BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Implementasi kebijakan adalah persoalan yang sering dihadapi di Negara Indonesia. Salah satu diantaranya adalah yang terkait dengan penerapan peraturan tentang peraturan perilaku maksiat. Menyelesaikan permasalahan yang berkaitan dengan perilaku maksiat, dibutuhkan kerjasama yang serius antara pemerintah daerah dan masyarakat sekitar.

Menurut Syaukani implementasi merupakan suatu rangkaian aktivitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana diharapkan. Rangkaian kegiatan tersebut mencakup, *Pertama* persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. *Kedua,* menyiapkan sumber daya guna menggerakkan kegiatan implementasi termasuk didalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan dan tentu saja penetapan siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijaksanaan tersebut. *Ketiga,* bagaimana menghantarkan kebijaksanaan secara kongkrit ke masyarakat.[1]

Implementasi kebijakan menentukan apakah kebijakan aplikabel di lapangan dan berhasil untuk menghasilkan output dan uotcomes seperti yang direncanakan.[2] Dalam konteks administrasi, pencapaian sasaran seperti itu

---

[1]Syaukani, dkk. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Pustaka Pelajar : Yogyakarta. 2004. Hlm 295.

[2]Indiahono D. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Yogyakarta: Gava Media. 2009. Hlm 143

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

disebutnya efektif.[3] Dalam konteks di atas, implementasi kebijakan dilakukan oleh aparat dan pejabat pelaksana kebijakan agar tujuan kebijakan dapat dicapai. Kesenjangan antara tujuan kebijakan dengan hasil yang dijalankan menunjukkan ketidak-efektifan sebuah implementasi kebijakan tersebut. Untuk memudahkan pelaksanaan, standar operasi mesti tersedia untuk memudahkan pelaksanaan kebijakan di lapangan oleh aparat dan pejabat terkait.[4] Dari sisi ini berarti implementasi kebijakan dapat dilaksanakan dengan berpedoman kepada peraturan yang mengaturnya dalam pelaksanaan di lapangan.[5]

Tidak dapat dipungkiri jika keberhasilan implementasi kebijakan tidak berdiri sendiri karena terkait dengan beragam kepentingan yang melekat pada pihak yang terlibat. Sementara itu kepentingan terkait dengan beragam ajaran yang telah tertanam dalam diri masing-masing pihak yang satu dengan yang lainnya sering berbenturan.[6] Kondisi semacam inilah yang menyebabkan implementasi kebijakan bisa menjadi sulit sehinga hasil perumusan bisa berbeda jauh tatkala telah diimplementasikan.

Kajian tentang implementasi kebijakan ini banyak yang belum mendapatkan perhatian, umumnya kajian yang dilakukan banyak membahas tentang keberhasilan dari implementasi. Tidak banyak pembahasan tentang kegagalan dari implementasi kebijakan yang telah ditetapkan, walaupun ada hanya sedikit yang membahasnya. Selain itu penelitian tentang implementasi juga dilakukan oleh penelitian lain lebih melihat kepada persoalan-persoalan yang

---

[3]Sumaryana, A, dkk. *Pengantar llmu Administrasi*. Bandung : LP3AN. 2009. Hlm 23.
[4] Budi Winarno. *Kebijakan Publik, Teori & Proses*. Media Pressindo : Yogyakarta. 2007.
[5]Budiman Rusli. *Kebijakan Renumerasi Berbasis Kinerja*. Jurnal llmu Administrasi Negara. Unsub. 2010.
[6]Sumaryana.*Op.Cit*. Hlm 24.

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

tidak terkait dengan perilaku, misalnya tentang pembangunan, infrastruktur dan sebagainya. Tetapi kajian tentang perilaku maksiat itu jarang ditemukan kalau tidak terkait dengan filosofi masyarakatnya maka implementasi kebijakan itu tidak pernah ada di beberapa daerah.

Kegagalan implementasi kebijakan terjadi karena 2 (dua) hal, pertama tidak terimplementasikan dan kedua implementasi yang tidak berhasil. Tidak terimplementasikan berarti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, dimana ada kemungkinan terjadi bargaining politik, tidak menguasai permasalahan, tidak ada koordinasi dan lain sebagainya. Sementara itu implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi jika suatu kebijakan telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun terjadi kondisi eksternal yang tidak menguntungkan seperti pergantian kekuasaan, perpindahan posisi dan lain sebagainya.[7]

Lebih Lanjut Winarno mengatakan suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang telah direncanakan dengan sangat baik mungkin juga akan mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kegiatan.[8]

Gow dan Morss menyatakan bahwa ada beberapa faktor yang menjadi hambatan dalam implementasi kebijakan yaitu:

---

[7]Winarno. *Op Cit*.
[8]*Ibid.,*

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

1. Hambatan politik. Hambatan politik bisa saja tejadi ketika ada berbagai "kepentingan" para aktor di dalamnya sehingga menjadikan kebijakan yang telah terencana menjadi tidak tepat sasaran.
2. Kelemahan institusi. Institusi merupakan organisasi pelaksana penentu yang langsung bersentuhan dengan masyarakat. Hal ini berarti bahwa terdapat berbagai kegiatan baik itu sosialisasi kebijakan, pengetahuan kebijakan maupun pelaksanaan kebijakan itu sendiri. Tetapi terkadang hal ini menjadi hambatan ketika para pelaksana belum memahami sepenuhnya tentang kebijakan yang akan dilaksanakan.
3. Ketidakmampuan sumber daya manusia. Ketidakmampuan sumber daya manusia pelaksana kebijakan dapat dikategorikan pada bidang teknis dan administratif yang kadang kala membuat masyarakat kebingungan ketika ada sebuah kebijakan-kebijakan yang baru, dimana ini sangat erat kaitannya dengan pemberitahuan kebijakan maupun program-program baru yang mana akan menimbulkan kekecewaan bagi masyarakat.
4. Perbedaan agenda tujuan aktor. Seringkali ketika kebijakan itu disusun, berbagai aktor kebijakan memiliki tujuan masing-masing untuk memenuhi kebijakan tersebut, sehingga yang terjadi adalah bukan kebijakan yang tertuju kepada kepentingan masyarakat, tetapi "hanya" kepentingan berbagai aktor yang terlibat dalam penyusunan tersebut.

Kota Padang merupakan salah satu destinasi wisata di Indonesia yang terletak di pantai barat Pulau Sumatera terutama dalam bidang kepariwisataan dan kelautan. Lokasi yang banyak di kunjungi wisatawan domestik dan mancanegara

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

jika berlibur ke Kota Padang salah satunya adalah wilayah pantai. Memang Kota Padang dari tahun ke tahun memfokuskan pembangunan sektor wisata pantai menjadi yang utama. Sesuai dengan rencana strategis 2014-2019 Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Padang yang merupakan salah satu pelaku pembangunan kebudayaan dan kepariwisataan merumuskan visi sebagai berikut: "*Menjadikan Padang sebagai Destinasi Wisata Pesisir yang nyaman dan berkesan indah".* Dengan Misi diantaranya : (1). Mengembangkan destinasi pariwisata yang nyaman dan berdaya saing. (2). Mengembangkan potensi seni dan budaya pelestarian cagar budaya. (3). Melibatkan partisipasi semua lapisan masyarakat dalam pengembangan kepariwisataan. (4). Meningkatkan kesejahteraan perekonomian masyarakat dengan menggerakan kepariwisataan ekonomi kreatif. (5). Meningkatkan dukungan pelayanan guna terwujudnya kualitas kinerja organisasi.[9]

Dengan semakin populernya tempat-tempat wisata halal di berbagai negara dan ditambah dengan populasi Muslim Dunia yang terus meningkat setiap tahunnya menjadikan wisata halal sebagai sebuah trend "*wisata jaman now*". Tidak salah jika berbagai negara yang ada di dunia berlomba – lomba untuk menargetkan wisatawan muslim sebagai target pasar. Sumatera Barat sebagai salah satu provinsi di Indonesia juga tidak mau kalah untuk mendatangkan wisatawan muslim domestik dan mancanegara untuk berlibur ke Sumatera Barat. Maka dari itu, Kota Padang sebagai ibu kota Provinsi Sumatera Barat dalam

[9]Rencana strategis 2014-2019. Diakses di *PPID.Padang.go.id/Home/download_file*. Tanggal 21 Oktober 2018 pukul 23.03 WIB.

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

perkembangan pariwisatanya disesuaikan dengan aturan-aturan Islam mengingat penduduk Provinsi Sumatera Barat mayoritas beragama Islam.

Seiring dengan perkembangannya, beberapa masalah muncul dan menjadi persoalan yang harus diselesaikan pemerintah diantaranya yaitu perbuatan mesum atau maksiat yang dilakukan pemuda-pemudi yang berstatus pacaran di lokasi wisata tersebut. Masalah mesum di tempat pariwisata tentunya menjadi nilai negatif dan bertentangan dengan norma masyarakat Kota Padang khususnya di sektor wisatanya. Seakan tak pernah habisnya, para pedagang yang berjualan di sekitar lokasi wisata pantai masih saja menyediakan tempat untuk pengunjungnya memiliki kesempatan berbuat maksiat, seperti masih saja menyediakan payung yang rendah atau "*ceper*" atau meminimkan penerangan di sekitar tempat duduk, bahkan dengan sengaja menutup area tempat duduk pengunjung dengan terpal atau plastik sehingga tidak terpantau oleh pengunjung yang lain. Lebih parahnya lagi, beberapa warga dengan sengaja membuatkan tempat untuk melakukan hubungan badan bagi sepasang muda-mudi yang masih pacaran.

Setelah banyaknya perubahan yang dilakukan pemerintah Kota Padang terhadap Pantai Padang terkait dengan perilaku maksiat ternyata masih banyak masyarakat yang melanggar dan tidak mematuhi aturan aturan mengenai ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Berdasarkan Peraturan Daerah No 11 Tahun 2005 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat pada

Bab VII Pasal 10 ayat 4 mengenai Tuna Sosial menyatakan bahwa[10] "Setiap orang dilarang berpelukan dan berciuman ditempat umum".

Maka berikut ini merupakan beberapa pelanggaran terhadap Peraturan Daerah Kota Padang No. 11 Tahun 2005 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat pada tahun 2015 sampai dengan tahun 2018.

Tabel 1.1
Pelanggaran Terhadap Perda No 11 Tahun 2005 Pada bulan Januari-Desember tahun 2015-2018

Tahun	Kegiatan					
	Pekat	**Miras**	**PKL/Bangli**	**Pelajar**	**Pengamen**	**Gepeng**
2015	572	27	189	425	32	148
2016	1243	336	549	1142	79	66
2017	1891	1853	321	1189	54	200
2018	393	260	645	172	19	39
Jumlah	**4098**	**2476**	**1704**	**2928**	**164**	**453**

Sumber data Sekunder Satpol PP Kota Padang

Berdasarkan tabel/data di atas pelanggaran lebih banyak terjadi pada penyakit masyarakat (pasangan ilegal/selingkuh, pacaran tidak sewajarnya di tempat umum, LGBT) dan pelanggaran oleh pedagang kaki lima (PKL)/bangunan liar, serta miras dan pelajar yang bolos maupun tawuran yang angka pelanggaran mencapai ribuan dalam 4 tahun terakhir. Peningkatan yang signifikan terjadi pada salah satu kasus yaitu pada penyakit masyarakat, baik yang ditertibkan di rumah kos, mobil bergoyang, pondok baremoh (pondok mesum) serta di lokasi wisata seperti di pinggir Pantai Padang. Peningkatan pelanggaran penyakit masyarakat di tempat wisata ini tidak lepas kaitannya dengan PKL/bangunan liar yang ada disepanjang Pantai Padang Kota Padang.

[10]Peraturan Daerah Kota Padang No 11 Tahun 2005 Bab VII Pasal 10 mengenai Tuna Sosial.

Hal ini menjadi salah satu alasan kenapa penelitian tentang implementasi kebijakan ini penting dilakukan mengingat nilai dan norma masyarakat Sumatera Barat dan Kota Padang khususnya adalah daerah yang religius. Selain itu, meskipun perda Kota Padang tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat telah ada, kenapa sampai saat ini perilaku maksiat di lokasi objek wisata belum bisa diatasi? Maka dari itu, kajian tentang perilaku maksiat di lokasi objek wisata ini menjadi pembeda dengan penelitian penelitian yang sebelumnya.

Penelitian ini melihat kedalam konteks perilaku, terutama terkait dengan perilaku maksiat. Kota Padang merupakan barometer pelaksanaan filosofi Minangkabau Adat Basandi Sara, Sara Basandi Kitabullah. Oleh karena itu implementasi Perda No 11 Tahun 2005 tentang ketertiban umum dan ketentraman masyarakat sangat penting untuk diteliti.

1.2. Rumusan Masalah

Dalam Perda Kota Padang No. 11 Tahun 2005 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat dijelaskan pada Bab VII pasal 10 ayat 4 yang berbunyi : " *Setiap orang dilarang bepelukan dan berciuman di tempat umum* ". Aturan ini berlaku bagi setiap orang yang berada di tempat umum seperti lokasi wisata dan dilarang untuk melakukan tindakan atau perbuatan berpelukan, berciuman dan melakukan maksiat. Selain itu pada Bab VII pasal 11 Ayat 1 yang berbunyi : "*Pengawasan dan Penertiban terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah ini dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku* ". Maka dari itu Satpol PP memiliki

kewenangan sesuai dengan aturan yang telah ditetapkan untuk mengawasi dan menertibkan bagi orang yang melanggar Pasal 10 ayat 4 di atas. Dengan kata lain, Satpol PP Kota Padang adalah pihak yang berwenang dan memiliki kebijakan dalam menjaga ketertiban dan ketentraman masyarakat di lokasi wisata Kota Padang.

Berdasarkan observasi peneliti, hampir di setiap objek wisata pantai yang ada di Kota Padang terindikasi dijadikan lokasi untuk bermesraan. Seperti dengan adanya fenomena *"tenda ceper"* yang berada di pinggir jalan sekitar batu grip pada pukul 21:00, peneliti mendapati suasana yang jauh berbeda dari pada kawasan lain yaitu penerangan yang minim, payung untuk berteduh dengan posisi yang sangat rendah tetapi pengunjungnya terlihat sangat ramai. Terlihat pengunjung pada kawasan tersebut rata-rata anak muda yang berpasangan. Mereka cenderung duduk di batu grip yang memang tidak memiliki penerangan yang memadai.[11]

Sebagai OPD yang bertanggung jawab dalam menjaga ketertiban Umum dan ketentraman masyarakat Satpol PP Kota Padang telah melakukan kewajibannya dengan baik. Berbagai macam operasi razia secara rutin dilakukan hingga eksekusi pembongkaran. Permasalahan yang muncul pada saat Satpol PP melakukan penertiban terhadap kafe "*tenda ceper*" yang berada di Pantai Padang, petugas sering kali mendapatkan perlawanan dari warga yang tidak terima warung "*tenda ceper*" milik mereka disita.

[11]Observasi di sepanjang Pantai Padang . Tanggal 23 Maret 2019 mulai dari pukul 19.00 WIB sampai pukul 23.30 WIB.

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

Perlawanan yang sering dihadapi diantaranya petugas sering menerima caci maki dari penyedia cafe *"tenda ceper*" bahkan ada yang berujung dengan perkelahian. Suasana tidak kondusif inilah yang kemudian memicu konflik fisik antara kedua belah pihak. Para petugas Satpol PP yang sedang menjalankan tugas di bawah intimidasi dan caci maki pedagang serta penyedia cafe tenda ceper, memutuskan untuk bertindak tegas dengan menyita barang dagangan yang ada. Hal ini tentu saja membuat para pedagang dan penyedia cafe tenda ceper tidak terima. Tidak puas hanya dengan melontarkan caci maki, salah seorang pedagang nekat mengambil senjata tajam dan mengejar petugas Satpol PP. Akhirnya proses penertiban pedagang dan penyedia cafe tenda ceper terhenti setelah pihak kepolisian turun tangan dan memediasi.[12]

Konflik yang terjadi tersebut tidak menyurutkan niat pemerintahan kota untuk memberantas tenda ceper, yang sudah lekat sebagai lokasi maksiat. Sebulan setelah konflik, petugas Satpol PP dan aparatur pemerintahan kembali diturunkan untuk melakukan penertiban secara menyeluruh untuk semua cafe tenda ceper di sepanjang kawasan pantai. Perlawanan dan penolakan dari pihak pedagang dan penyedia cafe tenda ceper kembali dihadapi para petugas. Tidak ingin kembali gagal, para petugas Satpol PP yang didampingi beberapa aparat kepolisian, menyita dagangan dan memindahkan becak motor pedagang dari lokasi pinggir pantai. Namun demikian, para pedagang yang tidak terima barang dagangannya disita, mulai memprovokasi petugas dengan melempari batu. Sehingga bentrok

[12]Lihat, Okenews. 2016. 26 Januari.Tertibkan PKL Satpol PP Nyaris Dibacok, diakses di https://news.okezone.com/read/2016/01/26/340/1297854/tertibkan-pkl-satpol-pp-nyaris-dibacok , Tanggal 23 April 2019 pukul 20.00 WIB.

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

dan perang batu antara petugas Satpol PP dan para pedagang tidak terelakkan, dan mengakibatkan beberapa korban dari kedua belah pihak.[13]

Sekarang setelah semua pedagang dan pemilik kafe ditertibkan dan diijinkan kembali berjualan dengan persyaratan, tidak diperbolehkannya penggunaan payung dan tenda yang terlalu rendah, situasi di lapangan mulai kondusif. Namun pun demikian, konflik fisik yang pernah terjadi antara petugas Satpol PP dan para pedagang, membekas cukup dalam. Hal ini mengakibatkan adanya "percikan-percikan" konflik antara kedua belah pihak, yang merupakan efek dari dendam lama akibat bentrok tempo hari.

Seperti yang terjadi pada salah satu anggota Satpol PP Kota Padang yang menyatakan bahwa pernah mendapat serangan dari anak pemilik cafe "*tenda ceper*" yang awal mula masalahnya adalah karena kehadiran salah satu anggota Satpol PP Kota Padang yang *standby* di dekat cafenya sehingga pemilik kafe tersebut mencaci maki beberapa anggota yang bertugas sehingga berujung pada perkelahian.[14]

Para pedagang dan penyedia cafe dikawasan pantai Padang hampir seluruhnya merupakan warga setempat. Umumnya sebuah lokasi objek wisata, warga setempat merasa mereka harus mendominasi setiap peluang usaha di kawasan tersebut. Potensi ekonomi dari sebuah objek wisata memunculkan keinginan para warga setempat untuk bisa mengatur dan menguasai seluruh pengelolaan, terutama yang bersifat ekonomis. Namun ada kalanya prilaku seperti

---

[13]Lihat NewsSumbar, 2016. 13 Februari. Bentrok Satpol PP vs PKL di Pantai Padang, di akses di www.newssumbar.com. Tanggal 23 April 2019 pukul 22.00 WIB.
[14]Hasil wawancara dengan Apnika Arsena anggota Satpol PP Kota Padang, di kantor Satpol PP Kota Padang Jalan Tan Malaka, tanggal 27 April 2019 pukul 08.30 WIB.

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA

itu berujung akan sikap semaunya dan tidak lagi mengindahkan norma-norma yang berlaku.

Bertahun-tahun para pedagang dan penyedia cafe tenda ceper, beserta warga setempat lainnya yang hidup dari objek wisata, cukup sulit untuk di atur untuk ketertiban umum. Disisi lain, warga setempat memanfaatkan segala kondisi demi memperoleh pendapatan maksimal. Hal ini terjadi disebabkan oleh kurangnya atau sulitnya kontrol dan pengawasan oleh pihak-pihak terkait. Sehingga cara-cara yang salah dan tidak wajar, menjadi kebiasaan yang membentuk prilaku warga setempat di daerah tersebut. Oleh karena itu, adanya penertiban tenda ceper di kawasan itu, membuat para pedagang dan penyedia cafe tenda ceper merasa terusik dan tidak terima. Perlawanan dan penolakan mereka merupakan wujud kekhawatiran atas berkurangnya pendapatan demi menyambung hidup.

Maraknya perilaku maksiat ini di pengaruhi lingkungan sosial masyarakat yang cenderung tidak peduli dengan aturan dan norma sehingga menganggap biasa hal-hal diluar batas kewajaran yang sebenarnya hal itu tidak wajar pada umumnya. Tidak kondusifnya situasi pada saat penertiban Satpol PP di Pantai Padang juga dipengaruhi oleh lingkungan sosial, ekonomi dan politik masyarakat Pantai Padang yang cenderung lebih keras dari daerah-daerah lainnya. Untuk tercapainya tujuan dari implementasi, lingkungan sosial, ekonomi dan politik sebagai faktor eksternal perlu diperhatikan karena seringkali faktor lingkungan menjadi biang keladi gagalnya sebuah kebijakan. Sering kali bentrokan terjadi di lapangan disebabkan karena memang adanya dua kepentingan yang berbeda.

Berdasarkan uraian di atas penelitian ini mengasumsikan bahwa Perda No. 11 Tahun 2005 Kota Padang Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat belum bisa mengatasi perilaku maksiat di Pantai Padang. Asumsi kedua adalah pengaruh lingkungan sosial masyarakat pada Objek Wisata Pantai Padang perlu di analisis lebih lanjut kenapa sering terjadi perlawanan masyarakat ketika Perda No 11 tahun 2005 diimplementasikan. Maka dari itu, penulis dapat merumuskan masalah penelitian adalah **Bagaimana implementasi perda Kota Padang No 11 Tahun 2005 tentang ketertiban umum dan ketentraman masyarakat di objek wisata Pantai Padang?**

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan dan menganalisis, serta mengungkapkan aspek-aspek transformatif pada lingkungan sosial, ekonomi dan politik setelah implementasi Perda No 11 Tahun 2005 tentang ketertiban umum dan ketentraman masyarakat di Kota Padang.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Secara akademis, penelitian ini dapat menjelaskan konsep lingkungan sosial dalam mempengaruhi kebijakan Publik.
2. Secara praktis, penelitian ini dapat menjadi acuan bagi pembaca guna memperluas wawasan mengenai implementasi kebijakan dan menjadi bahan masukan bagi pemerintah Kota Padang untuk meningkatkan dan mengembangkan mutu, kualitas dan citra yang baik untuk sektor destinasi wisata Kota Padang.

UNIVERSITAS ANDALAS
UNTUK KEDJAJAAN BANGSA