

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Desentralisasi merupakan cara yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan perencanaan yang bersifat sentralistik dengan cara mendelegasikan sejumlah kewenangan, terutama dalam perencanaan pembangunan kepada pejabat di daerah yang bekerja di lapangan yang lebih mengetahui permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat di daerah. Maka dengan desentralisasi perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah¹, seperti yang disebutkan dalam UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah,

“bahwa penyelenggaraan pemerintah daerah bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)”².

Pemerintah daerah memiliki kewenangan yang besar untuk merencanakan, merumuskan, melaksanakan, serta mengevaluasi kebijakan dan program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat atau daerahnya. Dalam menjalankan tugas dan perannya pemerintah daerah diharapkan dapat mengalokasi sumber-sumber daya dan memahami masalah-masalah publik secara efisien.³

¹Syaukani, dkk. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar 2002. Hlm 32-33.

²Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

³Leo Agustino. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta. 2006. Hlm 1.

Kebijakan merupakan sebuah usaha pemerintah dalam hal menyusun secara rasional tindakan yang akan dilakukan atau tidak akan dilakukan dalam mengatur masalah tertentu.⁴ Setiap individu-individu dalam kehidupan sehari-hari selalu berinteraksi dengan satu sama lain, namun terkadang interaksi ini selalu memunculkan masalah, sehingga hal tersebut akan melahirkan suatu kebijakan yang akan mengatur masyarakat. Menurut Harold Laswell dan Abraham Kaplan, bahwa kebijakan publik hendaknya berisi tujuan, nilai-nilai, dan praktik-praktik sosial yang ada dalam masyarakat.⁵ Sehingga bila suatu kebijakan publik tersebut bertentangan dengan nilai-nilai yang dipegang teguh oleh masyarakat, maka kebijakan tersebut akan mengalami kendala-kendala dalam proses pelaksanaannya atau yang disebut dengan implementasi.

Implementasi merupakan suatu proses pelaksanaan dari sebuah kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat diukur atau dilihat dari proses dan pencapaian tujuan hasil akhir. Hal ini tak jauh beda dengan apa yang diutarakan oleh Merilee S. Grindle⁶

⁴Wayne parsons. *Publik Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. 2006. Hlm 15.

⁵Subarsono. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2006. Hlm 3.

⁶Leo Agustino. *Op.Cit*. Hlm 138-139.

”bahwa keberhasilan implementasi dapat di lihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan yaitu melihat pada *action* program dari individual projects dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai.”

Berdasarkan UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang berhak mengatur daerah dan masyarakatnya sendiri. Maka berdasarkan hal tersebut untuk menciptakan ketertiban dan ketentraman di dalam masyarakat, pemerintah Kota Padang mengeluarkan Peraturan Daerah No 11 Tahun 2005 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat (selengkapnya bisa di lihat pada lampiran 5). Di dalam peraturan tersebut mencakup berbagai upaya untuk mencegah maraknya perbuatan-perbuatan yang melanggar aturan seperti:

1. Pelanggaran lalu lintas
2. Penyalahgunaan fasilitas umum
3. Penyalahgunaan izin usaha
4. Untuk mengantisipasi adanya perbuatan yang bertentangan dengan hukum, adat dan kebiasaan oleh orang perorangan atau kelompok yang dapat menimbulkan keresahan ditengah-tengah masyarakat.
5. Untuk menjaga tatanan kehidupan sosial ekonomi, norma-norma, agama, adat dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang akan berpengaruh terhadap mental/moral masyarakat.

Setelah dikeluarkannya kebijakan atau peraturan tersebut oleh pemerintah Kota Padang, ternyata masih banyak masyarakat yang melanggar dan tidak mematuhi aturan-aturan mengenai ketertiban umum dan ketentraman masyarakat tersebut. Maka berikut ini merupakan beberapa pelanggaran terhadap Peraturan Daerah Kota Padang No 11 Tahun 2005 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat pada tahun 2009 sampai dengan tahun 2014.

Tabel 1.1.
Pelanggaran Terhadap Perda No 11 Tahun 2005
Pada bulan Januari-Desember tahun 2009-2014

Tahun	Kegiatan						
	Pekat	Pornografi	PKL/Bangli	Pelajar	Pengamen	Gepeng	PNS
2009	236	-	508	90	108	37	-
2010	155	-	407	168	67	60	-
2011	176	107	195	-	-	445	-
2012	1025	51	763	47	11	9	1
2013	521	73	744	107	41	23	-
2014	628	11	527	641	108	98	2
Jumlah	2741	242	3144	1053	335	672	3

Sumber data Sekunder Satpol PP Kota Padang

Berdasarkan tabel/data di atas pelanggaran lebih banyak terjadi pada penyakit masyarakat (pasangan illegal/selingkuh, pacaran tidak sewajarnya di tempat umum, penjual petasan) dan pelanggaran oleh pedagang kaki lima (PKL)/bangunan liar, baik pada pedagang kaki lima yang berjualan di pasar tradisional atau dipinggir jalan yang menggunakan fasilitas umum, serta pedagang yang berjualan di sekitar tempat wisata seperti dipinggir pantai Padang atau di sekitar danau Cimpago (selengkapnya bisa di lihat pada lampiran 8).⁷ Pedagang kaki lima yang dimaksud disini adalah orang atau perorangan yang dalam usahanya menggunakan sarana dan prasarana atau perlengkapan yang mudah dibongkar pasang baik yang menetap maupun tidak, yang menggunakan sebahagian atau seluruhnya tempat untuk kepentingan umum yang tidak diperuntukkan bagi tempat usaha/berjualan.⁸

⁷Hasil wawancara dengan Amzarus Ketua Koordinator Penyidik Satpol PP Kota Padang, di kantor Satpol PP Jalan Tan Malaka, tanggal 08 April 2015, pukul 15.00 WIB.

⁸Peraturan Daerah Kota Padang No 11 Tahun 2005 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat Hlm 4.

Berdasarkan Peraturan Daerah No 11 Tahun 2005 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat pada Bab V Pasal 8 mengenai tertib pedagang kaki lima menyatakan bahwa⁹ :

1. Pedagang kaki lima dilarang membuka usaha dan berjualan di luar tempat khusus yang diperuntukkan untuk itu.
2. Pedagang kaki lima dilarang meninggalkan gerobak, meja, kursi, dan peralatan berdagang lainnya di tempat berjualan setelah selesai berdagang.
3. Tempat khusus sebagaimana dimaksud ayat (1) Pasal ini ditetapkan dengan Keputusan Walikota.

Berdasarkan ketentuan tempat khusus sebagaimana dimaksud pada ayat 3 tersebut, pemerintah Kota Padang mengeluarkan Surat Keputusan Walikota Padang Nomor 161 Tahun 2007 mengenai penetapan lokasi dan pengaturan pedagang kaki lima (PKL) di objek wisata pantai Padang. Pedagang yang diatur dalam SK Walikota No 161 tahun 2007 tersebut adalah pedagang yang menggelar dagangannya mulai dari sebelah barat jalan Muaro sampai Pujasera/Simpang jalan Nipah hingga kawasan danau Cimpago (kawasan pantai Purus).¹⁰ Semua pedagang tersebut harus mematuhi pengaturan fasilitas berdagang, serta mematuhi segala ketentuan dan persyaratan khusus sebelum pedagang mendapat izin berdagang di lokasi objek wisata pantai Purus Padang. Adapun ketentuan dan persyaratan khusus tersebut yaitu¹¹:

1. Seluruh pedagang, mendaftarkan usahanya dengan mengajukan permohonan tertulis kepada pemerintah Kota Padang melalui Dinas Kebudayaan dan Pariwisata.

⁹Peraturan Daerah Kota Padang No 11 Tahun 2005 Bab V Pasal 2 Bagian Tertib Pedagang Kaki Lima.

¹⁰Hasil wawancara dengan Irwan Kepala Bagian Penyidik dan Penyuluhan Satpol PP Kota Padang, di kantor Satpol PP Kota Padang Jalan Tan Malaka, tanggal 07 April 2015 pukul 10.30 WIB.

¹¹Dian Pertiwi. 2014. *Pengawasan Terhadap Pedagang Kaki Lima Dalam Menertibkan Objek Wisata Pantai Purus Padang*. Artikel dalam jurnal Jom FISIP. Volume 1 No. 2. Oktober 2014. Hal 3.

2. Seluruh pedagang harus mematuhi segala peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Memenuhi kewajiban yang dibebankan, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4. Menjaga ketertiban keamanan, keindahan dan kebersihan di lingkungan masing-masing.
5. Bersikap ramah tamah, dan sopan terhadap para pengunjung.
6. Tidak melakukan penjualan dengan tarif diluar batas kewajaran.
7. Mencegah dan tidak memberikan peluang atau fasilitas untuk melakukan perbuatan maksiat dan penyakit masyarakat lainnya kepada pengunjung seperti: berbuat asusila, judi, mabuk-mabukan, dll.

Berdasarkan penertiban yang dilakukan oleh pemerintah Kota Padang. Para pedagang kaki lima sekitar danau Cimpago pantai Purus Padang tersebut menggunakan fasilitas umum untuk berjualan serta meninggalkan barang dagangan mereka di tempat berjualan, dan dengan sengaja merendahkan payung-payung pantai mereka.¹²Fenomena dengan direndahkannya payung-payung pantai oleh para pedagang tersebut berawal dari salah satu pedagang kelompok *Sembilan belas*¹³, yang dengan sengaja merendahkan payung-payung pantai mereka untuk menarik minat para pengunjung (remaja) yang datang ke pantai Purus Padang, yang saat ini lebih populer dengan sebutan *payung ceper*.

Payung ceper merupakan istilah yang digunakan oleh masyarakat Kota Padang untuk menyebut payung-payung pantai yang dengan sengaja direndahkan oleh para pedagang di depan danau Cimpago pantai Purus Padang tersebut. Payung

¹²Hasil wawancara dengan Amzarus Ketua Koordinator Penyidik Satpol PP Kota Padang, di kantor Satpol PP Kota Padang Jalan Tan Malaka, tanggal 09 April 2015, pukul 14.30 WIB.

¹³Pedagang kelompok Sembilan belas merupakan sebuah perkumpulan pedagang yang berjualan di depan danau Cimpago pantai Padang yang terdiri dari Sembilan belas lapak pedagang yang menamakan mereka sebagai kelompok Sembilan belas terdiri dari Sembilan belas lapak pedagang yang sengaja menceperkan/merendahkan payung mereka.

ceper yang tingginya tidak lebih dari 1meter atau 100cm itu sudah menjadi polemik kurang lebih tujuh tahun terakhir ini, Para pedagang kaki lima tersebut mulai mendirikan payung ceper mereka sekitar pukul 15.00-23.00 WIB dan bagian sisi-sisi tenda dan belakangnya sengaja ditutupi dengan terpal-terpal dan kecil kemungkinan untuk bisa di lihat oleh pengendara/pengunjung lain dari luar payung ceper.¹⁴

Ternyata dengan direndahkannya payung-payung pantai tersebut mendatangkan keuntungan bagi para pedagang, yaitu jumlah pengunjung jauh lebih banyak dari sebelum mereka merendahkan payung-payung pantai mereka. Sehingga berdampak kepada meningkatnya pendapatan para pedagang dari sebelum mendirikan payung ceper. Hal itu membuat para pedagang-pedagang yang tergabung dalam kelompok pedagang *Sembilan belas* lainnya, juga ikut menceperkan atau merendahkan payung-payung pantai mereka.¹⁵

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan penertiban yang telah dilakukan oleh pemerintah Kota Padang terhadap para pedagang kaki lima di sekitar danau Cimpago pantai Purus Padang. Para pedagang kaki lima tersebut ternyata melakukan beberapa pelanggaran terhadap peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah Kota Padang terhadap para pedagang kaki lima, diantaranya adalah¹⁶

¹⁴Lihat, Harian Haluan. 2012, 07 September. Cerita Kencan Di Payung Ceper. Hlm 11, di akses di <http://www.issuu.com/haluan/docs/hln070912>, edisi 07 September 2012, tanggal 20 Maret 2015, pukul 21.22 WIB.

¹⁵Hasil wawancara dengan Irwan bagian Penyidik dan Penyuluhan Satpol PP Kota Padang, di kantor Satpol PP Kota Padang Jalan Tan Malaka, tanggal 07 April 2015, pukul 10.30 WIB.

¹⁶Hasil wawancara dengan Mila bagian Penyidik dan Penyuluhan Satpol PP Kota Padang, di kantor Satpol PP Kota Padang Jalan Tan Malaka, tanggal 13 Agustus 2015, pukul 11.30 WIB.

1. Menggunakan fasilitas umum untuk berdagang, yaitu dengan menggunakan trotoar atau batu *grip* (pemecah ombak) untuk berjualan.
2. Meninggalkan gerobak/lapaknya di lokasi berjualan.
3. Melakukan penjualan dengan tarif di batas kewajaran, yaitu harga dua buah teh botol sekitar Rp.25.000,- yang harga normal satu teh botol hanya Rp.3.000,- dan pedagang tersebut juga memberikan pilihan-pilihan menu dengan harga yang relatif mahal yang jumlahnya bisa mencapai Rp150.000 keatas.¹⁷
4. Dan pelanggaran yang paling banyak disorot atau meresahkan masyarakat adalah dengan sengaja mendirikan payung ceper atau memfasilitasi, serta memberikan peluang kepada para pengunjung untuk melakukan perbuatan yang melanggar norma-norma, berbuat asusila dan sebagainya.

Dengan adanya pemberitaan dari media lokal dan laporan dari masyarakat mengenai fenomena payung ceper ini, pemerintah Kota Padang segera menindaklanjuti para pedagang dengan menertibkan payung ceper tersebut. Karena fenomena payung ceper ini tidak hanya meresahkan masyarakat, tetapi juga dapat merusak citra wisata Kota Padang. Sehingga pemerintah Kota Padang berkoordinasi dengan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol-PP) untuk menertibkan atau membongkar payung ceper tersebut.¹⁸

Satpol PP dikerahkan untuk menertibkan serta membongkar payung ceper yang didirikan oleh para pedagang, akan tetapi para pedagang menolak payung-payung pantai mereka untuk dilakukan pembongkaran atau penyitaan oleh para aparat. Alasan para pedagang menolak dan melakukan perlawanan adalah karena para

¹⁷Hasil wawancara dengan Yudha Putra Pratama salah satu pengunjung payung ceper pantai Padang, di asrama TNI Cengkeh, tanggal 3 Januari 2014, pukul 17.15 WIB.

¹⁸Lihat, Harian Haluan.2012, 22 Agustus. Pemerintah Kota Padang Menertibkan Payung Ceper. Hal 11, di akses di <http://www.issu.com/haluan/docs/hln220912>, edisi 22 Agustus 2012, tanggal 20 Maret 2015, pukul 20.25 WIB.

pedagang merasa petugas (Satpol-PP) tebang pilih dalam menertibkan pedagang kaki lima, karena para pedagang merasa masih banyak pedagang lain yang juga melanggar aturan-aturan berdagang yang ditetapkan oleh pemerintah.¹⁹ Meskipun aparat sudah menyita, membongkar, atau membakar payung-payung pantai mereka. Seakan tak pernah jera, dalam kurun waktu beberapa hari setelah ditertibkan para pedagang tersebut kembali mendirikan payung ceper mereka dan tetap bertahan untuk berjualan. Bahkan jika penertiban yang akan dilakukan oleh Satpol PP diketahui oleh para pedagang, maka pada hari penertiban payung ceperpun tidak ada yang beroperasi. Akan tetapi dalam kurun waktu beberapa hari para pedagang akan kembali berjualan atau membuka payung cepernya seperti semula.²⁰

Alasan lain para pedagang menolak untuk ditertibkan dan kembali mendirikan payung ceper tersebut adalah karena para pedagang sudah memiliki izin berjualan yang dikeluarkan oleh Pemko Padang melalui dinas kebudayaan dan pariwisata Kota Padang. Serta mereka juga sudah mengeluarkan biaya yang banyak untuk mendirikan payung ceper (meja, kursi plastik, dan payung pantai)²¹, mereka menolak ditertibkan karena hasil pendapatan mereka dengan mendirikan payung ceper tersebut lumayan besar dari sebelum mereka mendirikan payung ceper.²²

Pemerintah Kota Padang saat ini bertekad atau berjanji untuk membenahi atau memberantas pantai Purus Padang dari pedagang kaki lima yang mendirikan payung

¹⁹Harian Haluan. Edisi 07 September 2012., Ibid.

²⁰Harian Haluan. Edisi 22 Agustus 2012., Ibid.

²¹Ibid.

²²Lihat, harian singgalang. 2012. 25 Agustus. Pembongkaran Payung Ceper Oleh Pemerintah Kota Padang. Hal 3, di akses di http://www.hariansinggalang.com/berita/edisi_25Agustus2012. Tanggal 20 Maret 2014, pukul 21.00 WIB.

ceper dan menjadikan pantai Padang sebagai tempat wisata keluarga, yang merupakan salah satu program unggulan pemerintah Kota Padang pada saat ini.²³

Berdasarkan pemaparan di atas maka rumusan masalah yang penulis kemukakan adalah Bagaimana ***Implementasi Perda Kota Padang No 11 Tahun 2005 Tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat (studi kasus: upaya penertiban PKL payung ceper di pantai Purus Padang)?***

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian adalah untuk menganalisis implementasi kebijakan Perda No 11 Tahun 2005 dalam upaya penertiban pedagang kaki lima payung ceper di pantai Purus Padang, yaitu upaya apa yang dilakukan oleh pemerintah Kota Padang dalam menertibkan para pedagang kaki lima payung ceper. Analisis implementasi yang dimaksud peneliti yaitu bagaimana proses penerapan kebijakan mengenai penertiban PKL payung ceper tersebut, pembenahan para implementor kebijakan, kendala, serta upaya yang dilakukan untuk menertibkan para pedagang kaki lima payung ceper.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memiliki manfaat :

- a. Secara akademik, penelitian ini dapat menjadi bahan untuk menambah khasanah keilmuan di bidang politik seperti permasalahan kebijakan publik atau penerapan dari kebijakan publik tersebut.

²³Bappeda Padang. Edisi III Agustus 2014. Hlm 7. Di akses di <http://bappeda.padang.go.id/Buletin-Bappeda-Padang-Edisi-III-Agustus-2014>. Tanggal 30 Agustus 2015. Pukul 15.38 WIB.

- b. Secara Praktis, Penelitian ini diharapkan menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah kota Padang dalam penyelesaian masalah pedagang kaki lima yang menyediakan tempat yang bisa menyebabkan terjadinya penyakit masyarakat di Kota Padang.

