

TESIS
IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENATAAN PKL DI SENTRA WISATA
KULINER KOTA SURABAYA



Eka Kurniawan Putra
071814353017

MAGISTER KEBIJAKAN PUBLIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
MAGISTER KEBIJAKAN PUBLIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
SEMESTER GENAP 2021/2022

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENATAAN PKL DI SENTRA WISATA
KULINER KOTA SURABAYA**



TESIS

Untuk Memperoleh Gelar Magister dalam Program Studi Kebijakan Publik pada
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga

Disusun Oleh:

Eka Kurniawan Putra

071814353017

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
MAGISTER KEBIJAKAN PUBLIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SUABAYA
SEMESTER GENAP 2021/2022**

LEMBAR PERSETUJUAN

TESIS INI TELAH DISETUJUI

Pada Tanggal, 08 Agustus 2022

Pembimbing Ketua,



Dr. Eko Supeno, Drs., M.Si.

NIP. 196504031989111001

Pembimbing Kedua,



Sulikah Asmorowati S.Sos., M.DEVSt., Ph.D

NIP. 197505161999032003

Mengetahui,

Ketua Program Magister Kebijakan Publik

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Airlangga



Dr. Erna Setijaningrum, S.IP., M.Si.

NIP. 197005032000032001

HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI TESIS

Telah Diuji Pada

Tanggal, 12 Agustus 2022

PANITIA PENGUJI TESIS

Ketua :

Dr. Bintoro Wardiyanto, Drs., M.Si.
NIP 1961019271988102001



Anggota 1 :

Dr. Erna Setijaningrum, S.IP., M.Si.
NIP 197005032000032001



Anggota 2 (Pembimbing 1)

Dr. Eko Supeno, Drs., M.Si.
NIP 196504031989111001



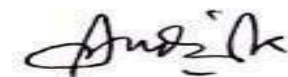
Anggota 3 (Pembimbing 2)

Sulikah Asmorowati S.Sos., M.DevSt., Ph.D
NIP 197505161999032003



Anggota 4 (Penguji Luar Prodi)

Dr. Retno Andriati, Dra., MA.
NIP 196110101986012001



HALAMAN PERSEMBAHAN

Puji syukur peneliti panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya, sehingga peneliti dapat terus belajar dan termotivasi untuk menyelesaikan penulisan tesis. Peneliti menyadari bahwa penulisan serta penyusunan tesis ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Tesis ini peneliti dedikasikan sebagai wujud penghormatan setinggi-tingginya dan rasa terima kasih yang mendalam kepada:

1. Terimakasih kepada tim penguji tesis yang telah menguji tesis saya : Dr. Bintoro Wardiyanto, Drs., M.Si., Dr. Eko Supeno, Drs., M.Si., Sulikah Asmorowati S.Sos., M.DEVSt., Ph.D , Dr. Erna Setijaningrum, S.IP., M.Si. , Dr. Retno Andriati, Dra., MA.
2. Bapak Dr. Eko Supeno, Drs., M.Si. selaku dosen pembimbing pertama, Ibu Sulikah Asmorowati S.Sos., M.DEVSt., Ph.D selaku dosen pembimbing kedua, Terima kasih atas ilmu, waktu, dan kesabarannya dalam membimbing peneliti.
3. Terima kasih untuk kedua orangtua saya (ENNY SUGANDA PUTRIE dan RIDWAN IBRAHIM) atas doa yang tidak pernah berhenti dipanjatkan. Terima kasih untuk kebahagiaan yang selalu dihadirkan. Tesis ini ada berkat kedua orangtua saya yang tidak pernah berhenti memberikan dukungan kepada peneliti untuk melanjutkan studi yang lebih tinggi.
4. dr. HARI SUPARJO, Sp.OG.,M.Kes dan Hari Purnomo, SE, MBA. Terima kasih telah membantu, memberikan motivasi, serta doa dan dukungan.
5. Terima kasih kepada seluruh dosen Universitas Airlangga.
6. Terima kasih kepada staff sekretariat S2 (Ibu Reny, Ibu Churil).
7. Kepada seluruh teman-teman Magister Kebijakan Publik 2018. Terima kasih atas kebersamaannya dalam menuntut ilmu.

SURAT PERNYATAAN

Menyatakan bahwa dalam dokumen ilmiah Tesis ini tidak terdapat bagian dari karya ilmiah yang telah diajukan untuk memperoleh gelar akademik di suatu lembaga pendidikan tinggi, dan juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang/ lembaga lain, kecuali yang secara tertulis disitasi dalam dokumen ini.

Dengan demikian, saya menyatakan bahwa dokumen ilmiah ini bebas dari unsur-unsur plagiasi, dan apabila dokumen ilmiah tesis ini dikemudian hari terbukti merupakan hasil plagiasi dari hasil karya penulis lain dan/atau dengan sengaja mengajukan karya atau pendapat yang merupakan hasil karya penulis lain, maka penulis bersedia menerima sanksi akademik dan/atau sanksi hukum yang berlaku

Surabaya, 09 Agustus 2022



Eka Kurniawan Putra
NIM: 071814353017

KATA PENGANTAR

Puji syukur peneliti panjatkan kehadiran Allah SWT karena atas segala limpahan Rahmat-Nya dan Hidayah-Nya peneliti dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul “*IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENATAAN PKL DI SENTRA WISATA KULINER KOTA SUABAYA*”, guna memenuhi salah satu persyaratan dalam menyelesaikan program Magister Kebijakan Publik di Universitas Airlangga Surabaya.

Adanya pemberian ruang bagi pedagang kaki lima (PKL) ke dalam lokasi sentra wisata kuliner (SWK) di kota Surabaya tidak selalu menyelesaikan permasalahan. Melalui PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA. NOMOR 9 TAHUN 2014. TENTANG. PENYEDIAAN RUANG BAGI PEDAGANG KAKI LIMA, dalam proses implementasinya terdapat kendala-kendala yang membuat banyak ruang yang tidak terisi pada SWK. Kekosongan ruang SWK yang tersebar pada 49 titik dikota Surabaya menjadi focus utama dalam penelitian ini. Dimana bagaimana proses implementasi pemberian ruang bagi PKL, permasalahan apa yang ada dalam proses implementasi pemberian ruang bagi PKL dikota Surabaya.

Peneliti telah berusaha semaksimal mungkin untuk menyempurnakan tesis ini, namun peneliti menyadari bahwa dalam penyusunan tesis ini jauh dari sempurna karena keterbatasan pengetahuan. Untuk itu peneliti mengharapkan saran dan kritik dari berbagai pihak yang bersifat membangun dalam rangka penyempurnaan tesis ini. Akhirnya peneliti berharap mudah-mudahan tesis ini dapat bermanfaat bagi kita semua.

Surabaya, 06 Agustus 2022



EKA KURNIAWAN PUTRA

RINGKASAN

Implementasi kebijakan penataan pedagang kaki lima (PKL) di kota Surabaya sejauh ini menjadi masih menjadi perhatian menarik untuk dilakukan Penelitian. Pemberian ruang bagi PKL kedalam lokasi SWK tidaklah sempurna apa yang diharapkan oleh masyarakat. PKL pada dasarnya mereka berjualan berkeliling atau menetap pada suatu lokasi terbuka dan juga banyak kerumunan sehingga dapat menjajakan barang dagangannya.

Tujuan penelitian ini untuk menganalisa bagaimana implementasi dari penataan PKL yang seharusnya mampu memberikan dampak baik ataupun buruk dari adanya proses implementasinya. Kerangka konseptual yang dijadikan pedoman pada penelitian dan juga menjawab masalah dalam penelitian ini ialah peran dari Pemerintah Kota Surabaya dan Dinas Koperasi Kota Surabaya ialah: a) komunikasi, b) sumberdaya, c) karakteristik organisasi pelaksana, d) standar dan sasaran kebijakan/ukuran dan tujuan kebijakan, e) lingkungan social, ekonomi, social dan politik, f) sikap para pelaksana. Selanjutnya kerangka konseptual yang dijadikan pedoman dalam menguraikan tahap implementasinya menggunakan pendekatan dari Van Meter dan Horn: a) ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan, b) sumber-sumber kebijakan, c) komunikasi antar organisasi dan kegiatan pelaksanaan, d) karakteristik badan-badan pelaksana, e) kondisi ekonomi, social dan politik, f) kecenderungan para pelaksana.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini berjenis penelitian kualitatif dengan pendekatan analisis Interpretative. Penelitian ini menggunakan data primer dan sekunder yang berjalan secara beriringan dalam analisisnya. Instrument penelitian pada penelitian ini melibatkan berbagai pihak yang terlibat langsung dalam proses implementasi kebijakan penataan PKL, pihak yang terlibat diantaranya Dinas Koperasi dan Pemerintah kota Surabaya, selain itu juga para PKL yang berada di jalan menjadi objek pada proses implementasi kebijakan ini. Sementara itu teknik pengumpulan data dilakukan dengan observasi, wawancara dan dokumentasi. Dengan digunakannya paradigma kritis sebagai cara pandang maka peneliti melakukan penelitian dengan sebuah basis analisis atas nilai serta refleksi yang didapatkan sepanjang jalannya penelitian. Peneliti menggunakan refleksi dengan melakukan dialog kepada subjek penelitian untuk menemukan pemahaman atas masalah penelitian.

Hasil penelitian pada tahap pertama menjelaskan tentang peran dari Pemerintah kota Surabaya dan juga Dinas Koperasi dalam merumuskan dan juga mengimplementasi kebijakan tentang penataan PKL di kota Surabaya. Peran dari para aparatur yang ditunjuk dalam menjalankan kebijakan ini melakukan proses penataan PKL, memberikan arahan kepada PKL yang terjaring dalam proses binaan melalui Satuan Polisi Pamong Praja lalu diberikan kepada Dinas Koperasi kota

Surabaya. Melalui proses pembinaan para PKL yang terjaring akan diberikan masukan serta diberikan tempat pada lokasi SWK yang telah dibangun oleh pemerintah kota Surabaya. Proses pemberian ruang ini dilakukan oleh pemerintah kota Surabaya agar para PKL yang berjualan pada lokasi ataupun titik-titik yang tidak seharusnya dipergunakan untuk berjualan Kembali menjadi fungsinya. Sehingga parah PKL ini yang sebelumnya mereka berjualan dan sering ditertibkan akan merasa aman dan juga dapat berjualan dengan layak di tempat yang telah di sediakan. Selain itu pemerintah kota Surabaya juga menginginkan kembalinya fungsi dari tempat yang seharusnya digunakan untuk berjalan / pedestrian, serta mengurangi kemacetan-kemacetan yang ada di lokasi tertentu.

Analisa interpretative yang dilakukan peneliti yang kedua ialah menganalisis strategi dari para PKL kaki lima yang berjualan pada lokasi SWK yang telah di sediakan oleh pemerintah kota Surabaya. Para pedagang yang berjualan pada lokasi SWK merasa kurang, karena dalam SWK mereka tidak seperti berjualan pada diluar SWK. Dimana mereka sebelumnya berjualan berkeliling, menjemput pembeli atau datang kekonsumen, lalu mereka sekarang berjualan atau menetap di satu tempat yang mereka tidak tahu bagaimana pasarnya. Pasanya disini adalah tentang bagaimana tempat yang mereka gunakan untuk bejualan saat ini bisa menjadi pengganti tempat sebelumnya, karena notabennya tempat mereka sebelumnya adalah jalanan yang tergolong lepas dan juga tempat yang mereka gunakan untuk berdagang saat itu sering dilalui oleh masyarakat entah untuk berangkat kerja ataupun pulang kerja.

Berbagai cara telah dilakukan oleh para pedagang untuk bertahan pada lokasi SWK, berbagai usaha juga telah dilakukan untuk menarik pembeli / konsumen datang pada lokasi mereka berdagang. Namun alhasil yang mereka lakukan tidak berjalan dengan baik. Harapan dengan mereka membuat acara-acara tertentu untuk menarik konsumen harus pupus, karena konsumen datang hanya saat acara-acara tertentu namun setelah tidak ada acara tersebut para pedagang kembali merasa pembeli yang tidak kunjung ramai. Namun berbeda dengan beberapa titik di tengah kota.

SWK yang dibangun di tengah kota Surabaya dapat dikatakan ramai dengan pembeli, namun beberapa titik lokasi SWK yang dibangun tidak pada tengah kota lebih sepi pengunjung ataupun peminat. Karena beberapa factor, 1) lokasi yang jauh dari jalan utama, 2) tempat yang dibangun tergolong tidak terlalu strategis, 3) terlalu banyak saingan dalam lokasi tersebut, 4) perbedaan harga yang menjadi permasalahan juga, 5) tempat berjualan dalam lokasi SWK sarana dan prasarannya tergolong ada beberapa yang kurang salah satunya lahan parkir.

SUMMARY

The implementation of the street vendor arrangement policy (PKL) in the city of Surabaya has so far become an interesting concern for research. The provision of space for street vendors into the SWK location is not as perfect as what is expected by the community. Street vendors are basically selling around or staying in an open location and also a lot of crowds so they can sell their wares. The purpose of this study is to analyze how the implementation of the arrangement of street vendors should be able to have a good or bad impact from the implementation process.

The conceptual framework that is used as a guide in research and also answers the problem in this research is the role of the Surabaya City Government and the Surabaya City Cooperative Service, namely: a) communication, b) resources, c) characteristics of implementing organizations, d) standards and policy objectives/measures and policy objectives, e) social, economic, social and political environment, f) attitude of the implementers. Furthermore, the conceptual framework that is used as a guide in describing the implementation phase uses the Van Meter and Horn approach: a) policy measures and objectives, b) policy sources, c) inter-organizational communication and implementation activities, d) characteristics of implementing agencies, e) economic, social and political conditions, f) tendencies of the implementers. The research method used in this research is qualitative research with an interpretative analysis approach.

This study uses primary and secondary data that go hand in hand in its analysis. The research instrument in this study involves various parties who are directly involved in the process of implementing the PKL structuring policy, the parties involved include the Cooperative Service and the Surabaya City Government, besides that the street vendors who are on the road become objects in the process of implementing this policy. Meanwhile, data collection techniques were carried out by observation, interviews and documentation. By using the critical paradigm as a perspective, the researcher conducts research with an analysis base on the values and reflections obtained throughout the course of the research. The researcher uses reflection by conducting a dialogue with the research subject to find an understanding of the research problem.

The results of the research in the first stage explain the role of the Surabaya city government and also the Cooperative Service in formulating and also implementing policies on structuring street vendors in the city of Surabaya. The role of the appointed apparatus in carrying out this policy is to carry out the process of structuring street vendors, providing direction to street vendors who are caught in the fostered process through the Civil Service Police Unit and then given to the Surabaya City Cooperative Service. Through the coaching process, the street

vendors who are netted will be given input and given a place at the SWK location that has been built by the Surabaya city government. The process of giving this space is carried out by the Surabaya city government so that street vendors who sell at locations or points that should not be used for selling will return to their functions. So that these street vendors who previously sold and were often put in order will feel safe and can also sell properly in the places that have been provided. In addition, the Surabaya city government also wants the return of the function of the place that should be used for walking / pedestrians, as well as reducing congestion in certain locations.

The interpretive analysis carried out by the second researcher is to analyze the strategies of street vendors who sell at SWK locations that have been provided by the Surabaya city government. The merchants who sell at the SWK location feel lacking, because in SWK they are not like selling outside the SWK. Where previously they were selling around, picking up buyers or coming to consumers, then they are now selling or living in a place where they don't know how the market is. The market here is about how the place they use for selling today can be a substitute for the previous place, because in fact their previous place was a relatively loose road and the place they used to trade at that time was often traversed by the community either to go to work or come home from work.

Various ways have been done by traders to stay at the SWK location, various efforts have also been made to attract buyers/consumers to come to their trading locations. But as a result they did not go well. The hope with them to make certain events to attract consumers must be dashed, because consumers only come during certain events but after there are no such events, the traders again feel that the buyers are not crowded.

The SWK that was built in the middle of the city of Surabaya can be said to be busy with buyers, but some points of the location of the SWK that was built not in the middle of the city are less crowded with visitors or enthusiasts. Due to several factors, 1) the location is far from the main road, 2) the place that is built is not too strategic, 3) there are too many competitors in the location, 4) the price difference is a problem too, 5) the place to sell is in the SWK location, facilities and Some of the infrastructure is classified as lacking, one of which is a parking lot.

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk melihat bagaimana dari proses implementasi kebijakan penataan PKL di kota Surabaya dan proses pemberian ruang bagi PKL yang sesuai dengan Peraturan Kota Surabaya No 9 Tahun 2014. Yang dianalisa dengan menggunakan pendekatan implementasi kebijakan public dari Van Meter dan Horn. Fokus penelitian ini pada proses implementasi dan pemberian ruang bagi PKL. Metode penelitian menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan analisis interpretative. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan wawancara, observasi, dan dokumentasi. Informan dalam penelitian ini adalah Dinas Koperasi dan PKL yang berjualan pada lokasi SWK yang telah dibangun oleh Pemerintah Kota Surabaya. Pemberian ruang bagi PKL yang berjualan pada lokasi SWK tidaklah berjalan dengan baik. Dimana masih banyak kekosongan yang terdapat pada lokasi SWK. Kekosongan yang ada pada lokasi SWK karena beberapa PKL binaan yang telah mengisi lokasi SWK tidak dapat bertahan. Pada praktik strategi yang telah dilakukan oleh pedagang pada SWK tidaklah efektif, karena strategi yang dilakukan hanya berjalan di saat itu saja, setelah itu kembali lagi seperti semula. Factor lain yang membuat kosongnya lokasi sentra yang dibangun adalah: 1) tidaknya strategis tempat yang telah dibangun oleh pemerintah, 2) lokasi sentra yang tidak sesuai dengan pasar dagang dari PKL itu sendiri, 3) tempat berjualan yang terbilang cukup jauh dari lokasi PKL sebelumnya dan, 4) sarana dan prasarana yang tergolong kurang (lahan parkir, bentuk dari sentra).

Kata Kunci : Sentra Wisata Kuliner (SWK), Implementasi Kebijakan, Penataan.

ABSTRACT

This study to see how the process of implementing the PKL structuring policy in the city of Surabaya and the process of providing space for street vendors is in accordance with the Surabaya City Regulation No. 9 of 2014. Which is analyzed using a public policy implementation approach from Van Meter and Horn. The focus of this research is on the implementation process and providing space for street vendors. The research method uses qualitative methods with an interpretive analysis approach. Data collection techniques were conducted by interview, observation, and documentation. Informants in this study were the Department of Cooperatives and street vendors who sell at SWK locations that have been built by the Surabaya City Government. The provision of space for street vendors who sell at SWK locations is not going well. Where there are still many vacancies at the SWK location. The vacancy that exists at the SWK location is because some of the assisted street vendors who have filled the SWK location cannot survive. In practice the strategies that have been carried out by traders on SWK are not effective, because the strategies carried out only run at that time, after that they return to normal. Other factors that make the center location vacant are: 1) the strategic location of the place that has been built by the government, 2) the location of the center that is not in accordance with the trade market of the street vendors themselves, 3) the selling place which is quite far from the previous street vendors location and, 4) facilities and infrastructure that are classified as lacking (parking area, form of center).

Keywords: Sentra Wisata Kuliner, Policy Implementation, Regulation.

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Rumusan Masalah	11
1.3 Tujuan Penelitian	11
1.4 Manfaat Penelitian	11
 BAB II KAJIAN TEORI.....	13
2.1 Penelitian Terdahulu	13
2.1.1 <i>Street Vendors (PKL) as the Survival Strategy of Poor Community</i> (Eko Handoyo, Avi Budi Setiawan:2018)	13
2.1.2 <i>Sustainable Street Vendors Spatial Zoning Models in Surakarta</i> (M J Rahayu, R A Putri, and E F Rini)	15
2.1.3 <i>Street vendor sustainable policy by learning characteristics of distribution model location in Losari beach line, Makassar</i> (R Mahful, Ihsan and I Sastrawati)	17
2.1.4 <i>Arranging Street Vendors : A Study on Policy Management of Street Vendors in Bandung</i> (Rina Hermawati, Caroline Paskarina)	19
2.1.5 <i>Permasalahan Lokasi Pedagang Kaki Lima (PKL) dalam Ruang Perkotaan</i> (Retno Widjajanti)	21
2.1.6 <i>Implementasi Perda Nomor 09 Tahun 2002 Tentang Penataan dan Penertiban Pedagang Kaki Lima di Kota Pasuruan</i> (Aminullah, M. Irfan Islamy, M. R. Khairul Muluk).....	23
2.1.7 <i>Dampak Sosial Ekonomi Penataan Lingkungan Bagi Pedagang Kaki Lima (PKL)</i> (Abdul Bakhirudin).....	25
2.2 Kebijakan Publik.....	34
2.3 Implementasi Kebijakan	40
2.4 Sektor Informal	55
2.5 Pedagang Kaki Lima.....	59
2.6 Kerangka Konseptual.....	61
 BAB III METODOLOGI PENELITIAN.....	63
3.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian	64

3.2 Fokus Penelitian	65
3.3 Lokasi dan Situs Penelitian	66
3.4 Jenis dan Sumber Data	67
3.5 Metode Pengumpulan Data	69
3.6 Instrumen Penelitian	70
3.7 Teknik Analisa Data	71
 BAB IV GAMBARAN UMUM PENELITIAN	79
4.1 Gambaran Umum Kota Surabaya	79
4.1.1 Aspek Geografis Kota Surabaya	79
4.1.2 Aspek Ekonomi Kota Surabaya	82
4.2 Gambaran Umum Satuan Polisi Pamong Praja Kota Surabaya	84
4.3 Gambaran Umum PKL Kota Surabaya	87
4.4 Gambaran Umum Dinas Koperasi dan Mikro Kota Surabaya	91
 BAB V PEMBAHASAN DAN ANALISA DATA	97
5.1 Penyebab Kegagalan dalam Pemberian Ruang Bagi Pedagang Kaki Lima yang Terkena Penataan oleh Pemerintah Kota Surabaya	97
5.2 Penanggulangan Ketidaksesuaian Harapan Pedagang yang Berjualan pada Lokasi Sentra Wisata Kuliner (SWK) Kota Surabaya	126
 BAB VI PENUTUP	133
6.1 Kesimpulan	133
6.2 Implikasi	134
6.2.1 Implikasi Teoritis	134
6.2.2 Implikasi Praktis	135
6.3 Rekomendasi	135
6.3.1 Rekomendasi Kepada Sentra Wisata Kuliner (SWK) PKL Surabaya	136
6.3.2 Rekomendasi Kepada Pemerintahan Kota Surabaya	137
DAFTAR PUSTAKA	139