BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Ketertiban umum dan ketentraman masyarakat merupakan elemen esensial dalam pembangunan berkelanjutan di tingkat global, di mana negara-negara modern mengakui bahwa stabilitas sosial menjadi prasyarat utama untuk pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan warga. Menurut laporan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dalam Sustainable Development Goals (SDGs) Nomor 16 tahun 2023, ketidakamanan di ruang publik seperti pasar dan fasilitas umum dapat menghambat pencapaian target pengurangan kemiskinan dan peningkatan inklusi sosial, dengan dampak yang dirasakan hingga 70% di negara berkembang. Di Asia Tenggara, termasuk Indonesia dinamika urbanisasi dan migrasi pedesaan ke kota sering kali memperburuk isu seperti mengemis dan mengamen, yang tidak hanya mengganggu aktivitas harian tetapi juga merusak kepercayaan publik terhadap pemerintahan. Oleh karena itu, penegakan regulasi lokal menjadi kunci untuk mengatasi tantangan ini, memastikan bahwa pembangunan tidak hanya berfokus pada infrastruktur fisik tetapi juga pada harmoni sosial.

Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia dengan lebih dari 17.000 pulau dan 270 juta penduduk, otonomi daerah sejak era Reformasi 1998 telah menjadi instrumen utama untuk menangani isu ketertiban yang beragam secara regional. Otonomi ini memungkinkan pemerintah daerah untuk merespons kebutuhan lokal dengan fleksibilitas,

sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015), yang merevisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Namun, implementasi otonomi sering kali terkendala oleh ketidakseimbangan sumber daya antar daerah, di mana wilayah pedesaan seperti Kalimantan Selatan menghadapi tantangan unik berupa kemiskinan struktural dan migrasi internal yang memicu gangguan ketentraman.

Data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2023 menunjukkan bahwa 25% kasus pelanggaran ketertiban umum di Indonesia terjadi di kawasan perdagangan tradisional, menekankan urgensi regulasi daerah yang adaptif. Selain itu, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 18) secara tegas menyatakan bahwa "negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang". Ketentuan ini menjadi fondasi konstitusional bagi otonomi daerah untuk mengatur urusan ketertiban umum, termasuk pencegahan praktik sosial yang merugikan seperti mengemis dan mengamen.

Tingkat nasional Kementerian Dalam Negeri melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyelenggaraan Ketertiban Umum menekankan kolaborasi antarinstansi untuk mencegah pelanggaran, tetapi keberhasilan bergantung pada adaptasi lokal. Provinsi Kalimantan Selatan sebagai salah satu wilayah

dengan pertumbuhan ekonomi berbasis sumber daya alam dan perdagangan, menghadapi dinamika ketertiban yang dipengaruhi oleh urbanisasi cepat dan ketimpangan ekonomi. Menurut Laporan Pembangunan Daerah Kalimantan Selatan tahun 2023 dari BPS Provinsi, sektor perdagangan menyumbang 15% terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), dengan pasar tradisional sebagai kontributor utama. Namun, isu seperti anak jalanan sering kali mengancam stabilitas ini, terutama di kabupaten-kabupaten seperti Hulu Sungai Utara yang berbatasan dengan daerah transmigrasi.

Kabupaten Hulu Sungai Utara dengan populasi sekitar 250.000 jiwa dan luas wilayah 2.010 km² (data BPS Kabupaten HSU 2023), bergantung pada pasar tradisional untuk 40% aktivitas ekonomi masyarakat, tetapi data Dinas Perdagangan Provinsi tahun 2023 menunjukkan bahwa gangguan ketertiban menyebabkan kerugian retribusi pasar hingga Rp500 juta per tahun akibat penurunan kunjungan. Pasar Amuntai sebagai pusat perdagangan utama di kabupaten ini, dengan luas 5 hektar dan dikunjungi 5.000-7.000 orang per hari, menjadi representasi mikro dari tantangan ini.

Menurut Profil Pasar Tradisional Kabupaten Hulu Sungai Utara tahun 2023 (BPS Kabupaten HSU), Pasar Amuntai menghasilkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sekitar Rp2 miliar per tahun, tetapi potensinya terhambat oleh isu ketertiban seperti kerumunan pengemis dan mengamen, yang menurunkan kepercayaan pedagang dan pengunjung. Di era pasca-pandemi COVID-19, pemulihan ekonomi pasar trpadisional

seperti ini menjadi prioritas, sebagaimana diuraikan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Hulu Sungai Utara 2021-2026, yang menargetkan peningkatan ketentraman sebagai indikator utama.

Pasar tradisional di Indonesia sering menjadi hotspot pelanggaran ketertiban umum, di mana praktik mengemis dan mengamen oleh anak jalanan tidak hanya mengganggu pasar tetapi juga memperburuk kemiskinan struktural. Laporan Kementerian Sosial tahun 2023 mencatat bahwa ada lebih dari 50.000 anak pengemis di seluruh Indonesia, dengan 30% berkonsentrasi di kawasan pasar, yang memerlukan intervensi berbasis regulasi daerah. Di Kalimantan Selatan, survei Dinas Sosial Provinsi tahun 2023 pmenunjukkan bahwa 60% kasus gangguan ketertiban terjadi di pasar tradisional, menekankan perlunya penegakan hukum yang berkelanjutan untuk melindungi kelompok rentan seperti pedagang perempuan dan anak-anak.

Kabupaten Hulu Sungai Utara telah mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat sebagai instrumen otonomi daerah yang komprehensif. Perda ini mengatur berbagai aspek penegakan hukum di ruang publik, termasuk larangan kegiatan yang mengganggu ketentraman seperti mengemis dan mengamen, dengan sanksi administratif mulai dari teguran hingga denda Rp500.000. Tujuan utama Perda adalah menciptakan lingkungan yang aman dan produktif, selaras dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik yang mendukung

transparansi penegakan. Sejak diterapkan pada 2018, Perda ini telah menjadi acuan bagi Satpol PP dan Dinas Sosial dalam operasi penertiban, tetapi evaluasi internal tahun 2023 menunjukkan bahwa implementasinya masih perlu ditingkatkan untuk menjangkau dinamika lokal seperti di Pasar Amuntai. Khususnya, Pasal 37 Ayat (4) Perda Nomor 9 Tahun 2018 berbunyi: "(4) Setiap orang dilarang memberi uang, barang, atau bentuk bantuan lainnya kepada anak-anak pengemis, gelandangan, dan pengamen di tempat umum dan fasilitas sosial, guna mencegah dan mengurangi praktik mengemis yang mengganggu ketertiban".

Pasal ini dirancang untuk memutus siklus kemiskinan dengan mendorong masyarakat melaporkan kasus ke Dinas Sosial untuk rehabilitasi, bukan memberikan bantuan langsung yang justru mempertahankan praktik tersebut. Implementasi pasal ini diharapkan mengurangi beban sosial di pasar, tetapi tantangan muncul dari rendahnya kesadaran masyarakat, di mana hanya 40% pedagang Pasar Amuntai yang memahami regulasi ini berdasarkan survei Dinas Sosial tahun 2024.

Perda Nomor 9 Tahun 2018 telah berlaku selama enam tahun, pelaksanaannya di Pasar Amuntai masih menghadapi kendala signifikan, sebagaimana tercermin dari data tren kasus pelanggaran. Data dari Satpol PP Kabupaten Hulu Sungai Utara menunjukkan peningkatan kasus pelanggaran ketertiban umum di Pasar Amuntai pada tahun 2020 tercatat 45 kasus mengemis dan mengamen tahun 2021 naik menjadi 58 kasus tahun 2022 turun sementara menjadi 42 kasus akibat penertiban ketat selama COVID-19 tahun 2023 naik lagi menjadi 65 kasus serta tahun 2024

(hingga Juni) sudah mencapai 35 kasus.

Data Dinas Sosial tahun 2024 juga mengindikasikan bahwa hanya 40% anak jalanan yang berhasil direhabilitasi, sementara 60% kembali ke jalanan akibat kurangnya program pasca-rehabilitasi. Dari data di atas dapat disimpulkan bahwa peneliti menemukan fenomena-fenomena berdasarkan observasi yang dilakukan peneliti di lapangan, di antaranya:

1. Masih maraknya kegiatan mengemis dan mengamen yang dilakukan oleh anak-anak, gelandangan, dan pengamen di sekitar Pasar Amuntai sekitar 10 orang lebih, meskipun Pasal 37 Ayat (4) Perda Nomor 9 Tahun 2018 telah melarang pemberian uang atau barang kepada mereka di tempat umum dan fasilitas sosial, sehingga menimbulkan kerumunan dan mengganggu aktivitas pedagang serta pengunjung.
2. Tidak tersedianya tempat pembinaan atau penampungan bagi gelandangan, pengemis, dan pengamen yang hanya bersifat sementara dan reaktif, dengan solusi jangka panjang yang berkelanjutan namun, hingga saat ini praktik mengemis serta mengamen terus berulang dengan tingkat keberhasilan rehabilitasi yang rendah, yaitu hanya 40% kasus yang berhasil ditangani secara permanen. Lebih lanjut, absennya fasilitas penampungan dari Dinas Sosial menyebabkan 60% individu yang direhabilitasi kembali ke jalanan akibat kutrewfd1`rangnya program pasca-rehabilitasi dan dukungan ekonomi, yang bertentangan dengan semangat Pasal 37 Ayat (4) Perda Nomor 9 Tahun 2018 yang bertujuan memutus siklus kemiskinan struktural melalui pelaporan dan rehabilitasi, bukan sekadar pengusiran, sehingga memperburuk

gangguan ketertiban di kawasan Pasar Amuntai dan menghambat upaya menciptakan lingkungan pasar yang aman.

3. Pelaksanaan pengawasan terhadap penerapan Pasal 37 Ayat (4) Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2018 di kawasan Pasar Amuntai belum berjalan secara optimal. Disebabkan oleh koordinasi yang lemah antara Satpol PP dan Dinas Sosial, sehingga pengawasan terhadap pelanggaran Pasal 37 Ayat (4) seperti pemberian bantuan kepada pengemis bersifat sporadis dan tidak berkelanjutan, misalnya melalui razia bulanan yang hanya efektif untuk waktu singkat.

Kewenangan penegakan Pasal 37 Ayat (4) Perda Nomor 9 Tahun 2018 diberikan kepada Satpol PP dan Dinas Sosial Kabupaten Hulu Sungai Utara, yang dituntut untuk dapat menjaga ketertiban umum di Pasar Amuntai melalui pengawasan, sosialisasi, dan rehabilitasi. Namun, dalam kenyataannya, implementasi masih belum optimal, sebagaimana terlihat dari tren peningkatan kasus dan fenomena di atas.

Teori Implementasi Kebijakan oleh Winter (2018) dalam *Implementation Perspectives: Status and Reconsideration* menekankan bahwa keberhasilan implementasi bergantung pada sinergi antara desain kebijakan (kejelasan isi Perda), perilaku birokrasi (koordinasi Satpol PP-Dinas Sosial), dan perilaku kelompok sasaran (kesadaran masyarakat). Teori ini relevan dengan konteks Hulu Sungai Utara, di mana anggaran Satpol PP hanya Rp5 miliar per tahun untuk seluruh wilayah, menyebabkan ketidakseimbangan sumber daya dan koordinasi yang lemah.

Berdasarkan uraian di atas maka peneliti tertarik untuk meneliti implementasi peraturan daerah hulu sungai utara nomor 9 Pasal 37 Ayat (4) tentang ketertiban umum dan ketentraman masyarakat. Perda tersebut secara mendalam, dengan fokus pada faktor penghambat dan peluang perbaikan di Pasar Amuntai. Penelitian ini diharapkan memberikan rekomendasi bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan efektivitas otonomi, sehingga ketertiban umum tidak hanya menjadi regulasi formal tetapi juga realitas sehari-hari yang mendukung kesejahteraan masyarakat.

B. Fokus Penelitian

Fokus penelitian merupakan batasan masalah yang menjadi pusat perhatian untuk memperoleh pemahaman mendalam terhadap suatu fenomena. Fokus ini muncul dari adanya hubungan antara dua atau lebih faktor yang menimbulkan situasi problematis sehingga memerlukan upaya sistematis untuk menemukan jawabannya.

Penelitian ini difokuskan pada Implementasi Peraturan Daerah(Perda) Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 9 Tahun 2018 Pasal 37 Ayat (4) tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat di Pasar Amuntai Induk. Sebagai instrumen hukum daerah, perda tersebut memiliki peran strategis dalam menjaga ketertiban dan ketentraman di ruang publik, khususnya di kawasan pasar tradisional yang menjadi pusat kegiatan ekonomi dan sosial masyarakat. Implementasi pasal ini diharapkan mampu mengatasi berbagai bentuk gangguan ketertiban seperti aktivitas meminta-minta, serta lemahnya pengawasan terhadap aktivitas pasar secara efektif, konsisten, dan berkelanjutan.

Implementasi kebijakan dipahami melalui kerangka implementasi Winter(2018) dalam *Implementation Perspectives: Status and Reconsideration*, yang menyoroti tiga aspek utama, yaitu:

1. Desain Kebijakan *(Policy Design)* – kejelasan, kesiapan, dan dukungan isi perda, termasuk regulasi pendukung untuk rehabilitasi dan pencegahan.
2. Perilaku Birokrasi *(Bureaucratic Behavior)* – kemampuan, komitmen, dan koordinasi aparat pelaksana, seperti Satpol PP dan Dinas Sosial dalam pengawasan dan penanganan.
3. Perilaku Kelompok Sasaran *(Target Group Behavior)* – respon, kepatuhan, dan kesadaran masyarakat terhadap aturan, dipengaruhi faktor sosial-ekonomi seperti kemiskinan dan norma lokal.

Fokus penelitian ini diarahkan untuk memahami bagaimana implementasi Pasal 37 Ayat (4) Perda Nomor 9 Tahun 2018 dijalankan di Pasar Amuntai berdasarkan ketiga aspek tersebut. Melalui fokus ini, penelitian berupaya mengidentifikasi hambatan, faktor pendukung, serta upaya yang dapat dilakukan guna mewujudkan lingkungan pasar yang tertib, aman, dan kondusif bagi seluruh masyarakat.

C. Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi Pasal 37 Ayat (4) Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 9 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat di Pasar Amuntai?
2. Apa saja faktor yang mempengaruhi implementasi Pasal 37 Ayat (4) Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 9 Tahun 2018

tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat di Pasar Amuntai?

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah di atas maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Untuk mengetahui Implementasi Pasal 37 Ayat (4) Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 9 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat di Pasar Amuntai, baik dari segi kejelasan dan konsistensi tujuan kebijakan, alokasi sumber daya pelaksana, komunikasi dan koordinasi antarlembaga, disposisi pelaksana, karakteristik kelompok sasaran, maupun kondisi lingkungan eksternal.
b. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Pasal 37 Ayat (4) Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 9 Tahun 2018 tentang Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat di Pasar Amuntai, yang dapat mencakup aspek keterbatasan sumber daya, lemahnya koordinasi antarinstansi, sikap dan komitmen aparat pelaksana, dinamika sosial-ekonomi masyarakat, maupun faktor eksternal seperti infrastruktur dan kesadaran hukum lokal.

2. Manfaat

Dengan melakukan penelitian akan memberikan manfaat bagi peneliti maupun membaca. Adapun manfaat penelitian ini yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu administrasi publik, khususnya pada bidang Implementasi Kebijakan. Penelitian ini dapat memperkaya khazanah keilmuan mengenai bagaimana Implementasi Peraturan Daerah (Perda) tentang Ketertiban Umum dan Kentraman Masyarakat dipersepsikan dan diterapkan dalam konteks ruang publik seperti pasar tradisional. Selain itu penelitian ini juga dapat menjadi referensi dan bahan perbandingan bagi peneliti selanjutnya yang ingin mengkaji topik serupa, sehingga dapat memperluas pemahaman mengenai teori implementasi kebijakan, penerapannya dalam praktik, serta relevansinya dengan dinamika ketertiban sosial-ekonomi di era otonomi daerah.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran atau masukan pada Pemerintah Kabupaten Hulu Sungai Utara, khususnya instansi pelaksana seperti Satpol PP, Dinas Perdagangan, dan Dinas Sosial, sehingga hasil penelitian dapat dijadikan sebagai bahan evaluasi dalam upaya meningkatkan mutu implementasi Perda Nomor 9 Tahun 2018. Penelitian ini diharapkan mampu menunjukkan aspek-aspek implementasi yang sudah berjalan baik dan perlu dipertahankan, serta aspek-aspek yang masih kurang optimal dan memerlukan perbaikan, termasuk penanganan isu sosial seperti aktivitas meminta-minta anak jalanan

melalui kolaborasi dengan Dinas Sosial.

Bagi pedagang, pengunjung, dan masyarakat di Pasar Amuntai, penelitian ini dapat memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai kondisi ketertiban umum yang mereka alami. Dengan demikian, masyarakat dapat lebih memahami hak-haknya sebagai warga dalam menjaga ketentraman ruang publik serta memberikan masukan yang konstruktif bagi peningkatan pengawasan di masa mendatang.

Bagi pemerintah daerah dan instansi terkait, hasil penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan dalam merumuskan kebijakan maupun strategi pembinaan terhadap penegakan ketertiban umum, khususnya di sektor pasar tradisional dan otonomi daerah, dengan melibatkan peran Dinas Sosial dalam program rehabilitasi sosial dan pencegahan kemiskinan struktural.

Penelitian ini diharapkan tidak hanya memberikan kontribusi dalam ranah akademik, tetapi juga memberikan dampak nyata dalam praktik implementasi kebijakan, terutama dalam meningkatkan ketertiban dan ketentraman di Pasar Amuntai sebagai salah satu pusat ekonomi dan sosial masyarakat Kabupaten Hulu Sungai Utara.

SEKOLAH TINGGI ILMU ADMINISTRASI STIA AMUNTAI