

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kebijakan publik sejatinya memiliki tujuan guna menghasilkan keteraturan dan kesejahteraan masyarakat melalui regulasi yang diimplementasikan oleh pemerintah.¹ Salah satu kebijakan publik yang diterapkan di Kota Padang yaitu Peraturan Daerah (yang selanjutnya disingkat Perda) Kota Padang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (PKL).² Didalamnya tertuang secara konkrit pembahasan pengelolaan PKL untuk melakukan usaha di kawasan Pantai Padang sekaligus pelengkap Perda Nomor 4 Tahun 2007 yang menjadi pembaharuan dari Perda Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat. Disebut sebagai pelengkap karena pada realitanya PKL menjadi salah satu aspek yang dapat mengganggu ketertiban umum dan ketentraman masyarakat apabila menggunakan hak ataupun fasilitas yang diperuntukkan bagi masyarakat umum, seperti trotoar dan lainnya. Kebijakan ini diterbitkan memiliki misi pengelolaan keberadaan PKL yang diupayakan pemerintah agar tidak mengusik tata ruang kota, kebersihan dan estetika wilayah wisata, serta kelancaran lalu lintas terkhususnya pada kawasan Pantai Padang yang menjadi salah satu ikon wisata unggulan di Provinsi Sumatera Barat.

Sebagai perwujudan yang dilakukan dengan diterapkannya Perda Nomor 3 Tahun 2014, yaitu Pemerintah Kota Padang di tahun 2023 silam mengencarkan

¹ W.N. Dunn. *Public Policy Analysis an Integrated Approach* (6th edition). (2018). Routledge

² Pemerintah Kota Padang. *Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima*. (2014). Pemko Padang.

relokasi PKL dari kawasan Pantai Padang ke Pasar Kuliner Pantai Padang. Tujuan dilakukannya relokasi ini untuk memberikan konsep wisata yang lebih tertata, memberikan lokasi usaha khusus untuk para pedagang serta supaya pengunjung wisata semakin tertarik dengan Pantai Padang.³



Gambar 1.1
Pasar Kuliner Pantai Padang

Sumber: Data sekunder dari padek.jawapos.com

Pada kenyataannya hal yang berhubungan pada penurunan kesejahteraan masih kerap dirasakan oleh PKL yang terkena dampak dari kebijakan tersebut, seperti menjadi korban atas penertiban serta pengusuran lahan usaha mereka oleh pemerintah melalui Satpol PP sehingga memberikan kerugian bagi mereka secara materil maupun non materil.⁴ Kebijakan ini mengalami berbagai jenis hambatan yang mengakibatkan gagalnya implementasi Perda dengan dilakukannya relokasi PKL tahun 2023. Sebagian besar PKL menolak untuk direlokasi sebab lokasi yang baru dianggap tidak strategis, terkesan tidak dipersiapkan dengan matang serta tingkat omzet pedagang yang berkemungkinan berkurang atau menurun.

³ Diskominfo. 2023. "Beri Solusi, Begini 'Pasar Kuliner Pantai Padang'". Padang.go.id. Diakses dari <https://padang.go.id/beri-solusi-begini-pasar-kuliner-pantai-padang>, pada 20 Februari 2025.

⁴ Aminullah. Evaluasi Strategi dan Arah Kebijakan Penataan dan Pemberdaya Pedagang Kaki Lima (Studi tinjauan di Kota Surabaya). *Jurnal Kebangsaan*. Vol.1 no.2. (2016) hlm. 38-45

Dirumuskannya kebijakan publik oleh pemerintah bersama *stakeholders* seharusnya menjadi jawaban penanggulangan kebutuhan masyarakat yang berlandaskan dengan azas kepentingan masyarakat,⁵ serta menata kembali ruang publik sesuai yang telah ditentukan dalam Peraturan dan Undang-Undang. Tentu sudah menjadi hal yang lumrah apabila suatu objek wisata diiringi dengan munculnya PKL terlebih masyarakat pun memiliki antusias menjadikan Pantai Padang sebagai destinasi favorit mereka. Lokasi yang strategis berada tidak jauh dari pusat kota menjadi alasan pengunjung untuk datang, maka tidak heran jika PKL menjadikan lokasi tersebut sebagai sumber untuk mencari nafkah dengan cara berdagang, mulai dari menjual air mineral di tepi jalan sampai menyediakan kursi beserta meja yang digelar di bibir pantai. Namun permasalahan tidak sesederhana itu, jumlah PKL yang semakin bertambah mengakibatkan pengunjung yang hanya ingin berpelesir di bibir pantai tidak banyak menyisakan ruang lapang, maka terbitlah Perda Kota Padang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL demi menjaga kenyamanan pengunjung.

Setelah berjalannya implementasi kebijakan penataan PKL di wilayah wisata Pantai Padang sejak diterbitkannya Perda, kerap terjadi naik turunnya dinamika antara Pedagang Kaki Lima yang berjualan dengan penertiban yang diinstruksikan oleh Pemerintah Kota demi mencapai tujuan penataan kawasan wisata dan kota yang nyaman. Aminullah menjelaskan bahwa persoalan tentang keberadaan PKL terkhusus di kota metropolitan telah menjadi warna tersendiri dan menjadi tugas yang selalu menemani pemerintah kota.⁶ Tentunya untuk melihat

⁵ Desrinelti, dkk. Kebijakan publik: konsep pelaksanaan. *Jurnal Riset Tindakan Indonesia*. Vol. 6(1). (2021). 83, hlm. 83-88

⁶ Aminullah, dkk. Implementasi Perda No. 09 Tahun 2002 Tentang Penataan dan Penertiban Pedagang Kaki Lima di Kota Pasuruan. *Jurnal Wacana*. Vol.18 no.3 (2015) hlm. 158-167

berhasil atau tidaknya kebijakan ini, tidak cukup hanya melihat dari aspek estetika kawasan wisata belaka, namun juga mampu melihat respon dari pihak yang terdampak pada kebijakan tersebut seperti PKL.



Gambar 1.2
Aksi Unjuk Rasa PKL Pantai Padang
Sumber: Data sekunder sumbarkita.id

Secara umum salah satu faktor dasar dari kegagalan sebuah kebijakan relokasi adalah resistensi PKL yang menolak untuk dipindahkan/direlokasi ke lokasi yang telah ditentukan. Pada kasus saat ini pedagang berpendapat bahwa lokasi yang akan dijadikan Pasar Kuliner tersebut tidak memiliki daya tarik bagi pelanggan sebab letaknya yang kurang strategis, lebih tepatnya tempat tersebut dahulunya menjadi lokasi parkir kawasan wisata Pantai Padang serta fasilitas yang tidak mendukung untuk aktivitas jual beli.⁷ Jika berkaca pada pengalaman relokasi yang juga telah dilakukan pemerintah di tahun 2015, di mana pemerintah menerapkan relokasi dengan menyiapkan Lapau Panjang Cimpago (LPC) sebagai tempat relokasi berupa bangunan permanen serta lebih representatif untuk PKL

⁷ Shyntia Aprizani. 2024. "Pedagang Keluhkan Pasar Kuliner Pantai Padang Sepi." Padek.jawapos.com, Diakses dari <https://padek.jawapos.com/padang/2364780143/pedagang-keluhkan-pasar-kuliner-pantai-padang-sepi> pada 24 Februari 2025.

yang direlokasi. Meskipun juga terjadi penolakan, namun relokasi pada saat itu dapat dikatakan lebih berhasil karena didukung dengan fasilitas yang lebih menjanjikan dibandingkan dengan Pasar Kuliner Pantai Padang yang dibuka pada tahun 2023.

Dalam konsep *good governance* menekankan pentingnya prinsip partisipasi menyampaikan gagasan yang menjadi hak demokrasi pada proses kebijakan. Diantara aspek yang menjadi pilar konsep *good governance*, yaitu pemerintah, masyarakat, serta pihak swasta turut andil sejak pengambilan keputusan perumusan, pelaksanaan, pengawasan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, serta pembinaan masyarakat tercantum didalam strategi pemerintah untuk pengelolaan.⁸ Namun dalam kasus relokasi ini, pedagang relatif merasa tidak didengarkan secara aktif dalam perencanaan relokasi. Mereka mengaku bahwa pada saat itu keputusan relokasi hanya bersifat *top-down* daripada *bottom-up* dan tidak mempertimbangkan kondisi sosial-ekonomi para pedagang di lokasi lama.⁹ Sementara itu menurut Cohen dan Uphoff, partisipasi dalam tahap perumusan kebijakan menjadi poin utama untuk menciptakan kebijakan yang mampu diterima serta bisa diterapkan dengan baik.¹⁰

Namun faktor kegagalan kebijakan relokasi tentu tidak dapat dilihat dari segi partisipasi saja. Pada teori implementasi kebijakan yang dijabarkan oleh Van Meter dan Van Horn, keberhasilan suatu kebijakan sangat berpengaruh terhadap

⁸ Dedi Rohman. "Partisipasi Masyarakat Dalam Program Bina Keluarga Balita (BKB) Pada UPTD Pengendalian Penduduk Wilayah Darmaraja Kabupaten Sumedang". (*Skripsi: STIA Sebelas April Sumedang, 2021*), hlm. 34

⁹ Lbhpadang.org. 2023. "Walikota Padang Berhenti Hadapkan PKL Pantai Padang dengan Satpol PP dan Aparat". Diakses dari <https://lbhpadang.org/walikota-padang-berhenti-hadapkan-pkl-pantai-padang-dengan-satpol-pp-dan-aparat/>. Pada 24 Februari 2025

¹⁰ Cohen and Uphoff. *Rural Development Participation*. Cornel University, New York. (1977). Hlm.8

beberapa aspek, mulai dari komunikasi antarkelompok berkepentingan yang berkaitan dengan partisipasi, lalu sumber daya yang dimiliki, dukungan dari kelompok sasaran, dan transparansi tujuan kebijakan. Pada kasus relokasi PKL di Pantai Padang ini, terdapat indikasi bahwa aspek-aspek tersebut tidak terwujud, sehingga menyebabkan kebijakan tidak berjalan sesuai dengan skema awal. relokasi yang semestinya menciptakan solusi untuk penataan kawasan wisata justru menciptakan masalah baru seperti protes dari para PKL, ketidaksiapan pemerintah dalam merumuskan kebijakan serta sepiunya pengunjung yang membeli dagangan juga dapat menjadi indikasi kegagalan kebijakan.

Dampak dari relokasi yang tidak dilaksanakan dengan baik ini memiliki pengaruh yang signifikan bagi PKL yang direlokasi. Sebagian kecil dari pedagang yang memilih pindah ke lokasi baru mengalami penurunan omzet secara drastis, bahkan ada yang memilih untuk berhenti berdagang dan kembali ke lokasi dagang yang lama dikarenakan tidak mampu bertahan di lokasi yang baru.¹¹

Fenomena ini semakin memperjelas bahwa relokasi ini tidak memenuhi tujuan awal dari Perda Nomor 3 Tahun 2014, yakni untuk menata, memberdayakan PKL dan menciptakan kawasan wisata yang lebih baik. Berbagai macam faktor dibalik fenomena ini dapat dikaji secara lebih rinci, maka dari itu penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut dan fokus pembahasan akan dikerucutkan pada “Kegagalan Kebijakan Relokasi Pedagang Kaki Lima Pantai Padang Ke Pasar Kuliner Pantai Padang Tahun 2025”

¹¹ Shyntia Aprizani, *Loc.cit.*

1.2 Rumusan Masalah

Dalam merealisasikan kebijakan relokasi ini, pemerintah merujuk pada Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (PKL)¹² dengan tujuan untuk menata dan meningkatkan kualitas pedagang kaki lima secara lebih terstruktur dan meningkatkan estetika serta kenyamanan ruang publik, khususnya di kawasan wisata seperti Pantai Padang. Peraturan ini bertujuan untuk menyeimbangkan penataan ruang publik dan pemberdayaan ekonomi informal karena PKL memegang peranan penting dalam perekonomian Kota Padang. Salah satu aktualisasi pemerintah dalam melaksanakan Peraturan tersebut adalah dengan merelokasi pedagang kaki lima ke Pasar Kuliner Pantai Padang pada tahun 2023 yang pada saat itu diputuskan oleh wakil wali kota Kota Padang, Ekos Albar¹³ dengan melimpahkan amanahnya kepada Dinas Pariwisata (Dispar) sebagai pengampu kebijakan tersebut karena masuk ke dalam lingkup kawasan wisata bersama dengan Dinas Perhubungan (Dishub) dan Satpol PP¹⁴ dengan tujuannya agar tempat wisata menjadi lebih tertata dan nyaman bagi pengunjung. seperti yang disampaikan oleh wakil wali kota, Ekos Albar dikutip dari katasumber.com¹⁵ :

“Konsep ini semacam Permindo Night Market. Kita akan fasilitasi tenda, lalu dibuatkan karpet agar pembeli bisa duduk (lesehan). Konsep ini juga untuk menjaga kebersihan Pantai Padang...”.

¹² Pemerintah Kota Padang, *Loc.cit.*

¹³Dodik Setyo. 2023. PKL di Pantai Padang Ditertibkan, Kemana Mereka Pindah? <https://www.rri.co.id/umkm/362648/pkl-di-pantai-padang-ditertibkan-kemana-mereka-pindah>. Diakses pada 20 Februari 2025

¹⁴ Rezi Azwar. 2023. Dinas Pariwisata Data PKL yang Akan Menempati Pasar Kuliner Pantai Padang. <https://padang.trubunnews.com/2023/09/25/dinas-pariwisata-data-pkl-yang-akan-menempati-pasar-kuliner-pantai-padang>. Diakses pada 20 Februari 2025

¹⁵ Ocky A. M. 2023. PKL yang Membandel di Pantai Padang Bakal Dipindahkan, Ini Lokasinya. <https://katasumber.com/pkl-yang-membandel-di-pantai-padang-bakal-dipindahkan-ini-lokasinya/> Diakses pada 11 Januari 2024

Pada saat pemerintah mengencarkan kebijakan relokasi ini, yang terjadi adalah beragam konflik antara PKL dengan pemerintah dimana kebijakan ditolak secara terang-terangan oleh PKL dikarenakan penempatan relokasi yang dinilai tidak representatif untuk ditempati sebagai lapak berdagang. Namun pemerintah menanggapi hal tersebut dengan cara tidak terlalu mengacuhkan para PKL dan tetap melanjutkan kebijakan relokasi ini dengan dalih bahwa Pasar Kuliner akan menjadi tempat yang representatif bagi PKL karena akan menjadi lokasi khusus nantinya dan akan dilengkapi fasilitasnya. Melihat tanggapan pemerintah yang tampak yakin, maka PKL pun tidak dapat menyanggah lagi sehingga sebagian besar dari PKL memilih untuk setuju dipindahkan ke Pasar Kuliner sebagai tempat relokasi.

Setelah kurang lebih satu tahun berlalu yakni tahun 2024 semenjak instruksi relokasi diberlakukan oleh pemerintah, beberapa masalah muncul sebagai akibat dari kebijakan relokasi ini, yang memperlihatkan bahwa kebijakan tersebut tidak selaras dengan apa yang terjadi pada realitasnya. Banyak penjual menyatakan bahwa lokasi yang dipilih oleh pemerintah untuk dijadikan Pasar Kuliner gagal menarik pelanggan, yang mengakibatkan penurunan penjualan para pedagang.¹⁶ Fasilitas yang dijanjikan pemerintah untuk lokasi relokasi tak kunjung dipenuhi, seperti akses air bersih, lampu penerangan yang memadai, karpet, *live music* belum sepenuhnya ada.¹⁷ Keresahan tersebut disampaikan oleh salah satu PKL bernama Yanti dalam sebuah wawancara di artikel padek.jawapos.com¹⁸ yang memilih untuk pindah ke lokasi relokasi, beliau menyatakan:

“Kami sudah dipindahkan tapi dibiarkan tidak ada jual beli seperti ini. Kami merasa kecewa dan merasa tidak diperhatikan oleh pemerintah. Karena

¹⁶ Shyntia Aprizani, *Loc.cit.*

¹⁷ Melati Oktawina. 2024. “Pengembangan Pasar Kuliner Pantai Padang Didukung Perbankan.” rri.co.id, <https://rb.gy/j1ldv3>, diakses pada 27 Februari 2025.

¹⁸ *Loc.cit.*, Shyntia Aprizani.

kami dipindahkan tapi dibiarkan seperti ini seperti terlantar dan tidak ada jual beli. Jangankan untung jualan di sini, kami malah merugi,”.

Sehingga puncak dari problematik ini adalah ketika penelitian ini di olah, pada tahun 2026 saat ini, PKL yang semula dipukul mundur untuk direlokasi ke Pasar Kuliner, kembali memenuhi bibir pantai untuk kawasan berdagang seperti sebelum diimplementasikannya kebijakan relokasi ini dan menyisakan beberapa PKL yang berada di Pasar Kuliner Pantai Padang. Hal ini pun menimbulkan pertanyaan tentang apakah kebijakan relokasi ini sungguh-sungguh direncanakan dengan mencermati kesiapan lokasi serta dampak yang kemudian ditimbulkan terhadap kelompok sasaran atau justru sebaliknya.

Kegagalan suatu kebijakan sangat bergantung pada beberapa faktor, menurut teori kegagalan kebijakan oleh Bob Hudson, dkk¹⁹, ekspektasi yang terlalu optimis, implementasi kebijakan dalam pemerintahan yang tersebar, ketidakpastian siklus politik. Perancangan kebijakan kolaboratif yang tidak memadai. Implementasi kebijakan dapat mengalami kegagalan jika salah satu dari faktor tersebut terpenuhi. Dalam relokasi PKL Pantai Padang, terdapat kemungkinan kepincangan dalam proses pelaksanaannya. Pemerintah tampaknya terlalu fokus pada penataan ruang tanpa mempertimbangkan keberlanjutan ekonomi PKL yang direlokasi, baik itu dari segi lokasi dan fasilitas yang dijanjikan, sehingga kegagalan dalam implementasi kebijakan juga dapat dikaitkan dengan kurangnya partisipasi PKL dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan.

Maka sah-sah saja apabila pedagang memberi klaim adanya kepincangan kebijakan seperti tidak pernah benar-benar diikutsertakannya PKL dalam diskusi

¹⁹ B. Hudson, et al., Policy failure and the policy implementation gap: can policy support programs help? *Policy Design and Practice*, 2(1) (2019) p. 1–14. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1540378>

saat pra dan pasca kebijakan diberlakukan. Hal ini berakibat kebijakan yang seharusnya menjadi solusi justru menimbulkan resistensi dari PKL secara langsung.

Peneliti berasumsi ketidakmatangan pemerintah dalam merumuskan, mengikutsertakan, serta memitigasi kebijakan yang terkesan terburu-buru untuk diimplementasikan kepada rakyat terdampak yakni PKL, dan orientasi pemerintah tampak tidak sepenuhnya memosisikan PKL sebagai aspek yang dimanfaatkan dalam mengembangkan wilayah wisata. Keadaan ini tidak dapat dipisahkan dari proses pembentukan kebijakan yang kurang berlandaskan kepada pendekatan ilmiah. Keputusan relokasi ini cenderung diambil secara *top-down* dan lebih mencerminkan keinginan untuk memenuhi ekspektasi pemerintahan terhadap Perda daripada hasil kajian yang mendalam terhadap kebutuhan dan kesiapan kelompok sasaran. Apabila pemerintah memiliki keyakinan relokasi PKL ke Pasar Kuliner akan berhasil, semestinya pemerintah menerima dan menyesuaikan masukan para pedagang dengan kebijakan relokasi serta mempersiapkan strategi-strategi apa yang bisa dilakukan untuk penyempurnaan lokasi Pasar Kuliner namun hal tersebut nihil.

Maka kemudian juga terdapat indikasi bahwa pemerintah kala itu tidak benar-benar memosisikan Pasar Kuliner sebagai sesuatu yang pasti dilakukan sebagai tujuan relokasi karena saat ini para PKL kembali ke lokasi berdagang sebelumnya sehingga dari hal-hal tersebut, tujuan awal dari kebijakan ini untuk merelokasi PKL ke Pasar Kuliner tidak tercapai sebagaimana mestinya. Maka dari itu untuk menjawab penyebab fenomena yang terjadi peneliti hendak memfokuskan permasalahan penelitian pada aktivitas relokasi dengan merumuskan masalah, yaitu apa faktor kegagalan kebijakan dalam merelokasi PKL Pantai Padang ke Pasar Kuliner Pantai Padang Tahun 2025?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis dan mendeskripsikan faktor kegagalan kebijakan relokasi PKL Pantai Padang ke Pasar Kuliner Pantai Padang.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memiliki manfaat:

1. Secara akademis,

Penelitian ini dapat menjadi bahan untuk menambah khazanah keilmuan di bidang ilmu politik khususnya dalam hal tata kelola dan penataan PKL guna pembangunan kawasan wisata, sebab secara akademis ilmu politik pun cukup krusial dalam hal menata segala aspek di sebuah kawasan wisata, sehingga dapat dijadikan referensi penelitian selanjutnya, serta melengkapi studi-studi yang telah membahas fokus penelitian yang juga mengarah kepada kegagalan kebijakan.

2. Secara praktis

Penelitian ini menjadi bahan pertimbangan pemerintah terkhusus dalam hal solusi yang dapat dijadikan opsi untuk dilakukan terhadap penanganan kebijakan yang ada dengan para PKL serta masyarakat yang juga merupakan unsur dalam memajukan kawasan wisata Pantai Padang.