BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Otonomi daerah (*autonomy*) berasal dari kata *auto* berarti sedia, dan *nomy* berarti aturan atau undang-undang. Sehingga *autonomy* berarti hak untuk mengatur dan memerintah daerah sendiri atas inisiatif dan kemampuan sendiri yang hak tersebut diberikan oleh pemerintah pusat. Dalam ketentuan umum undang-undang No.22 Tahun 1999, otonomi daerah merupakan pemberian kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta potensi dan keanekaragaman daerah yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan pengertian tersebut, dapat dipahami bahwa otonomi daerah merupakan kewenangan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan daerah berdasarkan prakarsa dan apresiasi masyarakat setempat sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Berdasaran pasal 14 UU No. 32 Tahun 2004, urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah semakin luas, termasuk di dalamnya perencanaan dan pengendalian pembangunan dan juga penyelenggaraan

ketertiban dan ketentraman masyarakat. Dengan adanya pengembangan pembangunan daerah, diharapkan dapat menciptakan masyarakat yang adil, makmur dan sejhatera. Dalam pelaksanaannya, pemerintah daerah harus memperhatikan ketentraman dan ketertiban daerah agar tercipta kondisi nyaman bagi seuruh masyarakat. Salah satu potensi pengembangan pembangunan daerah adalah usaha di sektor informal seperti Pedagang Kaki Lima. Potensi ini apabila dikelola dengan baik, dapat memberikan kontribusi yang besar dalam aktifitas ekonomi dan kesejahteraan masyarakat.

PKL adalah pedagang yang melakukan aktivitas perdagangan secara informal dengan memanfaatkan fasilitas umum, dengan menggunakan alat bergerak maupun tidak bergerak. Usaha PKL tersebut dilakukan pada tempat-tempat yang dianggap strategis. Selain itu PKL secara nyata dapat memberikan pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat yang berpenghasilan rendah, sehingga tercipta suatu kondisi pemerataan hasil-hasil pembangunan. Dibeberapa kota besar, keberadaan PKL menjadi suatu kegiatan perekonomian rakyat menengah kebawah. Adanya fenomena penggusuran terhadap PKL marak terjadi akhir-akhir ini. Penggusuran yang dilakukan oleh aparatur pemerintah disebabkan karena tidak adanya izin usaha yang dimiliki oleh para PKL tersebut dan juga berjualan di sisi jalan sehingga cenderung mengganggu arus lalu lintas maupun keindahan kota. Dalam melihat fenomena keberadaan PKL yang menjamur di daerah Kota Bandung ternyata keberadaanya dapat dijadikan sebagai salah satu potensi pembangunan dan pengembangan daerah yang harus diimbangi dengan keteraturan dan ketertiban, agar keberadaan PKL ini tidak menjadi masalah bagi

suatu daerah seperti halnya mengganggu keamanan dan keindahan kota. Pada umumnya para PKL berjualan di trotoar jalan, di taman-taman kota, bahkan di badan jalan, sehingga keberadaan mereka sangat mengganggu ketentraman dan kenyamanan pengguna jalan dan menghambat lalu lintas.

Kehadiran PKL menjadi salah satu faktor yang menimbulkan persoalan, baik dalam masalah ketertiban, lalu lintas, keamanan maupun kebersihan ditiap daerah khususnya di Kota Bandung. Berbagai permasalahan terkait dengan PKL banyak bermunculan yang ternyata merugikan masyarakat dan juga pemerintah daerah setempat, seperti adanya rasa tidak nyaman karena keberadaan PKL yang tidak pada tempatnya, sehingga mengganggu kegiatan masyarakat sehari-hari. Selain itu ada juga PKL yang mendirikan bangunan tempat usahanya secara permanen yang sekaligus digunakan sebagai tempat tinggal. Hal ini dapat menimbulkan kesulitan bagi pemerintah daerah dalam menghadapi sikap dan kemauan para PKL ketika akan dilakukan penertiban. Pertumbuhan PKL diperkirakan akibat tidak tersedianya lapangan pekerjaan bagi rakyat kecil yang tidak memiliki kemampuan dan pendidikan yang memadai dalam suatu pekerjaan, serta penghasilan yang tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Pemerintah dalam hal ini memiliki tanggung jawab dalam melaksanakan pembangunan di bidang pendidikan, bidang perekonomian dan penyediaan lapangan pekerjaan.

Sejalan dengan semangat otonomi daerah, setiap pemerintah daerah berupaya mengembangkan berbagai strategi atau kebijakan untuk menangani persoalan PKL yang dimulai dengan pendekatan secara persuasif hingga represif.

Jika pemerinah melihat PKL sebagai potensi sosial ekonomi yang dapat dikembangkan, maka kebijakan yang dipilih biasanya akan lebih diarahkan untuk menata PKL, misalnya dengan memberikan ruang usaha bagi PKL, memformalkan status mereka sehingga bisa memperoleh bantuan kredit bank, dan lain sebagainya. Namun sebaliknya, jika PKL hanya dilihat sebagai pengganggu ketertiban dan keindahan kota, maka mereka akan menjadi sasaran penertiban. Sehingga sangat wajar apabila fenomena PKL ini menjadi imbas dari semakin banyaknya jumlah rakyat miskin dan tidak cukup tersedianya lapangan pekerjaan di Indonesia. Mereka berdagang hanya karena tidak ada pilihan lain, tidak memiliki kemampuan, pendidikan yang memadai dan tidak memiliki tingkat pendapatan ekonomi yang lebih cukup serta sempitnya lapangan pekerjaan yang tersedia bagi mereka. Sehingga untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari dan untuk membiayai keluarganya, mereka harus bekerja sebagai PKL.

Adanya pemberlakuan otonomi daerah, menyebabkan pemerintah daerah memiliki wewenang untuk mengelola dan menanggulangi permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahannya tersebut berdasarkan potensi dan kemampuan yang dimiliki. Dengan adanya fenomena PKL dan segala dampaknya yang melanda Kota Bandung, dalam rangka melindungi, memberdayakan, mengendalikan dan membina PKL dalam melakukan suatu usaha agar berdaya guna dan dapat meningkatkan kesejahteraannya serta untuk melindungi hak-hak pihak lain dan atau kepentingan umum di Kota Bandung, maka Walikota Bandung menetapkan Peraturan Daerah (Perda) Kota Bandung No. 4 Tahun 2011 tentang

penataan dan pembinaan PKL, yang pelaksanaanya dijelaskan secara lengkap dalam Peraturan Walikota (Perwal) No. 888 Tahun 2012 tentang zonasi PKL.

Permasalahan PKL di Kota Bandung khususnya, menjadi fokus utama pemerintah untuk menciptakan kondisi Kota Bandung yang tertib dan rapih. Hal ini juga terkait dengan adanya pemangunan dan penataan Kota bandung yang terus dilakukan, salah satu contohnya adalah revitalisasi taman-taman kota dan dibuatnya pot-pot tanaman di sepanjang jalan Kota Bandung yang tujuannya untuk memperindah tampilan jalanan kota. Namun peraturan yang telah dibuat pemerintah terkait penataan PKL nampaknya belum dapat terealisasi secara sempurna, karena hingga saat ini masih terlihat PKL yang melakukan aktivitasnya di zona terlarang yang telah ditetapkan dalam Perwal Kota Bandung No. 888 Tahun 2012. Dalam peraturan tersebut juga telah ditetapkan tujuh titik yang disebut dengan zona merah yaitu daerah terlarang untuk malakukan aktivitas jual beli seperti yang dilakukan PKL. Tujuh titik ini antara lain daerah sekitar alun-alun dan Masjid Raya Bandung, Jalan Dalem Kaum, Jalan Kepatihan, Jalan Asia-Afrika, Jalan Dewi Sartika, Jalan Otto Iskandardinata dan Jalan Merdeka.

Fokus utama dalam penelitian ini adalah penataan PKL di tujuh titik zona merah. Dalam Perwal Kota Bandung No.888 Tahun 2012 mendefinisikan zona merah sebagai wilayah sekitar tempat ibadah, rumah sakit, komplek militer, jalan nasional, jalan provinsi dan tempat-tempat lain yang telah ditentukan dalam perundang-undangan. Aktivitas PKL di zona merah ini dikhawatirkan dapat mengganggu aktivitas masyarakat dan pemerintahan disebabkan karena

banyaknya PKL yang berjualan di daerah tersebut yang berdampak pada kemacetan dan tampilan kota menjadi telihat tidak rapih.

Ketegasan aparatur dalam mengimplementasikan kebijakan Perwal, kepatuhan masyarakat maupun PKL terhadap peraturan yang telah dibuat menjadi kunci utama terciptanya Kota Bandung yang tertib dan rapih. Namun pada kenyataanya peraturan yang telah dibuat tidak mampu untuk ditaati oleh masyarakat maupun PKL yang bersangkutan. Hal ini terlihat seperti pada pantauan Detiknews.com (Sabtu, 1 Maret 2014) tentang PKL yang kembali 'turun' ke zona merah.

> "Pedagang kaki lima (PKL) di empat zona merah kembali menggelar lapak dagangannya. Aksi ini sengaja mereka lakukan untuk memprotes kebijakan relokasi PKL yang diterapkan Pemkot Bandung.Pantauan di lapangan, kurang dari 10 PKL berdagang di trotoar Jalan Merdeka, seberang Mal BIP. Mereka mulai terlihat di depan Gramedia hingga KFC. Terlihat penjual kupluk, asesoris gelang dan kalung, cover handphone, dan juga penjual kucing berjualan di trotoar.Pemandangan yang sama juga terlihat di Jalan Kepatihan dan Jalan Dalem Kaum. Para PKL menjual beragam asesoris ataupun tas tampak menjajakan barang dagangannya. Meski mereka tak banyak membawa barang. Warga pun tak segan mengerumuni para PKL. Di tiga tempat ini tak terlihat Satpol PP yang berjaga. Namun tak jauh dari Jalan Kepatihan, depan Pendopo terparkir truk Satpol PP dan puluhan petugas Satpol PP yang tengah duduk-duduk di atas truk.""Kami ingin kembali ke habitat semula untuk berjualan," ujar Zaenal, Koordinator PKL Merdeka. Menurutnya mereka akan berdagang sampai Satpol PP datang membubarkan mereka."

Pembangunan pasar diberbagai daerah Kota Bandung belum sepenuhnya dapat menampung para PKL agar dapat berdagang di tempat yang layak. Seperti pasar baru yang berada di Jalan Otto Iskandardinata, meskipun telah dibangun pasar, akan tetapi pasar tersebut belum sepenuhnya dapat menampung semua PKL. Akibatnya masih banyak PKL yang berjualan di sisi jaan dan di luar sekitar pasar. Selain itu, parkir kendaraan para pembeli yang berada di badan jalan juga sangat mengganggu lalu lintas baik bagi pejalan kaki maupun pengendara

kendaraan bermotor. Hal tersebut juga disebabkan karena pemerintah selaku pembuat kebijakan dan juga satpol PP selaku pelaksana kebijakan belum dapat memberikan solusi yang sesuai dan tidak merugikan salah satu pihak. Dalam hal ini, PKL merasa dirugikan dengan adanya Perda Kota Bandung No. 4 Tahun 2011. Meskipun dalam Perda terdapat larangan PKL untuk melakukan aktivitasnya di jalan, trotoar, ruang terbuka hijau da fasilitas umum, namun pemerintah juga harus mampu menjamin perlindungan dan memenuhi hak-hak ekonomi PKL. Dalam hal ini, pemerintah belum sepenuhnya memberikan jaminan yang pasti bahwa ketika para PKL ini digusur, mereka harus berjualan di mana, apakah disediakan lagi tempat berjualan atau tidak, karena di Kota Bandung sendiri belum ada tempat-tempat khusus bagi para PKL. Menjadi lebih baik apabila dalam menyikapi permasalahan PKL dan membuat kebijakan mengenai penataan PKL menggunakan asas keadilan bagi rakyat kecil dan hak masyarakat terutama PKL untuk mendapat penghidupan dan pekerjaan yang layak tanpa memberikan dampak terhadap penataan kota. Selain itu, penyediaan tempat-tempat khusus bagi para PKL perlu dilakukan agar mereka bisa tetap berjualan tanpa harus mendapatkan penggusuran maupun penertiban.

Penataan PKL yang dilakukan di Kota Bandung selain untuk mencegah kemacetan lalu lintas, juga dapat mencegah adanya tindak kejahatan, seperti pencopetan dan penjambretan. Selain itu, penataan dan pembinaan PKL juga mampu mendukung sektor pariwisata daerah. Disisi lain, pemerintah daerah sebagai pembuat kebijakan memiliki tujuan untuk menciptakan daerah yang bersih dan tertib dari PKL, khususnya di daerah Kota Bandung. Adanya bentuk

kontradiktif dari kegiatan tersebut, juga penataan dan pembinaan PKL yang belum merata di Kota Bandung inilah yang mengakibatkan keresahan dari semua komponen masyarakat khususnya para PKL.

Berdasarkan pemaparan sebelumnya, peneliti ingin meneliti mengenai implementasi kebijakan Peraturan Walikota Kota Bandung No. 888 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan Perda No. 4 Tahun 2011 tentang penataan dan pembinaan PKL di Kota Bandung (Studi tentang penataan dan pembinaan PKL di tujuh titik zona merah Kota Bandung). Karena implementasi Peraturan Walikota merupakan salah satu hal yang menentukan apakah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah berhasil mencapai tujuan dan sudah sesuai dengan apa yang telah diharapkan.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

a. Bagaimana komunikasi Aparatur Kota Bandung dengan Pedagang Kaki Lima (PKL)?
b. Bagaimana sumber daya Pelaksanaan Kebijakan Perwal No. 888 Tahun 2012 tentang penataan PKL di tujuh titik zona merah Kota Bandung ?
c. Bagaimana disposisi pelaksanaan Kebijakan Perwal No. 888 Tahun 2012 tentang penataan PKL di tujuh titik zona merah Kota Bandung ?
d. Bagaimana struktur birokrasi pelaksanaan Kebijakan Perwal No. 888 Tahun 2012 tentang penataan PKL di tujuh titik zona merah Kota Bandung ?

1.3. Maksud dan Tujuan Penelitian

Penelitian ini bermaksud untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan Perwal Kota Bandung No. 888 Tahun 2012 di Kota Bandung. Adapun tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah :

a. Untuk mengetahui komunikasi aparatur Kota Bandung dengan PKL
b. Untuk mengetahui sumber daya pelaksana kebijakan Perwal Kota Bandung No. 888 Tahun 2012 tentang Penataan PKL di Tujuh Titik Zona Merah.
c. Untuk mengetahui disposisi pelaksana kebijakan Perwal Kota Bandung No. 888 Tahun 2012 tentang Penataan PKL di Tujuh Titik Zona Merah.
d. Untuk mengetahui struktur birokrasi pelaksana kebijakan Perwal Kota Bandung Nol 888 Tahun 2012 tentang penataan PKL di Tujuh Titik Zona Merah.

1.4. Kegunaan Penelitian

1. Secara teoritis
   a. Penelitian ini dapat memperkaya khasanah ilmu pengetahuan, khususnya pada bidang kajian kebijakan publik dan juga dapat memberikan manfaat ilmu di bidang pemerintahan.
   b. Hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan unuk digunakan dalam kegiatan penelitian selanjutnya.

2. Secara praktis

a. Bagi peneliti

Menambah pengetahuan dan pengalaman peneliti dalam menghadapi masyarakat maupun pejabat pelaksana kebijakan selama masa studi lapangan.

b. Bagi masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat terutama sebagai bahan informasi bagi masyarakat serta dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam bentuk saran kepada Pemerintah Daerah Kota Bandung tentang penataan dan pembinan PKL.