

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Perkembangan pedagang kaki lima (PKL) pada tahun ke tahun dapat dikatakan semakin bertambah. Perkembangan PKL yang pesat pula di dukung oleh semakin berkembangnya zaman dan kemajuan teknologi maupun tingkat urbanisasi yang semakin terus bertambah. Berkaca dari luasnya Indonesia, serta kemajuan kota-kota yang semakin pesat menjadi gambaran umum tentang bagaimana menakjubkannya pertumbuhan ekonomi dan tingkat perkembangan masyarakatnya juga. Perkembangan yang tidak diimbangi dengan luasnya lapangan pekerjaan menjadi salah satu permasalahan yang cukup menyulitkan bagi pemerintah dan juga masyarakat.

Pada dasarnya dengan tingkat pertumbuhan penduduk yang semakin tahun semakin maju, pemerintah pusat seharusnya dapat mengimbangnya dengan membuat lapangan kerja yang semakin luas dan menyeluruh hingga ke pelosok. Pembuatan serta pelatihan kerja sangatlah perlu mengingat populasi negara Indonesia ini adalah terbesar nomor 4 di dunia, hal ini membuat pemerintah harus bekerja ekstra dalam membangun lapangan-lapangan pekerjaan yang baru, serta dapat membina para pengusaha-pengusaha muda yang baru terjun dalam dunia bisnis, baik bisnis makanan ataupun bisnis seperti batik, vas, pernak pernik, dan lain sebagainya. Bisnis makanan (kuliner) seringkali menjadi permasalahan yang kecil, namun memiliki dampak yang besar. Bisnis kuliner seperti PKL adalah salah satu dari bentuk adanya perputaran usaha kecil dan menengah (UKM), pergerakan

sistem ekonomi yang terjadi dari adanya PKL tidak dapat diremehkan. Bagaimana tidak bila melihat lagi yang paling dibutuhkan dalam kehidupan sehari-hari adalah makanan, makanan termasuk dalam kebutuhan primer yang tidak dapat ditunda, dan harus dilakukan waktu itu juga. Kebutuhan masyarakat dalam mencari makanan menjadikan salah satu faktor tumbuhnya PKL yang semakin pesat, dan bisa dibilang dengan pesatnya pertumbuhan PKL membantu perekonomian Indonesia, walau bila dilihat 1 orang membeli makanan dengan harga Rp. 15,000.00 maka perputaran perekonomian Rp. 15,000.00 untuk 1 pembeli. Namun pembeli tidaklah hanya 1, dan jumlah PKL juga tidak hanya 1 pula, melainkan jumlah PKL dengan jumlah konsumen yang menginginkan bisa 30% dibanding 70% (30% PKL dan 70% konsumen).

Melihat dari banyaknya konsumen yang membutuhkan dengan adanya PKL yang berjualan dipinggir jalan, menjadi penggerak bidang kewirausahaan bagi mereka yang ingin mencoba berwirausaha. PKL adalah pekerjaan yang bergerak di sektor ekonomi UKM, dimana mereka yang ingin menjadi bagian dari PKL tidak perlu mendaftar ataupun ikut dalam seleksi-seleksi yang rumit, melainkan untuk menjadi PKL, cukup dengan memiliki ketrampilan di bidang-bidang yang memang fokus dalam sektor informal seperti PKL. Dalam perkembangannya PKL tidak mewajibkan seluruh pedagang untuk memiliki Pendidikan yang tinggi, serta modal yang sangat banyak, melainkan dengan modal yang sedikit dan juga Pendidikan tidak tinggi (SMA atau sederajat) mereka mampu dalam membuka usaha mereka dengan muda. Kemudahan dalam membuka usaha PKL membuat peluang mereka yang tidak memiliki Pendidikan yang cukup untuk dapat terus melanjutkan hidup

mereka dengan berjualan sebagai PKL. Dengan adanya kemudahan dalam membuka usaha sektor informal PKL, membuat mereka yang ingin mencari penghasilan atau merubah hidup mereka, berbondong-bondong melakukan urbanisasi dari desa ke kota untuk meningkatkan taraf hidup mereka. Namun dengan adanya tingkat urbanisasi yang tinggi membuat permasalahan baru di ibukota.

Surabaya merupakan kota terbesar kedua setelah Daerah Ibu Kota Negara Indonesia Jakarta. Permasalahan yang ada di kota besar rata-rata terjadi karena banyaknya tingkat urbanisasi dari desa ke kota. Permasalahan utama dari tingkat urbanisasi ke ibukota adalah banyaknya masyarakat yang menjadi PKL dan berjualan di hampir seluruh kota-kota yang sedang berkembang. Hal ini menimbulkan permasalahan yang rumit, seperti permasalahan kemacetan, permasalahan sulitnya ditertibkan hingga perebutan lahan yang semula milik pemerintah diklaim menjadi milik warga-warga yang menempatnya. Permasalahan ini menjadi sulit diatasi oleh pemerintah karena kurang adanya proses-proses penataan yang memudahkan bagi mereka yang telah terkena dampak dari proses penataan oleh pemerintah. Permasalahan yang sering terjadi di ibukota dalam proses penataan PKL di ibukota berakhir ricuh, seperti yang dilansir dalam berita bahwa penataan PKL di kota Jakarta tepatnya daerah Tanah Abang berakhir ricuh (Komara and Haq 2019). Ricuhnya dalam proses penataan PKL ini menjadi alasan utama bagi pemerintah pusat dalam susahnyanya menata PKL yang berjualan tidak pada tempatnya. Penataan yang dilakukan oleh pemerintah dengan berbagai tujuan, tujuan yang paling utama adalah untuk membuat tatanan kota lebih baik dan indah.

Namun dalam proses penataannya seringkali terjadi kurangnya komunikasi antar pihak PKL dengan pihak pemerintah, sehingga menimbulkan permasalahan-permasalahan seperti ricuh, tidak ingin diangkut atau dipindahkan, hingga kembalinya mereka PKL yang telah ditertibkan ke lokasi yang telah di sterilkan untuk proses pembangunan infrastruktur perkotaan, menata tatanan perkotaan yang telah rusak akibat adanya PKL yang berjualan tidak pada tempatnya, dan sampah yang dibuang hasil dari proses mereka berdagang. Dengan adanya permasalahan ini juga menjadi kilas balik bahwa pentingnya sosialisasi dan pemberian ruang yang lebih bagi para PKL yang terkena dampak dari proses penataan disuatu daerah, karena pada dasarnya PKL adalah mereka yang berjualan dan berusaha menjajakan barang dagangannya tanpa meminta bantuan pada pemerintah, serta mereka PKL juga tidak memiliki pengetahuan yang cukup dalam menanggapi proses penataan yang akan dijalankan oleh pemerintah.

Jumlah PKL yang semakin tahun semakin bertambah dikota Surabaya, tidak menutup kemungkinan lahan yang digunakan untuk para PKL berjualan semakin luas, PKL pada dasarnya adalah pedagang yang berkeliling dan menjual makanan ataupun alat / *Stuff* secara berkeliling dan terkadang menetap di suatu keramaian kota. Seperti contoh saja PKL terdapat 2 yaitu, pedagang kaki lima musiman dan pedagang kaki lima yang memang benar-benar pedagang kaki lima. PKL musiman sendiri disini adalah mereka para pedagang kaki lima yang berjualan hanya pada waktu-waktu tertentu saja, sedangkan pedagang kaki lima yang benar-benar PKL adalah mereka yang berjualan sejatinya terus-menerus tidak pada musim-musim tertentu.

Perkembangan PKL di kota Surabaya dari tahun ke tahun dapat dibilang naik dan turun, perkembangan PKL naik dan turunnya ini disebabkan dengan adanya aturan-aturan ataupun aturan-aturan yang mengatur tentang pergerakan PKL yang ada di kota Surabaya. Permasalahan dalam proses penataan PKL yang ada di kota Surabaya ini disebabkan oleh banyaknya para PKL yang berjualan tidak pada tempatnya, mereka berjualan di lahan yang tidak diperuntukkan oleh pemerintah untuk berdagang di lokasi tersebut, seperti di atas saluran drainase, lahan milik pemerintah kota Surabaya, pinggir jalan yang memang tidak boleh digunakan untuk berjualan, hingga membangun bangunan semi permanen di lokasi yang memang tidak boleh didirikan bangunan semi permanen. Hal ini membuat pemerintah kota Surabaya terpaksa untuk melakukan penertiban bagi PKL yang melanggar dan dalam proses penertiban itu terjadi konflik antara PKL dan pihak berwajib.

Konflik yang terjadi memang tidak berkepanjangan, namun konflik yang terjadi menjadikan permasalahan yang tak selesai-selesai hingga saat ini. Permasalahan antara PKL dan pihak berwajib berawal dari susahny PKL untuk ditertibkan dan dipindahkan pada lokasi yang telah ditentukan oleh pemerintah kota Surabaya, bukan hanya itu saja, permasalahan lain timbul karena kurang adanya sosialisasi dari pemerintah kota Surabaya dan dinas koperasi untuk memberikan himbauan serta memberikan arahan-arahan yang jelas terhadap para PKL. Pihak berwajib seringkali melakukan tindakan yang berlebih dalam proses penertiban yang dilakukan, seperti mengangkat barang dagangan PKL, menyita barang dagangan PKL, hingga terkadang terdapat adu fisik antara pihak berwajib dengan

PKL yang berjualan tidak pada tempatnya. Namun bila dilihat kembali tujuan dari pihak berwajib yang mengangkat dan menyita barang-barang dagangan dari PKL adalah dengan tujuan agar PKL tidak mengulangi kembali, dan segera mengikuti aturan-aturan yang telah dibuat oleh pemerintah, dengan kata lain untuk memberikan efek jera bagi pelanggar.

Pemerintah kota Surabaya melakukan penggusuran dengan tujuan yang memang dapat dikatakan baik, namun melihat dari segi para PKL, PKL pada dasarnya adalah berjualan dan menjajakan barang dagangannya dikeramaian penduduk, menjual barang dagangannya dengan tujuan dapat bertahan hidup, berjualan dengan harga yang dapat dikatakan relatif lebih murah daripada harus membeli di supermarket, ataupun di restoran. Permasalahan lain muncul karena dalam proses relokasi yang dilakukan oleh pemerintah kota Surabaya untuk PKL tidaklah sesuai dengan apa yang diharapkan oleh para PKL

Peraturan-peraturan yang dibuat oleh pemerintah kota Surabaya sebenarnya bukanlah peraturan yang sangat memberatkan bagi mereka PKL yang berjualan di kota Surabaya, namun dengan adanya aturan-aturan yang dibuat itu membuat pergerakan PKL serasa dihambat dan dipersulit. Jumlah pedagang kaki lima yang ada di kota Surabaya dari tahun 2013 hingga tahun 2017 dapat dilihat melalui data observasi lapangan yaitu pada tahun 2013 11.508 PKL, 2014 10.953 PKL, 2015 6.324 PKL, 2016 6.129 PKL, dan pada tahun 2017 7.817 PKL. Melihat dari tahun 2013 hingga tahun 2017 dengan jumlah PKL yang semakin berkurang dapat diambil kesimpulan bahwa dengan adanya aturan-aturan yang mengikat, yang

mengatur pergerakan dari PKL itu dapat mengurangi proses berjualannya para PKL.

Tahun	Jumlah PKL Di Surabaya
2013	11.508
2014	10.953
2015	6.324
2016	6.129
2017	7.817

Sumber : Grafik Perkembangan PKL Kota Surabaya Tahun 2013-2017 Dinas Koperasi Surabaya

pemerintah Kota Surabaya sejatinya telah memiliki peraturan yang mengatur perihal permasalahan PKL yakni Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 9 Tahun 2014 Tentang Penyediaan Ruang Bagi Pedagang Kaki Lima di Pusat Perbelanjaan dan Pusat Perkantoran di Kota Surabaya (selanjutnya disebut Perda PKL) ini yang membuat pergerakan PKL serasa semakin dipersulit dan pelan-pelan mengurangi proses PKL untuk terus dapat berjualan. Pasal 4 Perda PKL seharusnya memiliki tujuan yang baik diantaranya:

- a. Penataan PKL di daerah sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan dan daya saing PKL sebagai sektor informal menjadi sektor formal;
- b. Membangun kemitraan antara pelaku usaha dengan PKL berdasarkan prinsip kesamaan dan keadilan dalam menjalankan usaha di bidang perdagangan;
- c. Mensinergikan sektor formal dan informal sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat

Pasal 4 Perda PKL salah satunya yakni memiliki tujuan untuk mengatur tentang penyediaan ruang bagi PKL, namun dalam proses kenyataan yang terjadi dilapangan PKL memang mendapatkan tempat dan ruang bagi PKL untuk dapat menjalankan bisnisnya, akan tetapi ruang serta tempat yang telah diberikan oleh pemerintah kota Surabaya belum dapat menampung seluruh PKL yang menjajakan

dagangannya di Kota Surabaya, baik PKL yang berasal dari dalam kota Surabaya maupun dari luar kota Surabaya.

Pemberian ruang yang dimaksud dalam Pasal 4 Perda PKL adalah tentang bagaimana pemerintah setelah melakukan proses penataan PKL yang berjualan tidak pada tempatnya bisa langsung memindahkan PKL ke tempat yang disediakan oleh Pemerintah Kota Surabaya. Pemerintah Kota Surabaya bekerjasama dengan Dinas Koperasi Kota Surabaya membangun Sentra Wisata Kuliner (SWK) sebagai tempat pengganti para PKL yang berjualan tidak pada tempatnya. Namun dalam proses pembangunan SWK di Kota Surabaya terdapat kendala dalam realisasinya, antara lain permasalahan tentang susahny PKL yang terkena relokasi untuk dapat masuk kedalam lokasi SWK, masuk dan keluarnya pedagang yang didalam lokasi sentra, kurangnya pembinaan tentang perbedaan berjualan dilokasi pinggir jalan dan berada didalam lokasi SWK. Hal ini menjadi pekerjaan rumah bagi Pemerintah Kota Surabaya dalam memberdayaan pedagang yang berjualan dilokasi SWK yang telah dibangun oleh pemerintah, karena bila dihitung sejak 2017 jumlah Sentra Wisata Kuliner yang telah dibuat oleh Pemerintah Kota Surabaya telah mencapai 45 lokasi Sentra Wisata Kuliner yang memiliki kapasitas pedagang didalamnya sejumlah 1551, namun dari 1551 kapasitas tersebut tidak terisi semua, karena hanya terisi 1078. Tidak terisi semua jumlah pedagang yang aktif dalam Sentra Wisata Kuliner tersebut bisa dikategorikan sebagai kegagalan dalam proses implementasi kebijakan tentang penataan PKL menurut pasal 4 Perda PKL.

Kegagalan dalam proses penataan PKL dan pemberian ruang bagi PKL sesuai dengan pasal 4 Perda PKL terjadi dikarenakan karena banyak faktor. Faktor

yang paling mendukung kegagalan implementasinya adalah kurangnya pemberdayaan serta pemberian informasi yang terperinci terhadap proses pemberian ruang bagi para PKL yang terkena dampak dari tindakan perbaikan yang dilakukan oleh Pemkot Surabaya. Namun bukan hanya hal itu saja, melihat dari PKL yang bukan hanya dari kota Surabaya ini, terdapat PKL yang berjualan di kota Surabaya melainkan dari kota lain. PKL yang tidak dari kota Surabaya yang terkena dampak dari penataan oleh Satuan Polisi Pamong Praja ini tidak mendapatkan kesempatan seperti PKL yang memiliki KTP (Kartu Tanda Penduduk) Surabaya. SWK yang didirikan Pemerintah Kota Surabaya memiliki diperuntukkan khususnya bagi PKL yang berasal dari kota Surabaya, dan tidak diperuntukkan untuk PKL dari luar kota Surabaya, walaupun sama-sama berjualan di kota Surabaya. Terdapat kesenjangan antara PKL yang berasal dari kota Surabaya dan non-Surabaya, hal ini ditunjukkan dengan adanya diskriminasi terhadap PKL yang berasal dari luar kota Surabaya yang tidak dapat masuk berjualan pada lokasi Sentra Wisata Kuliner.

Kekosongan SWK yang telah didirikan oleh Pemerintah Kota Surabaya pada akhirnya menjadi sebuah problematika yang harus diatasi secepatnya. Melihat dari berita yang sedang terjadi tentang penataan ulang SWK, SWK yang ada di Kota Surabaya haruslah di tata ulang kembali, agar dapat dinikmati oleh wisatawan lokal dan dari luar negeri juga (Ridwan 2009). Penelitian ini menjadi menarik dikarenakan Pemerintah Kota Surabaya telah mengalokasikan dana yang cukup besar untuk proses pembangunan SWK, akan tetapi disisi lain proses implementasiannya lokasi sentra masih banyak yang kosong dan tidak sesuai

dengan harapan dari pemerintah untuk mensejahterahkan masyarakat. Melihat dalam berita, bahwa ketua dari DPRD kota Surabaya sendiri telah turun tangan dalam mengatasi permasalahan Sentra Wisata Kuliner yang telah dibangun oleh pemerintah kota Surabaya, namun masih kosong dan sepi pengunjung untuk mendengarkan apa yang diinginkan oleh pedagang, dan menampung aspirasi-aspirasi dari para PKL yang berjualan pada lokasi SWK (Faiq 2018).

Penelitian ini sangat menarik untuk diteliti, dikarenakan pada prinsipnya SWK yang telah didirikan oleh Pemerintah Kota Surabaya pada intinya seharusnya dalam proses pengimplementasiannya haruslah berjalan dengan lancar dan dapat mensejahterahkan para PKL yang terkena dari dampak penataan. Selain menarik untuk diteliti, dalam proses penataan PKL dan pemberian ruang bagi PKL yaitu Sentra Wisata Kuliner adalah mencakup hajat hidup orang banyak, mengapa demikian? Karena pada kenyataannya PKL yang berjualan rata-rata adalah mereka yang berjualan makanan, dengan mereka berjualan makanan, mereka membantu perekonomian bagi negara Indonesia, dengan pendapatan mereka, walaupun pendapatan negara dari PKL tidaklah sebanyak dari pajak-pajak perusahaan asing yang ada di Indonesia, namun sektor informal ini juga mampu membantu sedikit demi sedikit dalam perputaran perekonomian di Indonesia. Pedagang yang berjualan pada lokasi Sentra Wisata Kuliner juga menarik, menariknya dalam penelitian ini, pedagang menjadi subjek yang sangat penting dalam penelitian, karena dahulunya mereka berjualan di pinggir jalan, lalu dipaksa oleh pemerintah kota Surabaya untuk berjualan di sentra dengan tujuan agar tatanan kota Surabaya lebih indah dan memberdayakan PKL yang telah terkena relokasi.

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana implementasi kebijakan penataan PKL dan permasalahannya di Sentra Wisata kuliner (SWK) Kota Surabaya?

1.3 Tujuan Penelitian

Penulisan penelitian ini memiliki tujuan yang ingin dicapai yakni penulis berharap mampu menggambarkan implementasi kebijakan penataan PKL dan permasalahannya di Sentra Wisata kuliner (SWK) Kota Surabaya.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dalam penelitian ini adalah untuk melihat lebih jauh tentang implementasi kebijakan pemerintah kota Surabaya tentang pemberian ruang bagi PKL yang tertuang pada Perda PKL, seperti berikut:

a. Manfaat Praktis

Sebagai bahan mengevaluasi tentang kegagalan proses pemberian ruang bagi PKL yang terkena relokasi, yang dimana kegagalan tersebut diakibatkan sepiunya Sentra Wisata Kuliner yang dibuat pemerintah, seperti yang tertuang dalam pasal 4 Perda PKL. Serta melihat bagaimana keterlibatan pemerintah kota Surabaya dalam menanggulangi proses sepiunya SWK akibat tidak sesuainya harapan dari PKL yang melakukan menjajakan produknya di lokasi SWK.

b. Manfaat Akademis

Dalam penelitian ini, semoga penulisan ini dapat berguna menjadi bahan referensi pada penelitian selanjutnya, demi pengembangan ilmu pengetahuan tentang kegagalan implementasi dalam pemberian ruang bagi PKL di Kota Surabaya.