

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pertumbuhan kota-kota di Indonesia, termasuk Kabupaten Jember, menunjukkan dinamika sosial yang semakin kompleks seiring meningkatnya aktivitas ekonomi, mobilitas penduduk, dan penggunaan ruang perkotaan. Ruang publik tidak lagi sekadar dipahami sebagai entitas fisik yang netral, melainkan sebagai arena sosial dan politik tempat beroperasinya relasi kekuasaan antara negara, masyarakat, dan aktor-aktor non negara. Dalam konteks ini, pemerintah daerah memiliki tanggung jawab strategis dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan tata kelola ruang publik, termasuk pengaturan perpustakaan di kawasan perkotaan. Namun demikian, kebijakan publik yang dirumuskan secara formal sering kali tidak sepenuhnya mampu menjawab kompleksitas dinamika sosial yang berkembang di tingkat lokal, sehingga menimbulkan kesenjangan antara tujuan normatif kebijakan dan praktik empiris di lapangan (Susanto, 2019; Haryanto, 2021).

Pengelolaan perpustakaan dalam kebijakan pemerintah daerah umumnya diposisikan sebagai persoalan teknis administratif yang berorientasi pada ketertiban dan optimalisasi pendapatan daerah. Pendekatan ini cenderung mengabaikan dimensi sosial ruang publik sebagai ruang hidup (*lived space*) yang di dalamnya berlangsung interaksi ekonomi informal, negosiasi kekuasaan, dan pembentukan legitimasi sosial masyarakat perkotaan (Lefebvre, 1991; Harvey, 2012). Dalam perspektif evaluasi kebijakan publik, Richard F. Elmore menegaskan bahwa keberhasilan suatu kebijakan tidak dapat diukur hanya dari kejelasan regulasi atau kelengkapan desain kebijakan, melainkan dari bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan dan diterjemahkan oleh aktor pelaksana di tingkat lapangan serta dirasakan dampaknya oleh kelompok sasaran (Elmore, 1979). Ketika kebijakan dirancang secara top-down tanpa mempertimbangkan kapasitas implementor dan realitas sosial masyarakat, maka potensi terjadinya kegagalan implementasi menjadi semakin besar.

Dalam kerangka teori sistem sosial Niklas Luhmann, kondisi tersebut dapat dipahami sebagai disfungsi komunikasi antar subsistem sosial. Kebijakan publik beroperasi dalam subsistem politik dan hukum yang memiliki logika normatif dan prosedural tersendiri, sementara praktik kehidupan masyarakat perkotaan berjalan dalam subsistem ekonomi dan sosial yang bersifat adaptif dan kontekstual (Luhmann, 1995). Ketidaksinkronan antara rasionalitas kebijakan dan rasionalitas sosial inilah yang menyebabkan kebijakan publik kehilangan daya integratifnya. Sejalan dengan pendekatan *backward mapping* Elmore, evaluasi kebijakan seharusnya dimulai dari konsekuensi nyata kebijakan di tingkat bawah, yakni bagaimana kebijakan tersebut memengaruhi perilaku sosial masyarakat dan bagaimana masyarakat merespons kebijakan yang dianggap tidak relevan dengan kebutuhan hidup mereka.

Disfungsi implementasi kebijakan tata kelola ruang publik tampak ketika pemerintah daerah tidak mampu menjalankan fungsi regulatif, distributif, dan pengawasan secara efektif. Di Kabupaten Jember, kondisi ini dapat dilihat dari pengelolaan sektor parkir yang masih menghadapi berbagai persoalan di lapangan. Pemerintah daerah menargetkan pendapatan sektor parkir sebesar Rp19 miliar pada tahun 2024, namun realisasi penerimaan masih jauh dari target serta diiringi dengan munculnya keluhan masyarakat terkait praktik parkir liar di sejumlah ruang publik. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kebijakan perparkiran yang bersifat birokratis dan berorientasi pada target formal belum sepenuhnya diimbangi dengan penyediaan infrastruktur parkir yang memadai, perlindungan ekonomi bagi pelaku sektor informal, serta mekanisme pengawasan yang konsisten. Dalam situasi tersebut muncul *implementation gap* sebagaimana dikemukakan Elmore, yaitu jarak antara desain kebijakan dan praktik di lapangan, yang membuka ruang bagi berkembangnya mekanisme pengelolaan informal di luar kendali negara. Parkir informal kemudian hadir bukan sekadar sebagai bentuk pelanggaran kebijakan, melainkan sebagai respons rasional masyarakat terhadap kegagalan implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam menjamin akses ekonomi dan pengelolaan ruang publik yang adil (Wijaya, 2023; Sari & Nurhadi, 2023).

Fenomena tersebut terlihat secara empiris di kawasan-kawasan sibuk Kabupaten Jember, seperti Jalan Karimata, Jalan Jawa, Jalan Sumatera, Jalan Kalimantan, Jalan Mastrip, dan Jalan Riau. Tingginya intensitas mobilitas kendaraan di kawasan ini tidak diimbangi oleh kapasitas infrastruktur parkir dan kejelasan tata kelola yang memadai. Lemahnya koordinasi antar perangkat daerah, keterbatasan lahan, serta pengawasan yang tidak berkelanjutan menciptakan ruang abu-abu dalam implementasi kebijakan perparkiran. Ruang ini kemudian dimanfaatkan oleh aktor-aktor informal yang berperan sebagai pengelola *de facto* ruang publik. Dalam perspektif teori sistem, fenomena ini mencerminkan proses *autopoiesis* sistem sosial informal, yaitu kemampuan aktor non-formal untuk mereproduksi tatanan sosialnya sendiri melalui jaringan sosial dan legitimasi praktis yang berbeda dari logika sistem formal negara (King & Thornhill, 2003).

Praktik premanisme yang menyertai pengelolaan parkir informal tidak dapat dilepaskan dari kegagalan negara dalam menghadirkan tata kelola ruang publik yang efektif dan inklusif. Dalam kajian sosiologi perkotaan, premanisme dipahami sebagai bentuk *informal governance* yang muncul untuk mengisi kekosongan peran negara dalam mengatur distribusi sumber daya ekonomi dan pengelolaan ruang publik (Bayat, 2013). Dalam perspektif evaluasi kebijakan Elmore dan teori sistem Luhmann, praktik ini menunjukkan ketidaksinkronan komunikasi antara kebijakan formal dan realitas sosial di tingkat bawah, yang kemudian memunculkan resistensi sosial sebagai bentuk adaptasi dan negosiasi masyarakat terhadap kebijakan yang dianggap tidak responsif (Astuti, 2024).

Dengan demikian, resistensi sosial yang termanifestasi melalui praktik parkir formal-informal dan premanisme di Kabupaten Jember bukanlah bentuk deviasi sosial semata, melainkan konsekuensi disfungsional dari implementasi kebijakan pemerintah daerah yang tidak mampu mengelola kompleksitas sosial ruang publik. Dalam istilah Luhmann, kondisi ini mencerminkan *structural coupling* yang timpang antara subsistem politik, hukum, dan ekonomi, sementara dalam perspektif Elmore, fenomena ini menunjukkan kegagalan implementasi kebijakan akibat ketidaksesuaian antara desain kebijakan dan konteks sosial pelaksanaannya. Oleh karena itu, penelitian ini menjadi penting

untuk mengevaluasi implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam tata kelola ruang publik serta mengkaji konsekuensi disfungsionalnya terhadap munculnya resistensi sosial, praktik parkir formal-informal, dan premanisme di Kabupaten Jember.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

Bagaimana implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam tata kelola ruang publik di Kabupaten Jember menghasilkan disfungsi sistemik yang memicu resistensi sosial, praktik parkir formal informal, dan premanisme sebagai bentuk tata kelola alternatif di luar mekanisme formal negara?.

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam tata kelola ruang publik di Kabupaten Jember dengan menelaah bagaimana kebijakan tersebut dijalankan pada tingkat operasional serta bagaimana konsekuensi pelaksanaannya memengaruhi dinamika sosial di ruang publik perkotaan. Evaluasi ini dilakukan dengan menempatkan implementasi kebijakan sebagai proses yang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga sebagai praktik sosial yang berinteraksi secara langsung dengan kondisi struktural dan kebutuhan masyarakat.

Secara lebih rinci, tujuan penelitian ini adalah untuk:

1. Mengkaji proses implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam pengelolaan ruang publik, khususnya kebijakan perparkiran, dengan memperhatikan keterkaitan antara perumusan kebijakan, mekanisme pelaksanaan, dan praktik yang berlangsung di tingkat lapangan.
2. Menganalisis bentuk-bentuk disfungsi dalam tata kelola ruang publik yang muncul akibat ketidaksesuaian antara rasionalitas kebijakan formal dan realitas sosial ekonomi masyarakat perkotaan.
3. Menjelaskan keterkaitan antara disfungsi implementasi kebijakan dengan munculnya resistensi sosial, praktik parkir formal-informal, dan

premanisme sebagai fenomena yang berkembang dalam konteks keterbatasan kinerja sistem formal negara.

4. Memahami praktik parkir informal dan premanisme sebagai respons sosial adaptif terhadap pelaksanaan kebijakan tata kelola ruang publik yang belum sepenuhnya mampu mengakomodasi kompleksitas kebutuhan dan relasi sosial masyarakat di tingkat lokal.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang komprehensif baik pada tataran konseptual, akademik, maupun praktis, mengingat isu tata kelola ruang publik merupakan persoalan multidimensional yang melibatkan interaksi antara kebijakan pemerintah daerah, dinamika sosial masyarakat, serta praktik-praktik informal yang berkembang di ruang publik perkotaan. Dengan menempatkan implementasi kebijakan sebagai fokus analitis, penelitian ini tidak hanya berupaya menggambarkan fenomena empiris, tetapi juga mengkaji konsekuensi struktural dari kebijakan publik terhadap kehidupan sosial masyarakat di tingkat lokal.

1.4.1 Manfaat Teoretis

Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan kajian kebijakan publik dan sosiologi perkotaan, khususnya dalam memahami implementasi kebijakan sebagai proses sosial yang kompleks. Penelitian ini memperluas pemahaman bahwa kegagalan kebijakan tidak selalu bersumber dari kelemahan regulasi, melainkan dari disfungsi komunikasi antar subsistem sosial sebagaimana dijelaskan dalam teori sistem sosial Niklas Luhmann. Dengan mengaitkan teori sistem sosial dengan pendekatan evaluasi implementasi kebijakan Richard F. Elmore, penelitian ini menawarkan kerangka analisis yang lebih integratif untuk menjelaskan hubungan antara kebijakan formal, praktik layanan publik, dan munculnya tata kelola informal di ruang publik.

Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya diskursus teoretis mengenai resistensi sosial dengan memposisikannya bukan sebagai

bentuk penyimpangan atau deviasi sosial, melainkan sebagai respons adaptif terhadap keterbatasan kinerja sistem formal negara. Dengan demikian, penelitian ini berkontribusi dalam menggeser perspektif teoretis dari pendekatan normatif-legalistik menuju pendekatan struktural dan relasional dalam melihat dinamika tata kelola ruang publik.

1.4.2 Manfaat Akademis

Secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi empiris dan konseptual bagi pengembangan studi Ilmu Pemerintahan, khususnya yang berkaitan dengan evaluasi implementasi kebijakan di tingkat daerah. Penelitian ini menunjukkan bahwa analisis kebijakan publik tidak dapat dilepaskan dari konteks sosial dan praktik keseharian masyarakat, sehingga mendorong pendekatan interdisipliner antara Ilmu Pemerintahan dan Sosiologi. Sehingga penelitian ini dapat menjadi rujukan metodologis bagi penelitian kualitatif yang menempatkan kebijakan publik sebagai objek evaluasi berbasis pengalaman aktor di tingkat lapangan (*street level practices*). Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya tradisi akademik yang menempatkan implementasi kebijakan sebagai arena interaksi antara negara dan masyarakat, bukan sekadar sebagai proses administratif yang bersifat linear dan teknokratis.

Penelitian ini juga dapat digunakan sebagai referensi dalam pengembangan mata kuliah terkait teori pemerintahan kritis, tata kelola publik, sosiologi politik, dan analisis kebijakan berbasis komunitas. Temuan empiris yang dihasilkan dapat mendorong penelitian lanjutan terkait model *governance* berbasis pengakuan sosial (*recognition based governance*) dan integrasi perspektif sosiologi kritis dalam studi administrasi publik.

1.4.3 Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang lebih utuh mengenai realitas pengelolaan ruang publik di Kabupaten Jember, khususnya dalam konteks perparkiran di kawasan perkotaan yang memiliki intensitas mobilitas tinggi. Temuan penelitian ini dapat membantu mengidentifikasi faktor-faktor struktural dan institusional

yang menyebabkan terjadinya kesenjangan antara kebijakan formal dan praktik di lapangan, termasuk lemahnya koordinasi antar perangkat daerah, keterbatasan infrastruktur, serta ketidaksesuaian kebijakan dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat. Pemahaman tersebut diharapkan dapat menjadi dasar refleksi bagi berbagai pemangku kepentingan dalam melihat praktik parkir informal dan premanisme secara lebih proporsional, tidak semata sebagai persoalan pelanggaran hukum, tetapi sebagai indikasi adanya persoalan mendasar dalam tata kelola ruang publik dan penyelenggaraan layanan publik. Dengan demikian, penelitian ini dapat mendorong pendekatan penanganan yang lebih komprehensif dan kontekstual terhadap persoalan ruang publik perkotaan.

1.4.4 Manfaat bagi Pemerintah Daerah

Penelitian ini memberikan kontribusi strategis bagi pemerintah daerah melalui penyediaan kerangka konseptual dan rekomendasi kebijakan yang dapat digunakan untuk memperkuat tata kelola ruang publik serta pengelolaan sektor ekonomi informal secara lebih inklusif dan berkeadilan. Melalui analisis empiris, penelitian ini menekankan pentingnya membangun mekanisme komunikasi yang bersifat dua arah antara pemerintah dan masyarakat untuk mencegah munculnya ruang sosial “abu-abu” yang beroperasi di luar regulasi formal namun tetap memiliki sistem pengaturan internal yang berfungsi secara efektif.

Secara lebih spesifik, penelitian ini dapat mendukung pemerintah daerah dalam:

1. Merumuskan model kebijakan kolaboratif yang melibatkan pemerintah, komunitas lokal, dan aktor ekonomi informal dalam pengelolaan ruang publik.
2. Menyusun regulasi yang tidak semata-mata bersifat kontrol dan penertiban, tetapi juga memberikan pengakuan terhadap dinamika sosial lokal serta menyediakan ruang adaptasi bagi praktik-praktik informal.
3. Meningkatkan kapasitas kelembagaan untuk membaca, memahami, dan mengintegrasikan rasionalitas sosial masyarakat dalam proses perencanaan dan implementasi kebijakan publik.

4. Mendorong praktik tata kelola yang partisipatif sehingga memperkuat kohesi sosial, legitimasi kebijakan, dan keberlanjutan penyelenggaraan pelayanan publik.

Dengan demikian, penelitian ini berpotensi menjadi referensi akademik dan praktis bagi pemerintah daerah dalam mewujudkan pola pemerintahan yang responsif, komunikatif, serta berorientasi pada prinsip keadilan sosial dalam pengelolaan ruang publik dan ekonomi informal.



