

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Kota Padang saat ini merupakan sebagai Kota yang sedang dalam pemulihan dengan adanya bencana gempa 30 September tahun 2009 lalu. Dimana hal tersebut mengakibatkan runtuhnya pusat perekonomian di Kota Padang. Salah satunya adalah kawasan Pasar Raya Padang serta menimbulkan banyaknya karyawan yang di PHK dan pengangguran pun semakin bertambah. Runtuhnya pusat - pusat kegiatan ekonomi formal menyebabkan bertambahnya kegiatan perdagangan informal terutama di Pasar Raya, ini ditandai dengan semakin sempitnya jaringan jalan yang dipakai oleh para PKL. Keberadaan sektor informal saat ini memicu timbulnya konflik kepentingan terutama dengan adanya penyerobotan ruang publik yang berakibat pada terganggunya sirkulasi pada koridor - koridor dan jalan raya serta trotoar juga digunakan untuk kegiatan berdagang oleh PKL.

Pemerintah sebenarnya telah berupaya memperbaiki penampilan pasar raya Padang yang selama ini kondisinya kumuh dan sembrawut, ditambah lagi dengan reruntuhan Gempa September 2009 lalu yang semakin membuat wajah pasar raya semakin tidak beraturan. Dimana Pemerintah Kota telah melakukan penataan bangunan pasar dan membangun kios - kios penampungan sementara di sekitar pasar, hal ini dilakukan dalam upaya untuk menarik kembali minat pembeli untuk berbelanja di pasar tradisional ( Pasar Raya Padang ).

Dinamika perkembangan suatu kota akan membawa masyarakat ke dalam pola yang didominasi oleh kesibukan sehari-hari yang bersifat rutinitas dalam rangka pemenuhan hidup di kota. Kota Padang sebagai Ibukota Provinsi Sumatera Barat tidak lepas dari kecendrungan serupa. Perkembangan perekonomian beralih dari fase agraris memasuki fase industri, perdagangan, jasa dan perbankan. Sebagai Ibukota Provinsi Sumatera Barat, Kota Padang merupakan pusat dari segala aktivitas penyelenggaraan pemerintahan. Kota Padang merupakan pedoman dan menjadi acuan dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan daerah di Provinsi Sumatera Barat. Kota Padang harus menjaga ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Perkembangan perekonomian di Kota Padang menyebabkan munculnya permasalahan berkaitan dengan pedagang kaki lima, dimana permasalahan ini harus diselesaikan oleh Pemerintah Kota Padang, karena jika dibiarkan berlarut-larut dapat menjadi penghambat mewujudkan ketertiban umum dan kesejahteraan masyarakat.

Salah satu lokasi di Kota Padang yang merupakan tempat beraktivitas pedagang kaki lima adalah Jalan Permindo. Saat ini sebagaimana kita ketahui di Jalan Permindo begitu banyaknya dipenuhi oleh pedagang kaki lima yang mengakibatkan semakin sempitnya ruang publik yang dipergunakan untuk public, misalnya untuk berjalan kaki ataupun untuk lalu lintas kendaraan bermotor.

Pengusuran, Relokasi dan Kompensasi adalah tiga kata yang menjadi momok bagi para pedagang khususnya pedagang kecil/kaki lima pada saat harus berhadapan dengan kebijakan pemerintah terhadap nasib mereka. Fenomena perlawanan secara hukum dan fisik, bahkan anarkhisme kerap menjadi buntut dari

penegakan kebijakan pemerintah yang terkait dengan penataan pasar, tanpa terkecuali di Kota Padang Provinsi Sumatera Barat sendiri.

Penyempitan ruang publik ini dikarenakan pedagang kaki lima semakin lama semakin memperluas wilayah dagangannya. Berawal dari penggunaan badan jalan dan yang lebih parahnya pedagang kaki lima itu menyabotase trotoar dengan membangun tempat dagangan permanen. Tindakan yang dilakukan pedagang kaki lima ini semakin lama semakin mengurangi keberadaan ruang publik yang seharusnya dipergunakan untuk umum seperti badan jalan, trotoar dan tempat parkir.

Permasalahan PKL merupakan fenomena yang sangat rumit sekali dihadapi oleh Pemerintah Kota Padang. Di satu sisi pedagang kaki lima memberikan kontribusi yang cukup besar kepada pemerintah, namun dalam waktu yang bersamaan keberadaan mereka juga dianggap menimbulkan permasalahan bagi pemerintah maupun masyarakat lainnya. Hal ini disebabkan karena keberadaan PKL tersebut semakin tumbuh subur di perkotaan, sementara pemerintah kota tidak dapat menerima keberadaan mereka di tengah-tengah kota.

Hal ini disebabkan karena PKL pada umumnya dinilai oleh pemerintah melanggar Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Daerah yang telah diberlakukan, seperti peraturan mengenai penggunaan Fasilitas Umum (Fasum) dan Fasilitas Sosial (Fasos) yang tidak diperuntukkan bagi PKL. Sehingga PKL menjadi penyebab terjadinya kemacetan, PKL membuat kota menjadi tidak indah dan bersih serta PKL telah menciptakan kesemrawutan di tengah-tengah kota.

Begitu juga dengan permasalahan yang sampai saat ini belum dapat dituntaskan dan dicarikan solusinya.

Pada dasarnya penataan pasar araya dilakukan sesuai Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 8 Tahun 2002 tentang Pengelolaan dan Retribusi Pasar. Peraturan Pemerintah RI No. 21 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana memperkuat dasar penataan pasar raya pasca gempa, kemudian dalam pelaksanaan penataan Pasar Raya tersebut dibutuhkan pendanaan untuk menata dan mebangun kembali pasar raya. Dasar dari pengambilan dana untuk pembangunan pasar raya adalah Peraturan Pemerintah RI No. 22 Tahun 2008 Tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana kemudian untuk Kota Padang diatur dalam Peraturan Daerah Kota Padang tentang APBD. Dalam pelaksanaan pembangunan, dana diambil dari DPA SKPD Dinas Perindagtamben Kota Padang Tahun anggaran 2010 dan 2011.

Kebijakan Pemerintah Kota Pdang dalam pembangunan pasar raya tersebut dilandasi dengan Nota Kesepakatan antara Pemerintah Kota Padang dengan Dewan Perwakilan Rakyat daerah kota Padang No : 183.18/Huk-Pdg/2011 dan 170/1148.a/DPRD-PDG/VIII-2011 tentang Kebijakan Umum Anggaran Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2011 untuk membangun kembali Pasar raya Kota Padang sebagai Pusat perekonomian dalam rangka memulihkan kembali sektor ekonomi Kota Padang. Setelah dilakukan Nota Kesepakatan tersebut maka pada program DPA SKPD Dinas Perindagtamben ditambah anggaran dan kegiatan untuk pembangunan Pasar raya Inpres Kota Padang.

Namun dalam kesemua peraturan perundang-undangan di atas belum memuat konsep pengelolaan pasar secara komprehensif. Dimana masih muncul banyaknya permasalahan dalam pengelolaan pasar yang belum di atur dalam Peraturan Daerah ini, misalnya pengaturan mengenai batas radius pasar modern dengan pasar tradisional, bongkar muat komoditi, kemitraan swasta dan pedagang tradisional, pengaturan mengenai perdagangan informal yang masih bergabung dengan pasar tradisional, maupun ketentuan standar kualitas komoditi yang akan dijual dan sebagainya.

Kegiatan PKL semakin bertambah, ini dilihat dari perkembangan dan keberadaan jumlah PKL di setiap pasar bertambah, ini ditandai dengan adanya pemakaian ruang publik yang semakin meningkat sehingga peralihan fungsi lahan dari fungsi parkir, sirkulasi jadi tempat/lokasi berdagang PKL. Berdasarkan laporan dari Dinas Pasar Kota Padang, sekitar 1.363 pedagang berjualan di Pasar Raya Padang pada Tahun 2010. Untuk lebih jelasnya dapat di lihat dari tabel 1.1 berikut ini :

**Tabel 1.1**  
**Jumlah Jenis Dagangan PKL di Pasar Raya Tahun 2010**

No	Jenis Dagangan	Jumlah
1.	Pedagang Buah	67
2.	Pedagang Pakaian	310
3.	Pedagang Buku dan Majalah	8
4.	Pedagang Sepatu dan Sandal	66
5.	Pedagang Makanan dan Minuman	238
6.	Pedagang Assesoris	56
7.	Pedagang Mainan Anak-anak	15
8.	Pedagang Tas	15
9.	Pedagang Sayuran	118
10.	Pedagang CD/Kaset	21
11.	Pedagang Assesoris HP	12
12.	Pedagang Voucher	3
13.	Pedagang Daging	50
14.	Pedagang Jasa Kunci	8
15.	Jasa Sol Sepatu	14

16.	Pedagang dan Jasa Perbaikan Jam	69
17.	Pedagang Payung	3
18.	Pedagang Kaos, Peci dan Ikat Pinggang	35
19.	Pedagang Jasa Stempel dan Sablon	21
20.	Pedagang Perhiasan dan Assesoris	2
21.	Pedagang Bengkuang	7
22.	Pedagang Kosmetik	7
23.	Pedagang Emas	11
24.	Pedagang Kaca Mata	7
25.	Jasa Perbaikan Reket	1
26.	Cetak Pas Photo	1
27.	Pedagang dan Jasa Batu Akik	2
28.	Pedagang dan Jasa Perbaikan Elektronik	1
29.	Pedagang Sepeda Bekas	4
30.	Pedagang Makanan Ringan (Rokok, Air Mineral, Permen dll)	17
31.	Pedagang Alat-alat Kunci	2
32.	Pedagang Helm	2
33.	Pedagang dan Jasa Bikin Plat Motor dan Mobil	4
34.	Pedagang Kelontong	23
35.	Pedagang Pigura	1
36.	Pedagang Pecah Belah	6
37.	Pedagang Kerupuk	4
38.	Pangkas Rambut	3
39.	Pedagang Hewan	3
	Jumlah	1363

*Sumber : Dinas Pasar Kota Padang, Tahun 2011*

Dari tabel di atas dapat kita ketahui bahwa begitu banyaknya jenis pedagang dan total dari keseluruhan pedagang di Pasar Raya Padang mencapai angka 1363 pedagang. Dapat kita bayangkan jika para pedagang tersebut tidak teratur dalam menggelar dagangannya, ditambah lagi dengan kondisi pasar yang kumuh tentunya akan semakin tidak nyaman.

Sebagai akibat dari longgarnya pengelolaan pasar tersebut berdampak pada munculnya masalah persaingan yang tidak seimbang antara pasar tradisional dengan pasar modern. Pasar tradisional telah kalah segala-galanya, diantaranya penerapan harga, kenyamanan tempat dan kelengkapan produk yang ditawarkannya. Pada sisi lain, pasar , modern semakin melengkapi diri dengan segala fasilitas yang memudahkan dan membuat konsumen nyaman. Selain itu

tentu saja kemampuan modal pasar modern yang kuat membuat mereka mampu menekan harga jual pada konsumen.

Berdasarkan SKB tiga Menteri pada Bulan September 2010 yaitu antara Menteri Dalam Negeri, Menteri Perdagangan dan Menteri Koperasi dan UKM bahwa dalam penyebutannya sekarang PKL bukan Pedagang Kaki Lima tapi disebut dengan Pedagang Kreatif Lapangan. Dimana kegiatan Pedagang Kreatif Lapangan bisa dilakukan oleh siapa saja karena tidak memerlukan biaya yang besar. Dan tidak harus memiliki keterampilan yang khusus dan prosedur yang panjang. Cukup membayar retribusi untuk keamanan dan kebersihan yang dipungut melalui Dinas Pasar namun tidak berlaku di luar kawasan pusat perdagangan (wewenang Dinas Pasar).

Kegiatan ini dilakukan pada tahun anggaran 2010, pada pekerjaan : Pendataan dan Penataan PKL Pasar Raya dan Pembantu di Kota Padang. Namun upaya ini ternyata berujung pada permasalahan baru yaitu, pasar malah kelihatannya semakin semrawut. Jalan yang diperuntukkan sebagai tempat lalu lintas di Pasar Raya malah menjadi semakin sempit dikarenakan banyak pondok-pondok penampungan yang dibangun di luar area pasar yang sebenarnya. Disamping itu, tidak sedikit pedagang yang memilih berjualan di luar kompleks pasar karena di dalam pasar terkesan susah di akses oleh para pengunjung pasar dan akibatnya barang dagangan para pedagang tersebut menjadi tidak laku.

Bukannya dapat meningkatkan daya saing para pedagang tradisional di pasar raya Padang, kenyataannya program renovasi Pasar Raya pasca gempa justru menyebabkan para pedagang semakin tidak teratur dalam menggelar barang

dagangannya di pasar tersebut. Sehingga semakin menyebabkan kesembrawutan kota yaitu mengurangi keindahan kota, menimbulkan kerawanan sosial, ketidaknyamanan lalu lintas dan mengganggu aktivitas ekonomi pedagang lain yang memiliki tempat resmi. Kondisi inilah yang melatarbelakangi perlunya pengkajian ulang terhadap pelaksanaan atau implementasi kebijakan penataan pasar Raya Padang pada Tahun anggaran 2010 yang lalu.

Disamping itu permasalahan lain yang ditemui di lapangan melalui pengamatan awal yang dilakukan penulis adalah : **Pertama**, ketidakteraturan keberadaan pedagang kaki lima di Kota Padang akan mempengaruhi ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Ketidakteraturan ini menyebabkan terganggunya aktivitas pejalan kaki.

**Kedua**, ketidakinginan pedagang pasar untuk menempati kios - kios penampungan yang telah disediakan oleh pemerintah, dengan alasan bahwa tidak akan terjadi aktifitas jual beli ditempat penampungan tersebut.

**Ketiga**, sikap pedagang kaki lima yang tidak patuh terhadap peraturan. Contohnya terjadi bentrokan pedagang dengan gabungan aparat keamanan pada Rabu tanggal 31 Agustus 2011 petang. Bentrokan ini terjadi ketika dilakukan pemagaran Inpres II,III,dan IV Pasar Raya Padang oleh pemerintah kota. Dimana Pemerintah Kota Padang meminta bantuan aparat keamanan untuk mengamankan proses pemagaran Inpres Pasar Raya yang akan mau dibangun kembali setelah rusak akibat gempa 2009. Ketika pemagaran berlangsung, terjadi bentrokan pedagang dengan aparat keamanan di Pasar Raya Padang. Aparat langsung dihadang ratusan orang pedagang di simpang masuk pasar tersebut atau di depan

bioskop Raya sambil membawa batu, kayu dan bom melotov. Aksi baku pukul dan lempar batu tidak terhindarkan. Para pedagang dan aparat keamanan akhirnya bentrok. Ketika terjadi bentrokan, berhasil diamankan empat orang pedagang dan mahasiswa. Mereka diamankan petugas karena dianggap sebagai provokator ketika terjadi bentrokan antara pedagang dan aparat keamanan.

Dimana permasalahan yang telah dikemukakan di atas tersebut harus ditangani secara cepat oleh Pemerintah Kota Padang agar tidak semakin berkelanjutan. Oleh karena itu pemerintah kota Padang harus mampu mengatasi dan memecahkan permasalahan ini. Berkaitan dengan hal tersebut saat ini diperlukan suatu model alternative yang dapat memberikan solusi agar pasar tradisional (pasar raya padang) dapat terevitalisasi, sehingga mereka mampu bersaing di tengah-tengah keberadaan pasar modern.

Bertitik tolak dari latar belakang masalah di atas, maka penulis merasa perlu untuk melakukan penelitian mengenai *“Implementasi Kebijakan Penataan Pasar Raya Kota Padang Pasca Gempa September 2009”*.

## **B. Perumusan Masalah**

Dari penjelasan diatas maka yang menjadi rumusan masalah pada penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah implementasi kebijakan penataan pasar raya Kota Padang Pasca Gempa Tahun 2009?
2. Apakah faktor penghambat implementasi kebijakan penataan pasar raya Kota Padang pasca Gempa september 2009 ?

### C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang diharapkan dari penelitian ini adalah untuk :

1. Mengetahui implementasi kebijakan penataan pasar raya Kota Padang Pasca Gempa Tahun 2009.
2. Mengetahui faktor penghambat implementasi kebijakan penataan pasar raya Kota Padang pasca Gempa september 2009.

### D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini antara lain :

- a. Bagi peneliti, dapat menambah khasanah pengetahuan dalam hal implementasi kebijakan penataan pasar raya Kota Padang Pasca Gempa Tahun 2009.
- b. Bagi Penelitian Selanjutnya, sebagai bahan referensi dan acuan untuk penelitian selanjutnya, khususnya Mahasiswa Program Pascasarjana Politik Lokal dan Otonomi Daerah (Polokda), serta mendorong pengembangan ilmu pengetahuan di masa yang akan datang.

