

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara berkembang telah mengalami fenomena aliran untuk perpindahan dari desa ke kota, yang cukup tinggi, meskipun persentasenya belum mencapai tingkat urbanisasi di negara-negara industri. Dominasi penduduk perkotaan di Indonesia terhadap jumlah penduduk meningkat setiap tahunnya. *Worldometers* memprediksi jumlah penduduk perkotaan di Indonesia akan meningkat dalam lima tahun ke depan. Pada 2020, penduduk perkotaan diproyeksikan sebanyak 154,2 juta jiwa atau 56,4% dari total penduduk Indonesia yang sebesar 273,5 juta jiwa (Jayani, 2019).

Urbanisasi merupakan suatu proses kenaikan jumlah yang tinggal di daerah perkotaan (Harahap, 2013). Pada ilmu lingkungan, urbanisasi diartikan sebagai proses pengkotaan suatu wilayah. Istilah urbanisasi sebagian besar dikenal dengan definisi berpindahnya masyarakat desa ke kota. Urbanisasi berlangsung apabila angka pertumbuhan perkotaan lebih besar daripada angka pertumbuhan penduduk yang ada di pedesaan. Urbanisasi bukan sesuatu yang negatif yang perlu dicegah keberadaannya. Sebab urbanisasi dapat meningkatkan perekonomian suatu negara. Akan tetapi, agar urbanisasi selalu dalam konteks proporsional maka urbanisasi perlu diarahkan agar tidak berlebihan.

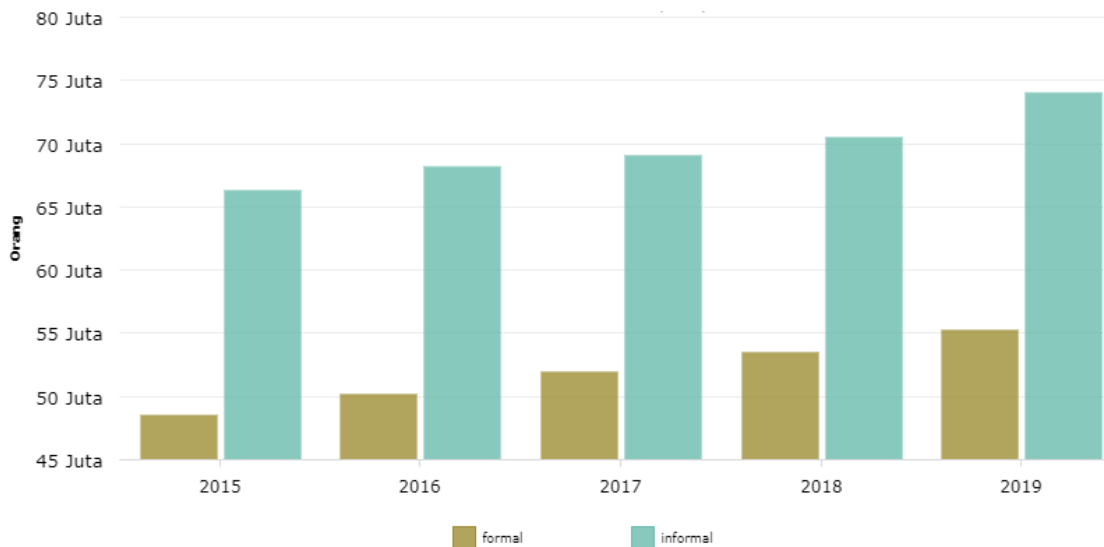
Peredaran urbanisasi di Indonesia tidak diimbangi beserta penambahan peluang kerja baik di sektor jasa, industri, serta kesempatan untuk membuka usaha pribadi.

Adanya kesenjangan ini mengakibatkan arus urbanisasi menciptakan persoalan pengangguran dan mengakibatkan masalah negatif lainnya. Seringkali imigran baru biasanya dipandang sebagai beban kota-kota yang mereka kunjungi. Sebab mereka tidak memiliki uang yang cukup, kesulitan tempat tinggal, serta kebanyakan hanya berbekal pendidikan rendah. Semakin tinggi arus urbanisasi, semakin besar ketidakseimbangan antara kurangnya kapasitas perkotaan dan semakin besar masalah sosial.

Kepadatan jumlah penduduk urbanisasi menimbulkan mengalirnya pekerjaan sektor informal. Sektor informal merupakan pengganti kesempatan kerja dan bersedia menyediakan wadah tenaga kerja tanpa persyaratan khusus seperti kemampuan/keterampilan kerja dan latar belakang pendidikan. Sektor ini menciptakan kemandirian bagi lapangan pekerjaan yang tidak resmi dengan skala kecil yang menghasilkan barang/jasa tanpa adanya surat izin lokasi maupun izin usaha. Menurut Bromley dan Wilson (2018) kegiatan-kegiatan informal adalah sebuah cara untuk melakukan sesuatu yang dicirikan: (1) Mudah masuk; (2) Bersandar pada sumber daya lokal; (3) Usaha milik keluarga; (4) Operasi skala kecil; (5) Padat karya dan *adapted technology*; (6) Keterampilan diperoleh di luar sistem formal sekolah; (7) Tidak diatur dan pasar kompetitif.

Adanya sektor informal dapat dikatakan sebagai pengaman antara keterbatasan peluang kerja dan pengangguran. Dengan begitu, sektor informal dapat mengurangi keresahan dari akibat sulitnya mencari kesempatan kerja. Hal ini terlihat dari databoks yang menyatakan bahwa sektor informal menguasai pekerjaan di Indonesia 2015-2019.

Gambar 1.1 Jumlah Penduduk Indonesia Berumur 15 Tahun ke Atas yang Bekerja Berdasarkan Sektornya (2015-Februari 2019)



Sumber: Badan Pusat Statistik Indonesia, Tahun 2020

Berdasarkan gambar 1.1 diatas, seperti yang kita ketahui bersama, selama lima tahun terakhir, pekerja di sektor informal mendominasi dan jumlahnya terus meningkat dari tahun ke tahun. Pada tahun 2019 merupakan jumlah tertinggi penduduk Indonesia yang bekerja di sektor informal yaitu hampir mencapai 75 juta orang. Jayani (2019) berpendapat bahwa perkembangan sektor informal dipandang sebagai sebagai perkembangan ekonomi digital dan teknologi sehingga memacu tumbuhnya wiraswasta yang mandiri juga pertumbuhan sektor informal juga dipengaruhi dari kaum milenial yang lebih memilih jam kerja fleksibel.

Tanggapan dari golongan urban juga penduduk miskin kota terhadap kecilnya potensi memperoleh lapangan pekerjaan di perkotaan ialah mereka lebih memilih pekerja di sektor informal pada bidang perdagangan. Kebanyakan dari mereka memilih menjadi pedagang kaki lima. Biasanya mereka ini dikenal dengan sebutan Pedagang

Kaki Lima. Pedagang kaki lima merupakan seorang beserta modal relatif rendah yang melakukan suatu usaha pada bidang produksi barang/jasa untuk mencukupi kebutuhan hidupnya. Pedagang kaki lima adalah istilah untuk menyebut penjajah dagangan yang menggunakan gerobak atau benda yang semacamnya sehingga memudahkan mereka berpindah-pindah (Fajrin dan Rahmawati, 2016).

Keberadaan PKL tentunya menimbulkan berbagai macam permasalahan perkotaan. Saat melakukan aktivitas, PKL sering menggunakan lokasi yang tidak dijual seperti tepi jalan, trotoar, pertokoan, atau selasar di depan rumah, taman, dan lain-lain. Masalah ini timbul karena kebutuhan dan permintaan yang berasal dari paksaan subjek pedagang. Titik pangkal permasalahan PKL adalah adanya ketidaksamaan antara dua kepentingan, yaitu kepentingan PKL dan Pemerintah serta sebagian kepentingan umum (Tualeka, 2013).

Surabaya merupakan kota terbesar kedua setelah Jakarta, dan telah mengatasi peningkatan jumlah pedagang kaki lima. Bertambahnya PKL di Surabaya memunculkan berbagai persoalan. Hal ini dikarenakan keberadaan PKL yang tidak teratur dipandang sebagai faktor penghambat tercapainya tujuan ruang yang aman, nyaman, bersih dan rapi di Surabaya. Sejak tahun 2000, Pemerintah Kota Surabaya telah melakukan kontrol pedagang kaki lima yang tidak menghormati aturan. Tercatat dalam Surabaya.go.id pedagang kaki lima pada tahun 2017 mencapai 17.332 pedagang, kemudian pada tahun 2018 mengalami peningkatan yang cukup signifikan menjadi 17.521 pedagang. Hal ini sangat mempengaruhi lingkungan. Sebab lingkungan merupakan kunci utama dalam penataan ruang kota. Ciri khas masing-masing kota adalah untuk mengekspresikan ciri khas masing-masing kota. Sehingga Pemerintah

Kota Surabaya membuat Keputusan Walikota Nomor 17 Tahun 2004 sebagai peraturan pelaksana dalam penataan dan pemberdayaan PKL pada Perda 17/2003. Dimana pada Pasal 3 mengatakan “Penataan PKL diarahkan untuk mewujudkan tertib lingkungan yang serasi, baik dari segi ketertiban umum, kebersihan lingkungan maupun dalam menunjang keindahan kota”. Sebagai penanggung jawab, kepala daerah berhak menunjuk, merelokasi dan mengawasi PKL dengan menyediakan tempat yang aman, nyaman, tertib dan strategis, yang disediakan dan disetujui oleh Pemerintah Kota Surabaya.

Secara umum, hubungan antara Pemerintah Kota Surabaya dengan PKL bersifat vertikal. Dengan kata lain, Pemerintah Kota Surabaya sebagai pemegang kekuasaan tertinggi memiliki kekuasaan untuk mengatur kependudukan Kota Surabaya melalui pedoman yang telah ditetapkan. Menurut Keputusan Walikota Surabaya Nomor 17 Tahun 2004, Pemerintah Kota Surabaya bertanggung jawab penuh atas penataan, pembinaan, dan pemberdayaan PKL.

Upaya-upaya berikut oleh Pemerintah Kota Surabaya melakukan transformasi manajemen PKL dengan memberikan sesuatu untuk memenuhi kebutuhan resmi melalui Dinas Koperasi dan UMKM di tempat yang disebut Sentra PKL. Sentra PKL dibangun dengan penyesuaian bersih dan ada tabel kursi meja berharap untuk menyediakan ruang yang layak bagi pedagang dalam pelaksanaan kegiatan komersial. Keberadaan Sentra, pemerintah kota Surabaya dapat mengatur agar pedagang menjual di tempat-tempat yang terabaikan dan merasa nyaman dan tidak takut untuk dipindahkan.

Secara historis, Pasar Gembong dikenal sebagai pasar yang menjual aneka barang bekas yang berkualitas atau layak pakai. Gembong berdiri sejak tahun 1952 berawal dari beberapa orang Madura yang mulai memajangkan barang bekas. Lambat laun pasar Gembong mulai ramai pedagang yang ikut menawarkan barang bekas. Dahulu suasana di pasar Gembong cukup ramai. Banyaknya pedagang yang berjualan di pinggir jalan dengan alas terpal seadanya membuat kenyamanan dan ketertiban lalu lintas kota terganggu.

Gambar 1. 2 Gambaran Kondisi Sentra PKL Gembong Asih



Sumber: Dokumen Pribadi Peneliti

Dengan demikian, Pemerintah Kota Surabaya melakukan penataan PKL Gembong dengan membuat Sentra PKL Gembong Asih. Sentra PKL Gembong Asih merupakan sentra khusus untuk para pedagang kaki lima Kawasan Jalan Kapasari dan sekitarnya yang diresmikan oleh Pemerintah Kota Surabaya sejak tahun 2018. Sentra PKL tersebut bertempat di gang Gembong Gedokan RW 1 RW 6 Surabaya. Pada tempat relokasi ini sudah disediakan lapak untuk tiap PKL berjualan dengan ukuran 2x2 meter. Sentra PKL Gembong Asih ini dilengkapi oleh beberapa fasilitas seperti

toilet, mushola, sambungan air dan listrik, lahan parkir, serta gedung utama dan gedung pendukung untuk para pedagang. Untuk jam produktif pedagang berjualan yaitu dimulai dari pukul 07.00 WIB – 17.00 WIB setiap harinya. Tujuan pembangunan Sentra PKL Gembong Asih ialah untuk menampung para pedagang yang menjual berbagai macam barang-barang bekas yang berjualan di sepanjang Kawasan Gembong Tebasan, Kapasari, dan Ngaglik juga sekaligus untuk mengembalikan fungsi jalan dan pedestrian di kawasan tersebut.

Tabel 1. 1 Variasi Dagang di Sentra PKL Gembong Asih

NO.	VARIASI DAGANG	JUMLAH	PRESENTASE (%)
1.	Penjual Makanan dan Minuman	27	7,1
2.	Penjual Kebutuhan Alat Rumah Tangga	37	10
3.	Penjual Kebutuhan Tersier/Fashion	82	21,5
4.	Penjual Kebutuhan Onderdil (Mobil/Motor)	12	3,2
5.	Penjual Pakaian Bekas	61	16
6.	Penjual Alat Elektronik	28	7,3
7.	Penjual alat perlengkapan pembangunan/pertukangan/listrik	21	5,5
8.	Penjual Aneka Barang Bekas	112	29,4
Total		380	100

Sumber: Data Dinas Koperasi dan UMKM Kota Surabaya, Tahun 2021

Berdasarkan data diatas, dapat kita ketahui jumlah total keseluruhan dari pedagang kaki lima di Sentra PKL Gembong Asih pedagang yang aktif melakukan kegiatan perdagangan sebanyak 380 pedagang dan yang paling banyak adalah penjual aneka barang bekas sebanyak 112 pedagang atau 29,4% dan paling sedikit adalah penjual kebutuhan onderdil (mobil/motor) sebanyak 12 pedagang atau 3,2%. Sebelumnya pedagang yang dipindahkan ke Sentra PKL Gembong Asih merupakan pedagang yang ada pada Jalan Kapasari, Jalan Gembong Tebasan, dan Jalan Ngaglik.

Dalam realita yang ada, pelaksanaan kebijakan penataan pedagang kaki lima di Sentra Gembong Asih Kota Surabaya yang sudah dilakukan selama 2,5 tahun tersebut masih menimbulkan berbagai permasalahan. Bridgman dan Davis (2000) berpendapat bahwa dalam pengukuran kriteria evaluasi kebijakan publik dapat dilakukan dengan menggunakan 4 kriteria yaitu *input*, *process*, *outputs*, *incomes*.

Permasalahan pertama yang ada pada pelaksanaan kebijakan penataan Pedagang Kaki Lima di Sentra PKL Gembong Asih Kota Surabaya yaitu berkaitan dengan sumber daya pendukung sebanyak yang dibutuhkan dalam pelaksanaan kebijakan penataan PKL ini. Perencanaan pemindahan PKL di sekitar Kawasan Gembong pada awal November 2018 berjalan kondusif. Para PKL akan didata ulang untuk bisa menempati stan yang telah disediakan oleh Pemkot. Sementara itu, antusiasme para PKL sangat tinggi.

“Pekot Surabaya sudah akomodasi tempat jualan di dalam sentra. Kami bantu mereka pindahkan barang dagangan. Selain itu di tempat relokasi sudah disediakan beberpa petak untuk berjualan. Tiap PKL memperoleh jatah tempat berukuran 2x2 meter. Untuk sekarang sudah 380 stan yang terisi, dan sisa 24 stan yang masih kosong. Rencananya stan ini akan diperuntukkan PKL yang didapati berjualan di Jl. Ngaglik”, kata Koordinasi Wilayah Pusat Satpol PP Surabaya Wahyudi (Sumber: <https://www.jpnn.com>, diakses pada Juni 2021).

Permasalahan ini termasuk kedalam kriteria evaluasi kebijakan menurut Bridgman dan Davis dalam kriteria *input*. Dimana hal diatas berkaitan dengan sumberdaya manusia dan sumber daya pendukung yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan penataan pedagang kaki lima di Sentra Gembong Asih.

Sampai sekarang proses penataan PKL masih tetap dilakukan. Kebijakan ini ditranformasikan dalam bentuk pelayanan langsung kepada PKL Kawasan Gembong. Penataan dibantu oleh petugas Satpol PP dalam menertibkan pedagang kaki lima.

Sosialisasi selalu dilakukan beserta kerjasama antara Dinas Koperasi dan UMKM, Satpol PP, dan Kecamatan setempat, baik dengan membuat pertemuan rapat ataupun melaksanakan sosialisasi dengan tatap muka (*Door to Door System*).

“Sosialisasi yang diberikan dengan menyampaikan kepada PKL akan kita data kemudian yang boleh menempati stan/kios diutamakan sementara adalah PKL Gembong Kapasari, Ngaglik, pedagang berdomisili Surabaya” Kata Pak mahmud selaku Camat Genteng (Sumber: <https://metrosoerya.net> Diakses April 2021).

Untuk pengawasan di dalam Sentra PKL Gembong Asih sendiri, Dinas Koperasi dan UMKM setiap harinya selalu mengabsen pedagang. Apabila terdapat pedagang yang tidak pernah lagi menempati Stan/Kios nya akan dikeluarkan dari sentra dan akan digantikan ke pedagang kaki lima lainnya. Permasalahan diatas termasuk kedalam kriteria evaluasi kebijakan menurut Bridgman dan Davis dalam kriteria *process*. Dalam proses penataan yang dilakukan antara Satpol PP, Dinkop, dan Kecamatan sampai saat ini masih terus dilakukan. Supaya sarana yang telah dibuat oleh Pemerintah Kota yaitu sentra fungsinya dapat digunakan dengan baik.

Kehadiran PKL tanpa izin resmi tidak hanya akan menyebabkan kemacetan lalu lintas dan masalah sanitasi perkotaan, tetapi juga akan mengurangi jumlah pengunjung ke Sentra PKL Gembong Asih. Bahkan berjualan di pinggir jalan pun sangat berisiko. Jika banyak PKL yang tidak berjualan di lokasi yang ditentukan pemerintah, maka PKL yang dibangun Pemkot akan mati.

“Tujuan kami mendirikan sentra ini adalah untuk memindahkan mereka semua ke tempat yang lebih baik. Bukannya tanpa sosialisasi, sudah kita lakukan setiap hari”, kata Irvan selaku Kepala Satpol PP Kota Surabaya (<https://radarsurabaya.jawapos.com>, diakses Januari 2021).

Permasalahan ini termasuk kedalam kriteria evaluasi kebijakan menurut Bridgman dan Davis dalam kriteria *process* pada efektivitas. Sebab kebijakan penataan di Sentra PKL Gembong Asih dapat dikatakan belum efektif karena tujuan yang telah ditetapkan belum tercapai dengan maksimal.

Permasalahan lainnya yang ditimbulkan selama 2,5 tahun pasca relokasi ke Sentra PKL Gembong Asih ini, banyak pedagang yang berhasil mengikuti program kebijakan penataan PKL ini. Saat ini terdapat 380 pedagang aktif yang berjualan di dalam sentra. Namun, banyak pedagang yang mengoperasikan sentra PKL Gembong Asih telah menyampaikan keluhan. Keluhan ini disebabkan kurangnya pembeli sehingga pendapatan menjadi rendah.

“Mau tidak mau ya harus diterima mau gimana lagi orang di luar sudah tidak diperbolehkan untuk berjualan. Waktu dulu saat masih berada di luar mulai pagi sudah mendapatkan pelaris dan lumayan pendapatan saat diluar, lain dengan sekarang sudah setengah hari masih laku 3 biji, kalau sampai terus-terusan seperti ini ya tinggal melihat jangka kedepannya aja gimana”, kata salah satu pedagang aksesoris handphone. (<https://opsinasional.com> diakses Februari 2021).

Sama hal dengan PKL yang lainnya yang mengeluh akan sepi pembeli. Bahkan beberapa dari mereka memilih untuk menutup dagangannya, sebab satu dan lain hal. Harapannya mereka meminta agar Pemerintah Kota Surabaya bisa memberikan solusi mengenai pembeli. Supaya pedagang yang berada di Sentra PKL Gembong Asih dapat dilihat atau diketahui oleh pengguna Jl. Raya Kapasari.

Permasalahan ini termasuk kedalam kriteria evaluasi kebijakan menurut Bridgman dan Davis dalam kriteria *outputs*. Dengan adanya perwali 17/2004 sangat bermanfaat dalam melaksanakan program penataan PKL di Sentra Gembong Asih membuktikan bahwa masih banyak pedagang yang mengikuti aturan pemerintah.

Namun, tidak bisa dipungkiri kalau hasil dari kebijakan penataan di Sentra PKL Gembong Asih masih belum memuaskan kebutuhan para pedagang.

Kondisi diatas menjadikan sesuatu yang menarik untuk diteliti, sebab pedagang kaki lima di Sentra PKL Gembong Asih sangat membantu pemerintah dalam mengatasi permasalahan tata ruang kota. Namun, adanya Sentra PKL Gembong Asih ternyata belum mampu menjadi solusi atas permasalahan pedagang kaki lima yang tidak bisa ditertibkan. Maka kebijakan penataan pedagang kaki lima belum bisa dikatakan sepenuhnya dijalankan dengan maksimal. Dalam penelitian ini akan dibahas bagaimana memajukan sistem penataan PKL di lokasi Sentra Gembong Asih, termasuk bagaimana cara masuk sentranya, dan kekurangan Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 17 Tahun 2003.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Evaluasi Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima di Sentra PKL Gembong Asih Kota Surabaya”**.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka diperoleh rumusan masalah yang akan dikaji yaitu: “Bagaimana Evaluasi Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima di Sentra PKL Gembong Asih Kota Surabaya?”.

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, penelitian ini bertujuan penelitian adalah untuk menemukan, menguji dan mengembangkan pengetahuan. Demikian juga penelitian yang akan penulis teliti memiliki tujuan tertentu. Adapun tujuan penulis

yaitu untuk mendeskripsikan dan menganalisis Evaluasi Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima di Sentra PKL Gembong Asih Kota Surabaya”.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberi dampak positif bagi Pemerintah Kota Surabaya dalam menciptakan tata kota yang indah, tertib, dan aman. Disamping itu penelitian ini sebagai referensi pemerintah kota dalam:

1. Sebagai bahan evaluasi penataan pedagang kaki lima yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya.
2. Bahan kajian untuk menyampaikan kebijakan bagi pengembangan pedagang kaki lima di daerah lain, di luar Kota Surabaya.
3. Sebagai sumber pikiran bagi pengembangan sumber daya manusia yaitu yang berkaitan dengan penataan masyarakat perkotaan yang heterogen.