

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Permasalahan

Pedagang Kaki Lima (PKL) memiliki posisi strategis dalam pengembangan sektor ekonomi dan penciptaan lapangan kerja. Kegiatan usaha PKL juga berpotensi menimbulkan berbagai persoalan, diantaranya; kelancaran lalu lintas, kebersihan, keindahan dan ketertiban. Sehubungan dengan itu, keberadaan PKL dan aktivitas perdagangannya perlu ditata, dikelola dan diberdayakan oleh pemerintah daerah.

Kebijakan pemerintah daerah dalam menata PKL bertujuan untuk menciptakan suasana tempat usaha PKL yang tertib, bersih, indah, nyaman dan aman. Sehingga, proses perdagangan PKL bisa berjalan lancar tanpa harus mengganggu kelancaran lalu lintas, serta selaras, serasi dan seimbang dengan penataan ruang perkotaan.

Di Kota Padang, sejak terjadinya gempa 30 September 2009, jumlah PKL di kawasan Pasar Raya meningkat drastis, begitupun lokasi baru sebagai tempat berdagang bagi PKL. Hal itu dikarenakan sebagian besar bangunan Pasar Raya rusak berat dan tidak bisa ditempati lagi oleh para pedagang<sup>1</sup>.

PKL adalah pelaku usaha yang melakukan usaha perdagangan dengan menggunakan sarana usaha bergerak maupun tidak bergerak, menggunakan

---

<sup>1</sup> Hendrizal Azhar, Kepala Dinas Pasar Pemko Padang, Wawancara 22 Desember 2014.

prasarana kota, fasilitas sosial, fasilitas umum, lahan dan bangunan milik pemerintah dan atau swasta yang bersifat sementara dan tidak menetap<sup>2</sup>.

Pemerintah Kota Padang melakukan berbagai upaya penataan pedagang korban gempa dengan menyediakan lokasi berdagang sementara, dan bangunan semi permanen untuk para pedagang di kawasan Pasar Raya, seperti yang berada di belakang dan disamping Kantor Walikota Padang yang lama di Jalan M. Yamin, di sepanjang Jalan Sandang Pangan dan di pinggir Jalan Pasar Baru. Ruang publik yang terokupasi oleh PKL ditata Pemerintah Kota Padang dengan melakukan pendekatan dan sosialisasi aturan-aturan kepada PKL terkait lokasi berdagang yang dilarang dan yang diperbolehkan sesuai dengan ketentuan aturan yang telah ditetapkan. Berbagai persoalan dan hambatan dihadapi Pemerintah Kota Padang dalam menata PKL di kawasan Pasar Raya, seperti yang terjadi pada PKL yang berada di Jalan Pasar Baru, setelah Pemerintah Kota Padang menyediakan lokasi berdagang bagi PKL tersebut, para PKL masih tetap saja berdagang di badan jalan. Penataan PKL berkaitan dengan upaya-upaya menata lokasi berdagang PKL, perizinan untuk berdagang di lokasi tersebut, aktivitas perdagangan, aktivitas pengendalian berjalannya perdagangan PKL, dan evaluasi PKL<sup>3</sup>.

Upaya pendekatan dan sosialisasi aturan berdagang dengan mengadakan pertemuan dengan kelompok PKL, tidak menyelesaikan persoalan penataan PKL. Pada 1 Syawal 1432 Hijriyah atau 31 Agustus 2011, Pemerintah Kota Padang

<sup>2</sup> Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 03 Tahun 2014 tentang *Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima*

<sup>3</sup> *Ibid*

bersama Tim SK4 (Satuan Koordinasi Keamanan Ketertiban Kota) yang terdiri dari TNI, POLRI, melakukan penertiban PKL di Jalan Sandang Pangan, ternyata upaya tersebut mendapatkan perlawanan dari PKL dan menimbulkan masalah baru, yaitu jatuhnya korban luka-luka dan tuntutan hukum kepada Pemerintah Kota Padang<sup>4</sup>.

Melihat upaya penertiban dengan melibatkan Tim SK4 tidak menyelesaikan persoalan penataan PKL, Pemerintah Kota Padang melalui Walikota Padang, Dinas Pasar, Satpol PP terus meningkatkan upaya pendekatan dengan para PKL dengan mengintensifkan komunikasi dan sosialisasi peraturan kepada PKL di tempat berdagang secara langsung, melalui pertemuan dengan kelompok pedagang, sosialisasi melalui spanduk, *running teks* di Baliho digital, dan corong informasi pada Pos Pasar Raya. Hal itu bertujuan agar sosialisasi penataan PKL dan edukasi kepada PKL bisa terlaksana dengan baik, serta terciptanya suasana kondusif dan tertatanya PKL di kawasan Pasar Raya.

Namun, pendekatan secara persuasif dengan mensosialisasikan tentang peraturan dalam penataan PKL di kawasan Pasar Raya Padang, baik secara langsung maupun melalui media-media informasi, serta diikuti dengan penjagaan dan penertiban oleh aparat Satpol PP di lokasi PKL berdagang, belum menyelesaikan permasalahan penataan PKL secara menyeluruh.

Di era kepemimpinan Walikota Mahyeldi Ansharullah –sejak dilantik sebagai Walikota Padang pada 13 Mei 2014- Pemerintah Kota Padang telah

---

<sup>4</sup> Hendrizal Azhar, Kepala Dinas Pasar Pemko Padang, Wawancara 22 Desember 2014.

menetapkan aturan bagi PKL di sepanjang Jalan Pasar Raya untuk tidak berjualan di badan jalan sebelum pukul 15.00 WIB<sup>5</sup>, akan tetapi PKL telah menggelar dagangan sekitar pukul 12.00 WIB. Begitu juga dengan PKL di Jalan Pasar Baru dan Bundaran Air Mancur, Pemerintah Kota Padang melarang PKL berjualan di badan jalan, namun PKL tetap menggelar barang dagangan di badan jalan, sehingga menimbulkan kemacetan dan kesembrawutan. Dan, ketika aparat Satpol PP dan Dinas Pasar kembali mengingatkan para PKL untuk pindah ketempat yang telah disediakan, para PKL baru bersedia memindahkan barang dagangannya. Begitu juga halnya yang terjadi di Jalan Permindo, setelah pembongkaran lapak-lapak semi permanen PKL di badan jalan, Pemerintah juga melarang PKL berdagang di lokasi tersebut, akan tetapi para PKL tetap menggelar dagangan ketika aparat Pemerintah Kota Padang tidak melakukan penjagaan di Jalan Permindo tersebut.

Fenomena ketidakpatuhan PKL terhadap program penataan Pemerintah Kota Padang dilihat dari tidak adanya perubahan perilaku PKL dalam mentaati aturan yang telah ditetapkan Pemerintah Kota Padang di tiga lokasi tersebut, hal itu menunjukkan bahwa komunikasi yang dibangun Pemerintah Kota Padang dengan para PKL dalam penataan PKL belum berjalan dengan efektif. Oleh sebab itu perlu dilakukan upaya evaluasi secara berkelanjutan pada strategi komunikasi program penataan PKL di kawasan Pasar Raya. Evaluasi dilakukan pada proses komunikasi, baik dalam hal sosialisasi peraturan secara langsung maupun melalui

---

<sup>5</sup> Keputusan Walikota Padang No. 190 Tahun 2014 tentang Lokasi dan Jadwal Usaha Pedagang Kaki Lima

media informasi. Strategi komunikasi dan pendekatan-pendekatan secara persuasif kepada PKL, serta penegakkan aturan bagi PKL yang tetap melanggar peraturan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kota Padang. Dengan melakukan evaluasi terhadap strategi komunikasi, segala hambatan komunikasi dan gangguan yang menyebabkan macetnya aliran informasi dan peluang yang terlewat dapat diketahui, sehingga diperoleh cara yang tepat untuk meningkatkan dampak yang dikehendaki. Sehingga Pemerintah Kota Padang sukses dalam melakukan penataan PKL di kawasan Pasar Raya.

Arifin (1994:10) menjelaskan, merumuskan strategi komunikasi, berarti memperhitungkan kondisi dan situasi (ruang dan waktu) yang dihadapi dan yang akan mungkin dihadapi di masa depan, guna mencapai efektivitas. Sementara itu, Effendy (2000:29) berpendapat, bahwa strategi pada hakikatnya adalah Perencanaan (*planning*) dan Manajemen (*management*) untuk mencapai suatu tujuan. Namun untuk mencapai suatu tujuan tersebut, strategi tidak berfungsi sebagai peta jalan yang hanya menunjukkan arah saja, tetapi harus menunjukkan bagaimana taktik operasionalnya.

Untuk mencapai tujuan efektivitas komunikasi dalam hal penataan PKL di kawasan pasar Raya, strategi komunikasi harus dapat menunjukkan bagaimana operasionalisasi harus dilakukan, dalam arti kata bahwa pendekatan bisa berbeda sewaktu-waktu bergantung pada situasi dan kondisi. Jadi, dalam merumuskan strategi komunikasi diperlukan perumusan tujuan yang jelas.

Seperti yang dijelaskan Arifin (1994:10), strategi komunikasi adalah perencanaan dan manajemen untuk mencapai suatu tujuan. Tetapi kenyataan lain untuk mencapai tujuan tersebut, strategi bukan hanya berfungsi seperti peta jalan yang hanya menunjukkan arah yang akan dituju saja, untuk itu strategi harus dapat menunjukkan teknik operasionalnya yang harus dilakukan. Dengan maksud bahwa pendekatan bisa berbeda-beda sewaktu-waktu tergantung pada keadaan dan kondisi yang sedang dihadapi.

Pace, Peterson, dan Durnett dalam bukunya *Techniques for effective Communication* menyatakan bahwa tujuan sentral dari strategi komunikasi adalah:

- a. *To secure understanding*, yakni memastikan komunikan mengerti pesan yang diterimanya
  - b. *To establish acceptance*, andaikata ia sudah mengerti dan menerima, maka penerimaannya itu harus dibina
  - c. *To motivate action*, lalu pada akhirnya kegiatan dimotivasi
- (Effendy, 1997:32)

Strategi komunikasi perlu disusun dengan perencanaan dan persiapan, sehingga taktik operasional komunikasi dan manajemen komunikasi dapat segera disesuaikan dengan faktor-faktor yang berpengaruh. Untuk mencapai tujuan komunikasi secara efektif, perlu memahami sifat-sifat komunikasi, elemen komunikasi, termasuk yang terpenting peran komunikator dan cara pengemasan pesan yang akan disampaikan.

Tanpa strategi komunikasi, bukan tidak mungkin akan menimbulkan pengaruh yang negatif. Ada baiknya tujuan komunikasi dinyatakan secara tegas sebelum komunikasi dilancarkan. Strategi komunikasi, baik secara makro

(*planned multy media strategy*) maupun secara mikro (*single communication medium strategy*) mempunyai fungsi ganda, diantaranya:

1. Menyebarkan pesan komunikasi yang bersifat informatif, persuasif dan instruktif secara sistematis kepada sasaran untuk memperoleh hasil yang optimal
2. Menjembatani “kesenjangan budaya” (*cultural gap*) akibat kemudahan diperolehnya dan kemudian dioperasionalkannya media massa yang begitu ampuh, yang jika dibiarkan akan merusak nilai-nilai budaya. (Effendy, 1981:32)

Strategi komunikasi dalam program penataan PKL di kawasan Pasar Raya Padang meliputi pemilihan (identifikasi) komunikator dalam penyampaian pesan, penyusunan pesan, pemilihan media komunikasi yang digunakan, dan pengenalan atau pendekatan terhadap *audiens*. Dengan demikian, strategi komunikasi bertujuan untuk meningkatkan efektivitas sistem komunikasi Pemerintah Kota Padang dalam melaksanakan program penataan PKL di kawasan Pasar Raya, sehingga program penataan PKL di kawasan Pasar Raya bisa berjalan dengan sukses.

## 1.2 Rumusan Masalah

Pemerintah Kota Padang terus melakukan evaluasi terhadap program kerja dalam penataan PKL di kawasan Pasar Raya, hal itu bertujuan agar terciptanya lingkungan yang tertib, bersih dan indah. Namun, setelah diluncurkan program kerja yang baru hasilnya tetap saja belum memuaskan, PKL masih belum memiliki kesadaran untuk mematuhi peraturan yang telah ditetapkan.

Lahirnya Keputusan Walikota Padang Nomor 190 Tahun 2014 tentang Lokasi dan Jadwal Usaha Pedagang Kaki Lima (PKL), merupakan program

Pemerintah Kota Padang tentang penataan PKL di kawasan Pasar Raya Padang untuk menyelesaikan persoalan PKL di kawasan Pasar Raya Padang yang tidak kunjung selesai, yaitu terokupasinya ruang publik (jalan raya, trotoar, tempat parkir) sebagai tempat berdagang PKL. Pada penataan PKL sebelumnya pernah terjadi bentrokan yang menimbulkan korban luka di pihak PKL dan Pemerintah Kota Padang, serta gugatan hukum yang dilayangkan PKL terhadap Pemerintah Kota Padang. Tentunya, persoalan tersebut menimbulkan masalah baru lagi dalam penataan PKL di kawasan Pasar Raya Padang.

Implementasi program kerja Pemerintah Kota Padang dalam penataan PKL di kawasan Pasar Raya saat ini memerlukan penciptaan suasana yang kondusif dan prinsip-prinsip edukatif dalam proses sosialisasi program penataan PKL, dengan harapan PKL di kawasan Pasar Raya memiliki kesadaran tanpa adanya keterpaksaan dalam mentaati segala peraturan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kota Padang. Dengan demikian, strategi komunikasi menjadi *starting point* dalam melakukan upaya penataan PKL oleh Pemerintah Kota Padang, baik strategi komunikasi yang bersifat informatif, persuasif, dan instruktif terkait sosialisasi peraturan penataan PKL yang berkaitan dengan lokasi dan jadwal usaha yang diperbolehkan dan dilarang bagi PKL untuk berdagang. Sosialisasi program penataan PKL bisa dilakukan melalui komunikasi langsung (*face to face*) dengan PKL, pertemuan dengan kelompok-kelompok PKL, melalui media komunikasi seperti spanduk, baliho, *running text digital*, corong informasi di Pos Pasar Raya, hingga sosialisasi melalui media massa.

Dari perumusan masalah di atas, pertanyaan penelitian ini adalah; “Apa strategi komunikasi Pemerintah Kota Padang dalam melaksanakan program penataan PKL di kawasan Pasar Raya?”

### 1.3 Tujuan Penelitian

Untuk menganalisis strategi komunikasi Pemerintah Kota Padang dalam melaksanakan program penataan PKL di kawasan Pasar Raya Padang.

### 1.4 Manfaat Penelitian

#### 1. Manfaat Akademik

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pengembangan ilmu komunikasi, khususnya yang berkaitan dengan strategi komunikasi instansi pemerintah. Selain itu, diharapkan pula penelitian ini dapat menjadi bahan masukan untuk penelitian selanjutnya yang lebih mendalam di bidang ilmu komunikasi, dan di bidang komunikasi pemerintah khususnya.

#### 2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pengelolaan sistem komunikasi di Pemerintah Kota Padang, sehingga dapat digunakan untuk menentukan langkah selanjutnya dalam merancang suatu strategi komunikasi yang lebih efektif dalam penataan PKL di kawasan Pasar Raya Padang.