

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Fenomena umum yang terjadi di beberapa negara berkaitan erat dengan ketimpangan yang terjadi antara jumlah pelamar pekerjaan, dengan jumlah lapangan pekerjaan. Namun hal yang terjadi di negara-negara berkembang, khususnya, Indonesia, perbedaan ketimpangan tersebut tidak lantas menyebabkan terjadinya pengangguran secara besar-besaran, karena hal ini dapat teratasi dengan kehadiran sektor informal. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Effendy (2000, h.46) bahwa fungsi utama sektor informal bertindak sebagai pengaman antara pengangguran dan keterbatasan peluang kerja, akibat tidak terserapnya tenaga kerja oleh sektor formal. Data terakhir yang dirilis oleh badan pusat statistik (BPS) pada Februari tahun 2013, menunjukkan sejumlah 68,4 juta orang (60,02%) bekerja pada kegiatan informal, sedangkan sisanya sejumlah 45,6 juta orang (39,98%) orang, bekerja pada kegiatan formal. (Sindo, 17 November 2013)

Mengacu pada data tersebut, menunjukkan kecenderungan sebagian besar masyarakat Indonesia, untuk terjun ke dalam kegiatan sektor informal. Kehadiran sektor informal tampaknya masih dianggap oleh sebagian besar masyarakat Indonesia lebih mudah dimasuki, dibandingkan dengan sektor formal, yang memerlukan adanya keahlian khusus, disamping itu pendirian usaha di sektor informal dianggap memerlukan biaya yang lebih kecil, apabila dibandingkan dengan pendirian usaha pada sektor formal. Apabila perkembangan pada sektor

informal ini terjadi terus menerus, maka akan dapat menimbulkan dampak buruk bagi masyarakat sekitar, seperti yang dipaparkan Todaro (2000, h.350-351), promosi pada sektor informal berlebihan akan menyebabkan kondisi lingkungan di perkotaan semakin buruk seperti polusi, kemacetan lalu lintas, yang tentu saja akan mengganggu kenyamanan kota.

Salah satu bentuk kegiatan pada sektor informal yang perlu untuk ditertibkan, adalah pedagang kaki lima (PKL). Aktivitas para PKL di perkotaan seringkali dianggap mengganggu ketertiban umum, mengganggu keindahan, hingga menyebabkan kemacetan lalu lintas. Terlepas dari anggapan tersebut, terdapat berbagai alasan yang menyebabkan orang memilih pekerjaan untuk menjadi PKL. Pendapat Alisyahbana (2005, h.12) menyebutkan berbagai alasan orang memilih bekerja dibidang sektor informal, khususnya menjadi PKL, antara lain dikarenakan faktor keterpaksaan, dampak dari pemutusan hubungan kerja (PHK), upaya pencarian rejeki halal, adanya keinginan untuk mandiri, serta adanya keinginan untuk tidak bergantung pada orang lain.

Melalui berbagai macam alasan tersebut, mayoritas masyarakat mengambil profesi atau beralih profesi menjadi PKL. Hal yang perlu ditinjau secara mendalam, menurut pendapat Soetomo (1996) dalam Widjajanti (2009, h. 162), bahwa kegiatan PKL ini biasanya cenderung menempati ruang-ruang publik (trotoar, taman, pinggir badan jalan, kawasan tepi sungai, di atas saluran drainase), yang mengakibatkan ruang publik tersebut tidak dapat di dimanfaatkan oleh penggunaanya dengan baik sesuai fungsinya. Dengan mempertimbangkan kemungkinan dari dampak buruk tersebut, maka oleh Ramli (1992) dalam Ismail

(2009, h.3) menyatakan kebijakan yang diambil oleh pemerintah untuk PKL ini lebih bersifat penertiban bukan ke arah pembangunan.

Berbagai macam contoh penertiban para PKL di berbagai daerah, dapat dijadikan sebagai gambaran umum, sejauhmana tahapan pengimplementasian kebijakan penanganan PKL yang ada di Indonesia, seperti misalnya, pada wilayah Jakarta Timur, penertiban PKL di Pasar Stasiun Minggu, berakhir rusuh dikarenakan belum adanya lahan pengganti sebagai solusi tetap bentuk penertiban. (Kompas, 18 April 2013). Pada wilayah lainnya, seperti Solo, penertiban PKL di Pasar Ayu Balapan melalui penyediaan lahan relokasi, belum sepenuhnya dimanfaatkan oleh PKL, disebabkan para PKL berpendapat sedikitnya para pelanggan yang datang, serta masih belum memadainya sarana dagang yang terdapat pada lahan relokasi tersebut. Berdasarkan hal tersebut, penertiban PKL yang telah direncanakan belum sepenuhnya terlaksana. (Sindo, 09 Oktober 2013)

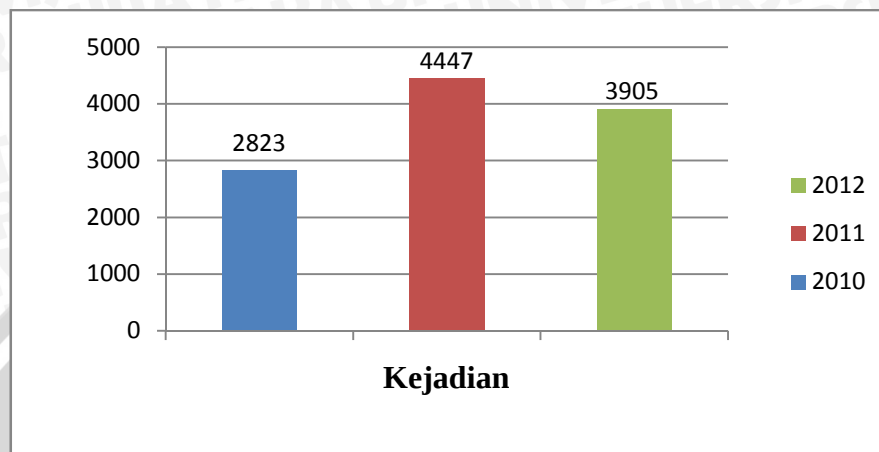
Berbagai macam fenomena tersebut, menjelaskan suatu pengimplementasian kebijakan dapat mengarah pada suatu kegagalan, apabila dilihat dari sisi komunikasi, ataupun sumber daya yang belum memadai. Pemahaman ini dipahami oleh Andrew Dunsire (1985) dalam Abdul Wahab (2012, h.128), sebagai suatu proses *implementation gap*, suatu istilah yang menjelaskan keadaan dimana suatu proses kebijakan selalu terbuka akan perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan, dengan apa yang nyatanya terjadi. Penertiban terhadap para PKL ini merupakan suatu bentuk kebijakan yang perlu dicermati kembali tahapan pengimplementasiannya, karena berdasarkan pendapat Abdul Wahab (2012, h.125), suatu bentuk

pengimplementasian dapat memasuki ranah konflik, selain itu terdapat isu pula mengenai siapa yang memperoleh apa, berapa banyak keuntungan yang didapat dari suatu kebijakan tersebut. Oleh sebab itu implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari sebuah proses kebijakan yang perlu ditelaah lebih lanjut, terutama menyangkut dengan kebijakan yang diberlakukan pemerintah terhadap para PKL.

Salah satu daerah yang memerlukan perhatian khusus terkait dengan upaya penertiban PKL di Indonesia adalah Kabupaten Sidoarjo. Hal ini dikarenakan Kabupaten Sidoarjo merupakan daerah yang memiliki predikat sebagai salah satu sentra daerah pengembangan usaha mikro kecil menengah (UMKM), serta dianggap sebagai daerah perdagangan yang strategis, dengan alasan berbatasan dengan kota besar seperti Surabaya. Pada umumnya penertiban para PKL ini merupakan bagian upaya pemerintah daerah untuk menciptakan ketentraman dan ketertiban umum (trantibum) di Kabupaten Sidoarjo.

Perkembangan para PKL ini sebenarnya dianggap pula berkaitan dengan penyebab meningkatnya pelanggaran peraturan daerah terkait trantibum di Kabupaten Sidoarjo. Berdasarkan data yang di rilis pemerintah Kabupaten Sidoarjo, dalam kurun 3 tahun terakhir saja, secara umum masyarakat Kabupaten Sidoarjo yang melanggar peraturan daerah terkait dengan trantibum, tertinggi pada periode tahun 2011 dengan jumlah kejadian mencapai 4447 kegiatan. Walaupun pada periode sesudahnya pada tahun 2012 terjadi penurunan sebesar 542 kegiatan, namun tetap saja angka ini masih tergolong cukup tinggi, apabila

dibandingkan pada periode tahun 2010 yang hanya mencakup 2823 kegiatan, atau penurunan sebesar 1624 kegiatan dari periode tertinggi, yakni periode tahun 2011.



Gambar 1 : Jumlah Pelanggaran Perda Trantibum di Kabupaten Sidoarjo

Sumber: www.bagianap.sidoarjokab.go.id

Penunjukan data yang dikeluarkan Pemerintah Kabupaten Sidoarjo tersebut, setidaknya menunjukkan perlunya upaya peningkatan ketertiban masyarakat secara umum, dan kepada para PKL secara khusus, agar tidak menimbulkan kawasan yang terkesan kumuh, tidak tertib, atau tidak indah untuk dilihat. Upaya penertiban yang dilakukan pemerintah Kabupaten Sidoarjo sendiri kepada para PKL sebenarnya telah dilakukan, melalui tindakan-tindakan tegas, yakni dengan cara menggusur ruang usaha mereka, setelah mereka diberikan sejumlah peringatan. Hal ini tidak lain dikarenakan kebanyakan para PKL tersebut berjualan dengan memanfaatkan fasilitas-fasilitas umum, seperti trotoar, ataupun saluran irigasi. Pemanfaatan fasilitas-fasilitas tersebut telah dianggap melanggar ketentuan-ketentuan, seperti pada pasal 2, pasal 4, serta pasal 6 terkait dengan tertib jalan, tertib lingkungan, tertib usaha tertentu pada Perda Nomor 5 Tahun 2007 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum (Trantibum).

Akibat pelanggaran perda yang diberlakukan oleh pemerintah tersebut, menyebabkan para PKL yang melanggar menjadi tergusur keberadaannya, tanpa memiliki ruang pengganti dari pemerintah. Pernyataan Heraty dkk, (2003) dalam Ismail (2009, h.3), memaparkan bahwa upaya pemerintah daerah belum optimal dalam memberi alternatif ruang usaha yang berorientasi melindungi, dan mengembangkan usaha mereka, karena kemudian mereka cenderung ditempatkan di lokasi yang kurang strategis, sulit dijangkau dan sepi pembeli. Berdasarkan pada pemaparan tersebut, perlu adanya peninjauan sejauhmana tahapan implementasi kebijakan yang terkait dengan penertiban para PKL selama ini, agar para PKL yang ditertibkan tidak merasa dirugikan, serta upaya penertiban yang dilakukan dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Kondisi penertiban para PKL di Kabupaten Sidoarjo merupakan kondisi yang dilematis, karena disisi lain upaya penertiban ini merupakan bagian penegakan peraturan yang berlaku di Kabupaten Sidoarjo, yakni Peraturan Daerah (Perda) Nomor 5 Tahun 2007 tentang Ketentraman, dan Ketertiban Umum (Trantibum), namun disisi lain aktifitas para PKL ini tidak lepas dari upaya mereka dalam mencari penghidupan yang lebih baik. Upaya penertiban ini sebenarnya juga mengacu pada beberapa peraturan lain, hanya saja Perda Nomor 5 Tahun 2007 yang menjadi rujukan utama dalam upaya penertiban PKL di Sidoarjo, sebagaimana misalnya apabila PKL tersebut berjualan dengan mendirikan bangunan di sepanjang trotoar, atau saluran irigasi, maka para PKL tersebut dapat pula dianggap melanggar perda mengenai tata cara perizinan bangunan, serta perda mengenai saluran irigasi.

Sebuah keadaan dilematis telah terjadi, kepada para PKL yang berlokasi di sebelah utara jalan S. Parman hingga mencapai selatan jalan Pepelegi Indah Kabupaten Sidoarjo. Hal ini diakibatkan permasalahan penertiban keberadaan para PKL di sepanjang jalan tersebut, karena mereka berjualan di atas sempadan saluran air (para PKL ini berjualan di atas sempadan yang dinamakan sempadan afvoer bono, dan oleh masyarakat Kabupaten Sidoarjo kawasan PKL ini dikenal dengan sebutan PKL depan ruko gateway, karena lokasi berjualan yang berada dekat dengan ruko gateway). Pemahaman sempadan sendiri menurut aturan yang berlaku disebut sebagai batas pengamanan bagi saluran dan/atau bangunan jaringan irigasi dengan jarak tertentu sepanjang saluran dan sekeliling. (Pasal 1 Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2004 tentang Irigasi).

Kehadiran para PKL yang berada di area sempadan tersebut telah menimbulkan pro dan kontra, hal ini karena selain mereka dianggap melanggar Perda Trantibum, para PKL ini dihadapkan dengan kepentingan masyarakat yang berbatasan dengan PKL tersebut, yakni warga RW 03 Desa Pepelegi. Kepentingan yang timbul dari warga RW 03 Desa Pepelegi, antara lain di karenakan hasil musyawarah warga RW 03, menginginkan dibangunnya tempat pembuangan sampah (TPS) sementara pada periode tahun 2013, hingga adanya keinginan pengerukan sempadan yang merupakan tempat para PKL tersebut berjualan. (Berdasarkan notulensi kesepakatan RW 03, Desa Pepelegi).

Hal inilah yang menjadi dasar pemicu terjadinya usulan warga RW 03 kepada Pemerintah Kabupaten Sidoarjo, melalui Dinas Pengairan selaku pengelola lokasi kawasan sempadan, untuk segera melakukan penertiban kepada

para PKL di kawasan tersebut. Proses penertiban sebenarnya telah dimulai dengan adanya proses dialog antara pihak pemerintah kabupaten, yang diwakili oleh pihak dinas pengairan, serta Satpol PP, dengan para PKL di kawasan tersebut. Hasilnya berujung pada pembongkaran ruang usaha para PKL di kawasan tersebut pada pertengahan periode bulan Desember tahun 2012. Oleh karena itu, proses perkembangan penertiban para PKL di kawasan sempadan tersebut perlu di telaah lebih mendalam lagi, karena memuat unsur-unsur kepentingan baik dari Masyarakat Desa Pepelegi, para PKL, serta Pemerintah Kabupaten Sidoarjo sendiri.

B. Perumusan Masalah

Dari uraian yang telah dijelaskan pada latar belakang, maka perlu sekiranya dilakukan penelitian terkait dengan implementasi kebijakan Perda Nomor 5 Tahun 2007 dan faktor-faktor yang mendukung, dan menghambatnya, agar aktifitas para PKL tersebut ke depannya tidak sampai menimbulkan konflik dengan warga sekitar, dan kebijakan yang diterapkan dapat efektif untuk menertibkan aktifitas PKL di Kabupaten Sidoarjo secara umum, dan para PKL di Kawasan Sempadan Afvoer Bono secara khusus. Oleh karena itu peneliti tertarik untuk membuat judul “Implementasi Kebijakan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 5 Tahun 2007 tentang Ketentraman dan Ketertiban Umum (Trantibum) Terhadap PKL di Kawasan Sempadan Afvoer Bono, Kecamatan Gedangan, Kabupaten Sidoarjo.” Sedangkan pokok permasalahan yang akan di teliti adalah :

1. Bagaimanakah Implementasi Kebijakan Perda Nomor 5 Tahun 2007 tentang Trantibum terhadap PKL di Kawasan Sempadan Afvoer Bono?.

2. Bagaimanakah Faktor-faktor yang Mendukung dan Menghambat Implementasi Kebijakan Perda Nomor 5 Tahun 2007 tentang Trantibum terhadap PKL di Kawasan Sempadan Afvoer Bono?.

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis implementasi kebijakan Perda Nomor 5 Tahun 2007 tentang Trantibum terhadap PKL di Kawasan Sempadan Afvoer Bono.
2. Untuk mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan Perda Nomor 5 Tahun 2007 tentang Trantibum terhadap PKL di Kawasan Sempadan Afvoer Bono.

D. Kontribusi Penelitian

Kontribusi penelitian merupakan suatu manfaat yang dapat diambil merupakan suatu manfaat baik untuk pengembangan ilmu pengetahuan, maupun untuk keperluan praktis dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran sebagai berikut :

1. Secara Akademis
 - a. Dapat memberikan wawasan ataupun pengetahuan secara khusus kepada peneliti dan secara umum kepada pembaca.
 - b. Hasil penelitian ini dapat menambah nilai guna bagi pengembangan Ilmu Administrasi Publik, khususnya Kebijakan Publik.
 - c. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan referensi atau rujukan peneliti selanjutnya yang meneliti dan mengkaji mengenai implementasi kebijakan Perda Nomor 5 tahun 2007 tentang

Trantibum, terkait dengan keberadaan para PKL di Kawasan Sempadan Afvoer bono.

- d. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan referensi atau rujukan selanjutnya yang meneliti dan mengkaji mengenai faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan Perda Nomor 5 Tahun 2007 tentang Trantibum, terkait dengan keberadaan para PKL di Kawasan Sempadan Afvoer Bono.

2. Secara Praktis

- a. Hasil peneltian ini diharapkan dapat menjadi masukan atau sumbangan pemikiran kepada pihak terkait, antara lain kepada pemerintahan Kecamatan Gedangan Kabupaten Sidoarjo, Dinas Pengairan Kabupaten Sidoarjo, Satpol PP Kabupaten Sidoarjo, serta Pemerintahan Kabupaten Sidoarjo.
- b. Memberikan informasi terkait pengimplementasian kebijakan Perda Nomor 5 Tahun 2007 khususnya kepada masyarakat sekitar wilayah Kecamatan Gedangan, serta masyarakat RW 03 Desa Pepelegi, Kecamatan Waru, Kabupaten Sidoarjo.

E. Sistematika Pembahasan

Dengan adanya urutan sistematika pembahasan, diharapkan pembaca akan lebih mudah memahami maksud dan tujuan dari penyusunan penelitian ini. Adapun urutan sistematika pembahasan di dalam penelitian ini dijabarkan sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini akan membahas mengenai alasan peneliti yang melatarbelakangi pengambilan penelitian penelitian, didalamnya juga terdapat rumusan masalah yang diteliti, tujuan dari penelitian, kontribusi penelitian dan sistematika penelitian.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini akan menjelaskan mengenai konsep-konsep dasar yang berkaitan dengan permasalahan penelitian sebagai landasan atau arahan yang digunakan dalam penelitian. Tinjauan Pustaka diambil dari literatur yang mendukung baik dari buku, makalah, artikel, media cetak, dan yang lainnya.

BAB III METODE PENELITIAN

Dalam bab ini menguraikan metode yang akan dipakai dalam penelitian, diantaranya jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi penelitian, lokasi dan situs penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian, dan analisis data.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini menyajikan deskripsi mengenai wilayah penelitian dengan data yang telah diperoleh peneliti pada lokasi dan situs penelitian. Dijelaskan pula gambaran umum lokasi penelitian, penyajian data, dan interpretasi data dengan menggunakan teori yang telah disampaikan pada bab sebelumnya.

BAB V PENUTUP

Pada bab ini berisi kesimpulan-kesimpulan yang telah diperoleh dari pembahasan dan hasil penelitian. Kesimpulan disini adalah garis besar dari hasil pembahasan, sedangkan saran merupakan sumbangan pemikiran peneliti yang dapat diberikan sebagai masukan bagi pihak-pihak yang membutuhkan.