsisten. Konsistensi penting karena penertiban yang hanya dilakukan pada waktu tertentu dapat menimbulkan kesan pilih kasih. Apabila sebagian pedagang ditertibkan sementara pedagang lain dibiarkan dalam kondisi yang sama, maka legitimasi kebijakan akan menurun. Karena itu, pemerintah perlu menetapkan kriteria prioritas, jadwal pengawasan, dan mekanisme pengaduan yang dapat dipahami oleh seluruh pihak.

Pendekatan persuasif memberi peluang untuk mengembangkan tata kelola yang lebih partisipatif. Partisipasi tidak berarti seluruh keputusan diserahkan kepada kelompok sasaran, tetapi membuka ruang agar kebijakan disusun dengan mempertimbangkan pengetahuan lokal dan pengalaman pengguna ruang. Dialog dengan PKL dan masyarakat dapat membantu pemerintah mengidentifikasi waktu ramai, jalur pejalan kaki yang paling padat, lokasi yang memiliki potensi konflik, serta bentuk penataan yang paling mungkin diterapkan.

3.9. Implikasi terhadap Tata Kelola Ruang Publik

Keterbatasan fasilitas relokasi merupakan salah satu faktor yang paling kuat memengaruhi keberlanjutan pendekatan persuasif. Bagi PKL, relokasi bukan sekadar perpindahan tempat, tetapi menyangkut perubahan arus pembeli, biaya transportasi, keamanan barang, dan kepastian pendapatan. Lokasi yang secara administratif dianggap sesuai belum tentu secara ekonomi dapat mendukung keberlangsungan usaha. Oleh sebab itu, kebijakan relokasi perlu mempertimbangkan aksesibilitas, kepadatan calon pembeli, ketersediaan sarana dasar, serta kemampuan pedagang menanggung biaya operasional.

Relokasi juga perlu disertai pemberdayaan ekonomi. Pelatihan pengelolaan usaha, pencatatan keuangan sederhana, pengemasan produk, promosi digital, dan akses pembiayaan dapat membantu pedagang menyesuaikan diri dengan lokasi baru. Program pemberdayaan tidak harus diberikan dalam bentuk yang seragam, karena kebutuhan pedagang makanan, pedagang kelontong, dan pedagang jasa berbeda. Pendekatan berbasis kebutuhan akan meningkatkan kemungkinan bahwa relokasi tidak hanya memindahkan masalah dari satu ruang publik ke ruang publik lainnya.

Jurnal Ilmu Pemerintahan & Politik Lokal
Volume X Issue X, Maret 2021 (1-11)
(P-2907-1336) (E-2798-9933)
DOI Number

Keberlanjutan kebijakan dapat diperkuat melalui mekanisme pemantauan bersama. Pemerintah kelurahan dapat membangun forum komunikasi berkala dengan perwakilan PKL dan masyarakat sekitar untuk membahas persoalan kebersihan, jam operasional, akses pejalan kaki, dan keluhan warga. Forum tersebut dapat menjadi sarana pencegahan konflik sebelum persoalan berkembang menjadi penolakan terbuka. Dalam jangka panjang, pelibatan masyarakat juga dapat memperkuat rasa memiliki terhadap tata kelola ruang publik.

3.8. Relokasi, Pemberdayaan Ekonomi, dan Keberlanjutan Kebijakan

Implementasi pendekatan persuasif membutuhkan koordinasi yang jelas antara kelurahan, Satpol PP, Dinas Perdagangan, dan perangkat daerah lain yang berkaitan dengan penataan ruang serta pemberdayaan ekonomi. Koordinasi dibutuhkan agar pesan kebijakan yang disampaikan kepada PKL tidak berbeda-beda. Apabila satu instansi menjanjikan relokasi sementara instansi lain tidak memiliki rencana pelaksanaan, maka kepercayaan pedagang akan menurun dan resistensi berpotensi meningkat.

Kapasitas pelaksana juga mencakup kemampuan komunikasi, pemahaman terhadap isi peraturan, pengetahuan mengenai kondisi sosial ekonomi wilayah, serta kecakapan mengelola konflik. Aparat yang memahami konteks lokal akan lebih mampu membedakan antara pelanggaran yang memerlukan tindakan segera dan persoalan yang masih dapat diselesaikan melalui pembinaan. Dalam konteks ini, diskresi tidak boleh dipahami sebagai kebebasan tanpa batas, melainkan sebagai kemampuan mengambil keputusan yang tetap berpedoman pada tujuan kebijakan, prinsip keadilan, dan akuntabilitas.

Koordinasi yang baik perlu didukung oleh pembagian peran dan prosedur kerja yang terdokumentasi. Tahapan sosialisasi, pendataan, pemberian teguran, penentuan batas waktu, serta evaluasi pascapenertiban perlu memiliki penanggung jawab yang jelas. Dokumentasi tersebut penting untuk mencegah tindakan yang tidak konsisten dan memudahkan evaluasi. Selain itu, pencatatan hasil penertiban dapat menjadi dasar untuk menilai apakah pedagang benar-benar berpindah ke lokasi yang sesuai, kembali ke lokasi lama, atau membutuhkan dukungan tambahan.

3.7. Koordinasi Antarinstansi dan Kapasitas Pelaksana

Resistensi PKL dalam penelitian ini tidak selalu muncul dalam bentuk penolakan terbuka. Resistensi juga dapat berbentuk penundaan pembongkaran, kembali berjualan setelah penertiban, memindahkan lapak hanya sementara, atau menyampaikan keberatan melalui tokoh masyarakat. Bentuk-bentuk tersebut menunjukkan bahwa resistensi perlu dipahami sebagai respons terhadap tekanan ekonomi dan ketidakpastian usaha, bukan hanya sebagai ketidaktaatan terhadap peraturan. Pemahaman yang lebih rinci terhadap bentuk resistensi membantu aparat memilih strategi yang proporsional.

Jurnal Ilmu Pemerintahan & Politik Lokal
Volume X Issue X, Maret 2021 (1-11)
(P-2907-1336) (E-2798-9933)
DOI Number

Sebaliknya, kepatuhan terlihat dalam beberapa tingkatan. Tingkat pertama adalah kepatuhan administratif, yaitu kesediaan menerima informasi, mengikuti pendataan, dan menandatangani atau menyetujui arahan penataan. Tingkat kedua adalah kepatuhan perilaku, yaitu perubahan nyata dalam penggunaan ruang publik, seperti mengurangi ukuran lapak atau memindahkan barang dagangan. Tingkat ketiga adalah kepatuhan sukarela, yaitu tindakan membongkar atau memindahkan lapak atas kesadaran sendiri setelah memahami tujuan kebijakan. Pembedaan ini penting karena keberhasilan penertiban tidak cukup diukur dari tidak adanya pedagang pada satu waktu, tetapi dari keberlanjutan perubahan perilaku setelah aparat meninggalkan lokasi.

Temuan mengenai pembongkaran mandiri memperlihatkan bahwa kepatuhan sukarela merupakan hasil dari kombinasi antara komunikasi, kepercayaan, dan kalkulasi kepentingan. Pedagang dapat menerima penertiban ketika mereka menilai bahwa tindakan aparat memiliki alasan yang dapat dipahami, dilakukan secara konsisten, dan tidak disertai perlakuan yang merendahkan. Namun, kepatuhan tersebut dapat melemah apabila tidak tersedia alternatif lokasi atau dukungan ekonomi. Karena itu, kepatuhan perlu dipandang sebagai proses yang harus dipelihara melalui kebijakan lanjutan, bukan sebagai hasil sekali jadi dari operasi penertiban.

3.6. Bentuk Resistensi dan Kepatuhan PKL

Pola komunikasi menjadi salah satu unsur paling menentukan dalam perubahan strategi penertiban PKL. Komunikasi yang dibangun oleh aparat tidak berhenti pada penyampaian larangan, tetapi juga menjelaskan alasan penertiban, dampak penggunaan ruang publik, dan tahapan yang akan dilakukan. Cara penyampaian seperti ini membantu mengurangi kesan bahwa kebijakan hanya diarahkan untuk menghilangkan mata pencaharian pedagang. Dengan demikian, komunikasi berfungsi sebagai jembatan antara tujuan pemerintah menjaga ketertiban umum dan kebutuhan pedagang untuk mempertahankan penghasilan.

Berdasarkan temuan penelitian, komunikasi persuasif berlangsung melalui beberapa tahap. Tahap pertama adalah pemberian informasi awal mengenai ketentuan penggunaan ruang publik. Tahap kedua berupa dialog dan klarifikasi terhadap kondisi masing-masing pedagang. Tahap ketiga adalah penyampaian peringatan dan batas waktu secara lebih tegas apabila pedagang belum melakukan penyesuaian. Tahap keempat adalah tindakan penertiban terbatas ketika langkah-langkah sebelumnya belum menghasilkan perubahan. Urutan tersebut menunjukkan bahwa pendekatan persuasif bukan berarti meniadakan kewenangan pemerintah, melainkan menempatkan kewenangan sebagai bagian dari proses yang bertahap dan terukur.

Komunikasi dialogis juga memberikan ruang bagi aparat untuk memahami variasi kondisi pedagang. Tidak semua PKL memiliki tingkat ketergantungan ekonomi, jenis komoditas, dan kemampuan adaptasi yang sama. Pedagang yang memiliki modal lebih besar mungkin lebih mudah memindahkan usaha, sedangkan pedagang dengan modal terbatas cenderung

Jurnal Ilmu Pemerintahan & Politik Lokal
Volume X Issue X, Maret 2021 (1-11)
(P-2907-1336) (E-2798-9933)
DOI Number

mengalami kesulitan ketika lokasi usaha harus berubah. Perbedaan ini membuat komunikasi lapangan perlu bersifat adaptif, karena instruksi yang sama dapat menimbulkan dampak yang berbeda bagi kelompok pedagang yang berbeda.

Dari sisi pedagang, kesempatan untuk menyampaikan alasan dan keberatan turut memengaruhi penerimaan terhadap kebijakan. Pedagang cenderung lebih terbuka ketika aparat mendengarkan persoalan mereka, meskipun tidak seluruh permintaan dapat dipenuhi. Hal ini memperlihatkan bahwa legitimasi kebijakan tidak hanya dibangun melalui dasar hukum, tetapi juga melalui pengalaman interaksi yang dianggap adil. Dalam kerangka Tyler (2006), persepsi terhadap keadilan prosedural dapat memperkuat kepatuhan karena masyarakat merasa diperlakukan sebagai subjek kebijakan, bukan semata-mata sebagai objek penertiban.

3.5. Pola Komunikasi dalam Pelaksanaan Penertiban

4. Simpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2014 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat di Kelurahan Dapu-dapura mengalami transformasi strategi dari pendekatan represif menuju pendekatan persuasif (non-kompulsif). Dalam penelitian ini, istilah persuasif digunakan sebagai padanan dari non-kompulsif, yaitu pendekatan penertiban yang menekankan komunikasi, sosialisasi, dan pembinaan tanpa penggunaan paksaan fisik. Temuan empiris menunjukkan bahwa pendekatan persuasif mampu menurunkan tingkat penolakan PKL, meningkatkan intensitas komunikasi antara aparat dan pedagang, serta mendorong munculnya kepatuhan sukarela, yang ditandai dengan pembongkaran lapak secara mandiri. Keberhasilan ini dipengaruhi oleh peran diskresi aparat di lapangan yang mampu menyesuaikan kebijakan dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat. Namun demikian, efektivitas pendekatan ini belum sepenuhnya optimal karena masih dipengaruhi oleh faktor struktural, terutama keterbatasan fasilitas relokasi, tekanan ekonomi PKL, serta inkonsistensi dalam penegakan aturan.

Berdasarkan temuan tersebut, rekomendasi penelitian ini diarahkan secara lebih operasional. Pemerintah Kota Kendari melalui Dinas Perdagangan dan Satpol PP perlu memperkuat implementasi pendekatan persuasif melalui program relokasi yang terencana, misalnya dengan penyediaan lokasi usaha yang layak dan strategis berbasis zonasi PKL yang disusun oleh Bappeda. Selain itu, diperlukan program pemberdayaan ekonomi berupa pelatihan usaha, akses permodalan, dan pendampingan usaha bagi PKL yang terdampak penertiban. Pada tingkat operasional, kelurahan dan Satpol PP perlu menyusun mekanisme sosialisasi rutin dan komunikasi dialogis berbasis jadwal yang jelas sebelum pelaksanaan penertiban. Indikator keberhasilan implementasi dapat diukur melalui penurunan jumlah penolakan saat penertiban, peningkatan jumlah PKL yang tertib lokasi, serta berkurangnya pengaduan masyarakat terkait penggunaan ruang publik. Penelitian selanjutnya disarankan untuk menguji secara kuantitatif tingkat efektivitas pendekatan persuasif serta membandingkannya dengan pendekatan represif

Jurnal Ilmu Pemerintahan & Politik Lokal
Volume X Issue X, Maret 2021 (1-11)
(P-2907-1336) (E-2798-9933)
DOI Number

di wilayah lain, guna menghasilkan model implementasi kebijakan yang lebih komprehensif dan aplikatif.

Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan, bantuan, dan kontribusi dalam proses pelaksanaan penelitian serta penyusunan artikel ini. Ucapan terima kasih secara khusus disampaikan kepada informan yang telah meluangkan waktu serta memberikan data dan informasi yang sangat berharga bagi penelitian ini

Daftar Pustaka (12pt,bold)

Badan Pusat Statistik Kota Kendari. (2023). *Kota Kendari dalam angka 2023*. BPS Kota Kendari.

Bhowmik, S. K. (2005). Street vendors in Asia: A review. *Economic and Political Weekly, 40*(22–23), 2256–2264.

Bromley, R. (2000). Street vending and public policy: A global review. *International Journal of Sociology and Social Policy, 20*(1/2), 1–28.

Chen, M. A. (2012). The informal economy: Definitions, theories and policies. *WIEGO Working Paper No. 1*.

Crossa, V. (2009). Resisting the entrepreneurial city: Street vendors' struggle in Mexico City's historic center. *International Journal of Urban and Regional Research, 33*(1), 43–63.

Denzin, N. K. (1978). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods* (2nd ed.). McGraw-Hill.

Edwards, G. C., III. (2003). *Implementing public policy*. Congressional Quarterly Press.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). SAGE Publications.

Ristanti, R., & Handoyo, E. (2017). Undang-undang otonomi daerah dan pembangunan ekonomi daerah. *Jurnal Riset Akuntansi Keuangan, 2*(1), 115–122.

Subarsono, A. G. (2011). *Analisis kebijakan publik: Konsep, teori dan aplikasi*. Pustaka Pelajar.

Tyler, T. R. (2006). *Why people obey the law*. Princeton University Press.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Winarno, B. (2012). *Kebijakan publik: Teori, proses, dan studi kasus* (Edisi revisi). CAPS (Center for Academic Publishing Service).

Jurnal Ilmu Pemerintahan & Politik Lokal
Volume X Issue X, Maret 2021 (1-11)
(P-2907-1336) (E-2798-9933)
DOI Number

Winter, S. C. (2012). Implementation perspectives: Status and reconsideration. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *The SAGE handbook of public administration* (2nd ed., pp. 265–278). SAGE Publications.

Yin, R. K. (2014). *Case study research: Design and methods* (5th ed.). SAGE Publications.