

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Sistem pemerintahan di Indonesia terdapat sistem pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Dalam pelimpahan wewenang dan tanggungjawab inilah daerah diberikan hak untuk mengatur daerahnya masing-masing yang disebut desentralisasi. Pada dasarnya tujuan otonomi daerah adalah terciptanya pemerintahan yang baik, adil dan memperhatikan keanekaragaman ekonomi, sosial dan budaya.

Sistem desentralisasi yang saat ini diterapkan memberikan hak kepada daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangga daerah masing-masing. Seperti yang berkaitan dengan kegiatan ekonomi, sosial, budaya ataupun aktivitas yang berkaitan dengan terciptanya keamanan dan ketertiban umum. Negara Indonesia memiliki beragam suku bangsa dengan kebiasaan, budaya dan kultur yang berbeda, sehingga perlakuan atau kebijakan yang diterapkan tidak bisa disamakan, oleh karena itu desentralisasi merupakan salah satu bentuk solusi untuk menyelesaikan permasalahan perbedaan pada setiap daerah.

Pelaksanaan desentralisasi secara umum memberikan dampak positif kepada daerah, karena pemanfaatan potensi yang ada di daerah lebih maksimal, selain itu pada aspek lain pelaksanaan desentralisasi memberikan kesempatan kepada daerah untuk membuat suatu kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan daerah masing-masing. Kebijakan yang dibuat bisa disesuaikan dengan kondisi

dan kultur daerah tersebut dengan catatan tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah pusat.

Salah satu bentuk kebijakan adalah pembuatan peraturan daerah (perda) yang dibuat oleh setiap daerah. Daerah diperkenankan membuat peraturan daerah dengan syarat tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Salah satu daerah yang banyak membuat peraturan daerah adalah kota Bandung. Kota Bandung memiliki banyak peraturan daerah yang telah dibuat dan diterapkan, baik itu yang berkaitan dengan ekonomi, sosial, maupun budaya. Penerapan peraturan daerah di Kota Bandung dimaksudkan agar terciptanya kelancaran, keamanan, kenyamanan dan ketertiban umum.

Kota Bandung adalah salah satu kota dengan aktivitas yang cukup padat, baik itu aktivitas ekonomi, sosial, pendidikan, pariwisata maupun aktivitas lainnya. Salah satu yang cukup mendominasi adalah aktivitas ekonomi, khususnya yang berkaitan dengan aktivitas perdagangan. Sumber kegiatan ekonomi di kota Bandung salah satunya adalah sektor perdagangan, perdagangan di kota Bandung berjalan cukup pesat karena dipengaruhi oleh banyaknya kegiatan pariwisata, pendidikan dan aktivitas lain seperti halnya kota besar di Indonesia.

Perkembangan kegiatan perdagangan di kota Bandung bukan hanya terjadi di pasar, pertokoan, online shop maupun pusat perbelanjaan namun juga dilakukan di pusat-pusat keramaian seperti alun-alun, tempat wisata, area sekolah, maupun tempat lainnya yang pada umumnya aktivitas perdagangan tersebut dilakukan oleh pedagang kaki lima. Pedagang kaki lima memanfaatkan

banyaknya aktivitas manusia di daerah tersebut dengan berdagang sebagai sumber ekonomi. Perkembangan pedagang kaki lima di kota Bandung cukup pesat dengan jumlahnya yang semakin banyak.

Keberadaan pedagang kaki lima yang semakin berkembang menuntut pemerintah Kota Bandung untuk mengatur dan mengawasi aktivitas pedagang kaki lima. Seperti halnya Pemerintah Daerah (Kota/Kabupaten) lainnya di wilayah Provinsi Jawa Barat, Pemerintah Kota Bandung menerapkan Peraturan Daerah yang secara khusus mengatur mengenai pedagang kaki lima (PKL).

Peraturan Daerah ini didasarkan pada pertimbangan bahwa PKL merupakan bagian dari sektor informal yang memberikan kontribusi ekonomis, sosiologi dan nilai-nilai luhur berupa kerja keras, kemandirian, keharmonisan dan kreatifitas kepada masyarakat Kota Bandung. Pertimbangan kontribusi tersebut membuat pemerintah Kota Bandung menimbang perlunya untuk menempatkan PKL sebagai bagian integral dari perencanaan, pelaksanaan program pemerintah dan kebijakan yang berkenaan dengan penataan kota, khususnya yang berkaitan dengan ketertiban, keamanan, keindahan dan kebersihan kota.

Seiring dengan berjalannya waktu, perkembangan pedagang kaki lima makin mengkhawatirkan, karena pedagang kaki lima melakukan aktivitas berdagang di sembarang tempat seperti, trotoar, alun-alun, bahu jalan dan tempat lainnya yang mengganggu ketertiban umum dan keindahan. Untuk mengantisipasi dampak negatif yang ditimbulkan akibat aktivitas pedagang kaki

lima pemerintah Kota Bandung melakukan berbagai upaya untuk mengatasi masalah tersebut.

Pemerintah Kota Bandung di tuntutan untuk bisa melakukan penataan terhadap pedagang kaki lima. Semakin berkembangnya pedagang kaki lima di Kota Bandung, Pemerintah Kota Bandung mengeluarkan Peraturan Daerah Kota Bandung No. 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima. Peraturan tersebut dibuat guna terciptanya kenyamanan dan ketertiban umum. Dalam Perda No. 04 tahun 2011 diatur secara jelas mengenai tempat-tempat yang boleh untuk pedagang kaki lima dan tempat-tempat yang dilarang untuk pedagang kaki lima. Diantaranya adalah dicantumkan dalam beberapa pasal berikut ini:

Pasal 12

Lokasi PKL dibagi ke dalam 3 (tiga) zona sebagai berikut:

- a. Zona merah yaitu lokasi yang tidak boleh terdapat PKL.
- b. Zona kuning yaitu lokasi yang bisa tutup buka berdasarkan waktu dan tempat.
- c. Zona hijau yaitu lokasi yang diperbolehkan berdagang bagi PKL.

Pasal 13

Zona merah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 huruf a merupakan wilayah sekitar tempat ibadat, rumah sakit, kompleks militer, jalan nasional jalan provinsi dan tempat-tempat lain yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan kecuali ditentukan lain berdasarkan Peraturan Daerah ini.

Pasal 14

- 1) Zona kuning sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 huruf b yang berdasarkan waktu adalah seluruh pasar tumpah di Daerah hanya boleh berdagang pada jam tertentu yaitu mulai pukul 22.00 WIB sampai 06.00 WIB .
- 2) Zona kuning yang berdasarkan waktu dari jam 17.00 WIB sampai 04.00 WIB adalah pedagang kuliner.
- 3) Zona kuning yang berdasarkan tempat yaitu kantor-kantor Pemerintah Daerah yang sudah tidak digunakan, depan mall dan sekitar lapangan olahraga yang telah ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 15

Zona hijau sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 huruf c merupakan wilayah-wilayah tertentu berdasarkan hasil relokasi, revitalisasi pasar, konsep belanja tematik, konsep festival dan konsep Pujasera sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Selanjutnya dalam Peraturan Walikota Bandung Nomor 888 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 Tentang Penataan Dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima diatur bahwasannya:

Pasal 8

(1) Zona Merah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf a, merupakan wilayah sekitar tempat ibadah, rumah sakit, kompleks militer, jalan nasional, jalan provinsi dan tempat-tempat lain yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan kecuali ditentukan lain berdasarkan Peraturan Daerah dan Peraturan Walikota ini.

(2) Ketentuan sekitar tempat ibadah, rumah sakit, dan kompleks militer sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi jarak radius 100 (seratus) meter dari batas terluar lokasi dimaksud.

Pasal 11

- 1) Tempat-tempat lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, mencakup:
 - a. lokasi 7 (tujuh) titik bebas PKL,
 - b. sekitar rumah dinas para pejabat Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Daerah.
 - c. lokasi sekolah.
 - d. lokasi dan jalan tertentu.
 - e. setiap persimpangan jalan dengan jarak 100 (seratus) meter dari titik persimpangan.
 - f. lokasi jalan yang ditetapkan sebagai car free day (CFD).
 - g. kawasan lindung.
 - h. lapangan Gasibu.

- 2) Ketentuan sekitar dan lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c, meliputi jarak radius 100 (seratus) meter dari batas terluar lokasi dimaksud.

Pasal 12

Lokasi 7 titik sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 huruf a terdiri dari:

- a. sekitar alun-alun dan Masjid Raya Bandung.
- b. Jalan dalem Kaum.
- c. Jalan Kepatihan.
- d. Jalan Asia Afrika.
- e. Jalan Dewi Sartika.
- f. Jalan Otto Iskandardinata.
- g. Jalan Merdeka.

Berkaitan dengan sanksi terhadap pelanggar Peraturan Daerah Kota Bandung No. 04 Tahun 2011 dijelaskan dalam Peraturan Walikota Bandung No. 571 Tahun 2014 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Bandung No. 04 Tahun 2011 Tentang Penataan Dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima. Pada pasal 35 dijelaskan mengenai tata cara pemberian sanksi yaitu sebagai berikut:

Pasal 35

- 1) Walikota berwenang mengenakan sanksi administrasi terhadap pelanggar Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 04 Tahun 2011 tentang Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima dan Peraturan Walikota ini.

- 2) Pengenaan sanksi administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pelaksanaannya dilakukan oleh Sat Pol PP.
- 3) Jenis sanksi administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. peringatan tertulis.
 - b. pencabutan Tanda Pengenal.
 - c. penutupan lokasi berdagang.
 - d. pembongkaran tempat berdagang.
- 4) Pengenaan sanksi administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) terlebih dahulu dilakukan melalui mekanisme yang didasarkan pada:
 - a. Hasil pengawasan atau pemeriksaan Satuan Tugas Khusus.
 - b. Laporan atau pengaduan masyarakat.

Dari penjabaran pasal-pasal yang dijelaskan di atas sudah sangat jelas bahwa keberadaan pedagang kaki lima sudah diatur keberadaannya, mulai dari tempat yang diperbolehkan untuk berdagang hingga tempat yang dilarang untuk berdagang. Berdasarkan data dari Dinas Koperasi, Usaha Mikro Kecil dan Menengah jumlah pedagang kaki lima di kota Bandung berjumlah 22.359 dengan rincian sebagai berikut.

Tabel 1.1
Jumlah PKL di 30 Kecamatan Kota Bandung

No	Kecamatan	Jumlah
1	Sukasari	354
2	Sukajadi	1966
3	Cidadap	88
4	Coblong	2744
5	Cibeunying Kaler	159
6	Cibeunying Kidul	1105
7	Cinambo	71
8	Cicendo	740
9	Andir	1457
10	Bandung Wetan	991
11	Bandung Kulon	230
12	Sumur Bandung	639
13	Kiara Condong	1119
14	Batununggal	576
15	Mandalajati	62
16	Lengkong	1113
17	Regol	3263
18	Babakan Ciparay	464
19	Bojong Kidul	237

20	Bojong Kaler	290
21	Arcamanik	428
22	Ujung Berung	403
23	Buah Batu	720
24	Bandung Kidul	122
25	Astana Anyar	1800
26	Antapani	885
27	Cibiru	78
28	Rancasari	167
29	Gedebage	12
30	Panyileukan	76
	JUMLAH	22.359

Sumber : Dinas Koperasi, Usaha Mikro Kecil dan Menengah

Implementasi Perda Kota Bandung No. 4 tahun 2011 ini tidak sepenuhnya berjalan sesuai harapan. Hal ini khususnya terkait dengan kepatuhan PKL terhadap sistem zonasisasi . Sebagaimana perda lain yang ada di kota bandung, perda No 04 tahun 2011 ini wajib dilaksanakan di seluruh wilayah kota bandung termasuk di Jalan A.H Nasution yang mayoritas jalannya membentang ke dalam wilayah pinggir kota bandung tepatnya wilayah bandung timur. Meskipun Jalan A.H Nasuiton berada dalam wilayah pinggir kota bandung pelaksanaan perda wajib dilakukan dan tidak ada perbedaan dalam pelaksanaannya.

Jalan A.H Nasution adalah salah satu jalan di Kota Bandung yang memiliki panjang 9065 meter dan merupakan jalan nasional yang berada di Kota Bandung tepatnya berada dikawasan Bandung Timur. Jalan tersebut adalah jalan utama transportasi darat menuju kawasan jawa tengah dan sekitarnya dari arah Bandung, sehingga keberadaan jalan A.H Nasution sangat penting karena merupakan jalan dengan transportasi yang cukup padat dan merupakan jalur utama, khususnya kendaraan bus dan kendaraan pribadi. Selain itu terdapat pula Terminal Cicaheum yang merupakan terminal terbesar ke dua di Kota Bandung.

Peraturan Daerah Kota bandung No. 04 tahun 2011 Pasal 9 menetapkan Jalan A.H Nasution masuk kedalam zona larangan berdagang pedagang kaki lima atau zona merah, dimana pedagang dilarang berdagang di sepanjang area jalan tersebut. Namun pada implementasinya banyak ditemukan pedagang kaki lima yang masih berdagang di sepanjang area jalan tersebut. Keberadaan pedagang kaki lima di sepanjang Jalan A.H Nasution khususnya yang berada di daerah cibiru sangat jarang dilakukan pengawasan dan penertiban oleh Satpol PP. jika dibandingkan dengan area jalan lain, Jalan A.H Nasution bisa dikatakan sangat jarang dilakukan pengawasan dan penertiban terhadap pedagang yang melanggar di area tersebut. Berdasarkan data dari Satuan Polisi Pamong Praja Kota Bandung jumlah pelangggar pada tahun 2016 berjumlah 455 kasus.

Temuan lain dilapangan diketahui bahwa luas zona merah yang cakupannya hampir di seluruh wilayah kota Bandung tidak diikuti dengan jumlah petugas Satpol PP yang memadai, sehingga pengawasan yang dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja yang ditunjuk sebagai pelaksana peraturan daerah ini masih kurang optimal. Sehingga sistem zonasi yang sudah diterapkan masih banyak dilanggar oleh pedagang kaki lima. Seperti halnya di area sepanjang jalan A.H Nasution khususnya yang berada di depan kampus UIN Sunan Gunung Djati Bandung jarang sekali terlihat petugas Satuan Polisi Pamong Praja yang melakukan pengawasan maupun penertiban terhadap pedagang kaki lima yang berdagang di area tersebut, karena berdasarkan Peraturan Walikota Bandung No. 888 tahun 2012 Pasal 33 ayat 2 poin a seharusnya pengawasan zona merah dilakukan setiap hari.

Pengawasan adalah faktor penting guna tercapainya proses implementasi kebijakan. Pengawasan wajib dilakukan agar implementasi di lapangan berjalan dengan baik. Dalam implementasi peraturan daerah no. 04 tahun 2011 sudah jelas diatur mengenai pengawasan yang wajib dilakukan oleh Satuan Polisi Pamong Praja, pengawasan wajib dilakukan setiap hari khususnya untuk daerah yang masuk ke dalam zona merah, namun pada implementasinya pengawasan tersebut tidak berjalan sebagai mana mestinya. Pengawasan yang seharusnya dilakukan setiap hari tidak dilakukan secara rutin. Sangat jarang terlihat petugas Satuan Polisi Pamong Praja yang melakukan pengawasan di daerah yang masuk ke dalam zona larangan pedagang kaki lima.

Berdasarkan temuan awal tersebut, maka penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut yang diformulasikan dalam judul penelitian IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERATURAN DAERAH KOTA BANDUNG NOMOR 04 TAHUN 2011 TENTANG PENATAAN DAN PEMBINAAN PEDAGANG KAKI LIMA DI JALAN A.H NASUTION KOTA BANDUNG.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka ditemukan identifikasi masalah yang dianggap menarik untuk diteliti, antara lain adalah:

1. Masih banyak ditemukan pelanggaran terhadap Peraturan Daerah Kota Bandung No. 04 Tahun 2011 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.
2. Kurang optimalnya pengawasan dari aparat yang terkait sehingga masih banyak ditemukan pelanggaran terhadap Perda No 04 Tahun 2011 Tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.

1.3 Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi kebijakan Perda No. 04 Tahun 2011 dalam menangani pedagang kaki lima?
2. Apa saja kendala yang dihadapi dalam menerapkan Perda No. 04 Tahun 2011?

1.4 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang dirumuskan, maka penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui implementasi Perda No. 04 Tahun 2011 dalam menangani permasalahan pedagang kaki lima di Kota Bandung.
2. Untuk mengetahui hambatan apa saja yang dihadapi dalam pelaksanaan Perda tersebut.
3. Untuk mengetahui upaya apa saja yang dilakukan dalam menghadapi kendala yang dihadapi

1.5 Kegunaan Penelitian

Penelitian mengenai Implementasi Kebijakan Perda Kota Bandung No. 04 Tahun 2011 ini diharapkan memberikan gambaran yang jelas dan bermanfaat bila dilihat dari teoritis maupun praktis, yakni:

1. Kegunaan Teoritis
 - a. Diharapkan dengan adanya penelitian ini berguna untuk menambah ilmu pengetahuan dalam wawasan keilmuan Administrasi Publik khususnya konsentrasi publik
 - b. Bagi perguruan tinggi, hasil penelitian diharapkan dapat menjadi dokumen akademik yang berguna untuk dijadikan acuan bagi sivitas akademika.

2. Kegunaan Praktis

a. Bagi peneliti

Penelitian ini sebagai persyaratan tugas akhir dan dengan penelitian ini, peneliti dapat menerapkan ilmu-ilmu yang sudah dipelajari sebelumnya kedalam suatu permasalahan yang nyata sehingga bermanfaat bagi peneliti dalam mengembangkan wawasan.

b. Bagi pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan maupun koreksi bagi pemerintah daerah, agar mampu melaksanakan kebijakan penataan dan pembinaan pedagang kaki lima lebih baik lagi.

c. Bagi masyarakat

Agar dapat memberikan gambaran dan informasi kepada masyarakat tentang pelaksanaan Perda yang ada di Kota Bandung khususnya yang berkaitan dengan pedagang kaki lima.

1.6 Kerangka Pemikiran

Anggara (2014:232), menjelaskan Konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris, yaitu, *to implement to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan saran untuk melaksanakan sesuatu) dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu).

Menurut Van Meter dan Van Horn (Wahab, 2006: 65), implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu atau pejabat

untuk kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Mazmanian dan Sebatier dikutip Widodo (2010: 87), Hakikat utama implementasi kebijakan menurut adalah memahami hal-hal yang seharusnya terjadi setelah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tersebut mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikan dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat.

Berdasarkan beberapa definisi yang disampaikan beberapa ahli di atas, disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dengan harapan akan memperoleh suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran dari suatu kebijakan. Implementasi kebijakan yang berprespektif top down yang dikembangkan oleh George C. Edward III. Edward III menanamkan model implementasi kebijakan publiknya dengan Direct and Indirect Impact an Implementation. Dalam pendekatan ini terdapat empat variabel yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan yaitu:

1. Komunikasi.
2. Sumberdaya.
3. Disposisi.
4. Struktur Birokrasi.

Gambar 1.1

Skema Kerangka Pemikiran

