

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Kota Surabaya adalah ibukota provinsi Jawa Timur, Indonesia. Surabaya merupakan kota terbesar kedua di Indonesia setelah Jakarta. Dengan jumlah penduduk tahun 2018 ±2.892.200 jiwa. Kota ini berbatasan dengan Kabupaten Sidoarjo disebelah selatan, Kabupaten Gresik di barat, serta Selat Madura di utara dan timur nya. Letak Kota Surabaya yang sangat strategis berada hampir di tengah wilayah Indonesia dan tepat di selatan Asia menjadikannya sebagai salah satu pusat bagi kegiatan perdagangan di Asia Tenggara. Sebagai kota metropolitan, Surabaya menjadi pusat kegiatan ekonomi, keuangan, dan bisnis di daerah Jawa Timur dan sekitarnya. Nawangsari dan Okvian, (2019).

Kota menjadi pusat pembangunan sektor formal, maka kota dipandang lebih menjanjikan bagi masyarakat desa. Kota Surabaya bagaikan mempunyai kekuatan magis yang mampu menyedot warga desa, sehingga terjadi perpindahan penduduk dari desa ke kota. Kondisi tersebut di atas dikenal dengan teori faktor pendorong (*push factor*) dan faktor penarik (*pull factor*) dalam urbanisasi. Akan tetapi kota tidak seperti apa yang diharapkan kaum migran. Tenaga kerja yang banyak tidak bisasepenuhnya ditampung sektor formal. Giyarto, (2011).

Tingginya tingkat urbanisasi di Kota Surabaya dapat disebabkan karena pekerja muda atau kaum muda ingin mencari pekerjaan dan penghidupan layak di kota. Orang-orang yang berpindah dari desa ke kota ingin mengubah hidup menjadi lebih baik. Impian pergi ke kota untuk mendapatkan pekerjaan dan

penghidupan yang lebih layak dibanding di desa tempat tinggalnya. Mereka punya mimpi ke kota. Motivasi mereka yang mendorong para kaum muda yang produktif untuk dapat penghidupan yang layak di kota. Bekerja pada sektor formal. Meskipun mereka misalnya tidak sukses di sektor formal, mereka tetap bertahan. Yang penting mereka bisa juga bekerja pada sektor informal.

Perluasan kesempatan kerja merupakan kebutuhan yang makin mendesak dan dalam rangka meratakan pembangunan ke seluruh wilayah Indonesia. Tingkat pertumbuhan angkatan kerja yang terus meningkat baik itu di desa maupun di kota besar seperti Surabaya, itu sering tidak diimbangi dengan tingkat pertumbuhan lapangan pekerjaan. Dari sinilah awal adanya kecenderungan bahwa, mereka yang tidak tertampung di sektor formal terpaksa berpartisipasi pada sektor informal yang bisanya bergerak dalam bidang atau sektor jasa dan perdagangan. Sektor jasa dan perdagangan di perkotaan merupakan perpindahan masyarakat menengah ke bawah yang umumnya menumpuk pada sektor jasa dan perdagangan di perkotaan umumnya merupakan wahana bagi perpindahan masyarakat menengah kebawah terhadap pembangunan antar daerah yang tidak merata, urbanisasi, meluasnya tingkat pengangguran dan merebaknya tekanan kemiskinan. Saragih, (2014).

Lapangan kerja formal yang tersedia mensyaratkan kemampuan dan latar belakang pendidikan tertentu yang sifatnya formal, sehingga tenaga kerja yang tidak tertampung dalam mempertahankan kelangsungan hidupnya memilih sektor informal. Fakta yang dapat dilihat adalah adanya ketidakmampuan sektor formal dalam menampung tenaga kerja, serta adanya sektor informal yang bertindak sebagai pengaman antara pengangguran dan keterbatasan peluang kerja.

Keterbatasan ini adalah keterbatasan tingkat pendidikan, keterbatasan kemampuan ekonomi atau keterbatasan modal, keterbatasan tentang pengetahuan dalam tatanan atau peraturan yang berlaku, membuat mereka para masyarakat ekonomi lemah untuk berusaha dalam bentuk usaha dagangan berupa pedagang kaki lima (PKL) yang mereka laksanakan di kota-kota besar di Indonesia tidak terkecualikannya kota Surabaya. Usaha yang dilakukan untuk merealisasikan keinginannya tersebut yaitu dengan mendirikan tempat usaha atau menjajakan dagangannya di tempat-tempat yang menurut peraturan dilarang yaitu menempati tanah milik Negara yang berada pada pinggir jalan, di taman umum, di lapangan, di taman sekitar monumen atau tempat-tempat yang mereka anggap strategis untuk dagangannya menjadi laku.

Tindakan yang dilakukan adalah dengan mendirikan bangunan-bangunan seadanya yang dapat dipergunakan untuk mencari nafkah berupa kios-kios, warung-warung, dengan model bangunan temporer dengan struktur yang sangat sederhana tanpa memperhatikan keindahan arsitektur yang justru cenderung kearah bangunan yang kumuh/kotor. Kondisi seperti ini kalau dibiarkan begitu saja akan berkembang menjadi lingkungan yang kumuh dan kotor yang sangat mempengaruhi citra wajah arsitektur kota Surabaya. Dengan kondisi ini pula nampaknya mereka sangat sulit untuk dipindahkan ketempat lain. Disisi lain untuk mengarahkan pada pola penataan lingkungan tempat usaha yang sekarang cenderung liar menjadi bentuk lingkungan yang teratur dan rapi tanpa harus memindahkan mereka ketempat yang lain untuk tujuan mengembalikan citra kota

Surabaya yang rapi dan bersih dan indah memerlukan pendekatan yang khusus secrahati-hati kepada para pedagang tersebut.

Jika diurut dari awal, banyaknya pedagang kaki lima ini ditimbulkan dari krisis ekonomi moneter yang terjadi pada akhir tahun 90an. Dalam krisis tersebut banyak pekerja yang diputus hak kerjanya hingga sampai sekarang, sehingga banyak orang yang menjadi pengangguran. Sehingga mereka-mereka yang pengangguran ini mencari cara agar dapat bertahan hidup di Kota Surabaya ini, dengan cara yang paling mudah yakni menjadi pedagang kaki lima, sehingga banyaklah pedagang kaki lima di Kota Surabaya ini. Putranto, (2018).

Pedagang kaki lima adalah salah satu komunitas yang banyak di jumpai di kota-kota besar, seperti salah satunya di Surabaya. Kemunculan Pedagang Kaki Lima sangat menguntungkan bagi masyarakat banyak, khususnya untuk masyarakat dengan kelas ekonomi menengah ke bawah. Bukan berarti dengan adanya pedagang kaki lima hanya ada keuntungan saja, tetapi juga ada sisi yang merugikan, kebanyakan dari kalangan dengan tingkat ekonomi kelas atas lah yang biasanya dirugikan karena ulah pedagang kaki lima. Sebab biasanya pedagang kaki lima berjualan dengan memakan badan jalan sehingga sering kali jalanan menjadi macet karena para pedagang kaki lima berjualan di badan jalan. Hal ini membuat jalan menjadi sempit, membuat pengemudi mobil bahkan motor sekalipun merasa terganggu. Putranto, (2018).

Agar hal tersebut dapat mengurangi pedagang kaki lima yang berkeliaran di beberapa titik di daerah Kota Surabaya, kemudian peraturan tersebut diperbaharui dengan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 di Kota Surabaya

Tentang Penyediaan Ruang Bagi Pedagang Kaki Lima di Pusat Perbelanjaan dan Pusat Perkantoran. Dalam Keputusan Walikota Surabaya Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2014 tentang Penyediaan Ruang Bagi Pedagang Kaki Lima di Pusat Perbelanjaan dan Pusat Perkantoran tersebut pada pasal 1, menjelaskan bahwa Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk berwenang menetapkan dan mengatur usaha PKL, Menetapkan dan mengatur jumlah PKL pada setiap lokasi PKL, Menetapkan jenis barang yang diperdagangkan, langkah ini agar para PKL di kawasan tersebut tidak mengganggu ketertiban umum lantaran sebagian hak pengguna jalan dipakai untuk berjulan.

Kemudian Pasal 2 dari Keputusan Walikota tersebut, mengenai ruang lingkup, azas dan tujuan Penataan pedagang kaki lima (PKL) adalah meningkatkan kesejahteraan dan daya saing PKL sebagai sektor informal menjadi sektor formal, membangun kemitraan antara pelaku usaha dengan PKL berdasarkan prinsip kesamaan dan keadilan dalam menjalankan usaha di bidang perdagangan dan mensinergikan sektor formal dan informal sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Penataan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya adalah dengan mengatur jam operasional pedagang kaki lima (PKL) serta penentuan lokasi pedagang kaki lima (PKL). Sebagai contoh lokasi pedagang kaki lima (PKL) di jalan Raya Nginden yang hanya diperbolehkan berjulan pada pukul 18.00 sampai 24.00. Sedangkan penentuan pedagang kaki lima (PKL) berdasarkan lokasi seperti yang terdapat di sepanjang pertokoan Kedungdoro. (Areeza, 2016)

Pedagang kaki lima adalah salah satu komunitas yang banyak di jumpai di kota-kota besar, seperti salah satunya di Surabaya. Kemunculan Pedagang Kaki Lima sangat menguntungkan bagi masyarakat banyak, khususnya untuk masyarakat dengan kelas ekonomi menengah ke bawah. Bukan berarti dengan adanya pedagang kaki lima hanya ada keuntungan saja, tetapi juga ada sisi yang merugikan, kebanyakan dari kalangan dengan tingkat ekonomi kelas atas lah yang biasanya dirugikan karena ulah pedagang kaki lima. Sebab biasanya pedagang kaki lima berjualan dengan memakan badan jalan sehingga sering kali jalanan menjadi macet karena para pedagang kaki lima berjualan di badan jalan. Hal ini membuat jalan menjadi sempit, membuat pengemudi mobil bahkan motor sekalipun merasa terganggu. Putranto, (2018).

Sekalipun Surabaya, telah diakui terjadi berbagai kemajuan dalam hal pembangunan fisik, tetapi kita tidak bisa menutup mata bahwa disaat yang sama juga masih menyisakan berbagai masalah sosial yang tak kalah pelik. Di berbagai sudut kota, setiap hari dengan mudah disaksikan asongan yang kadang mengganggu. Terutama aktivitas Pedagang Kaki Lima di Kawasan sepanjang jalan Kedungdoro, Surabaya yang menjajakan dagangannya tanpa mengindahkan aturan yang ada. Keberadaan pedagang kaki lima (PKL) di kota Surabaya khususnya di wilayah jalan Kedungdoro, Surabaya menimbulkan masalah yang dilematis bagi Pemerintah Kota Surabaya. Pada satu sisi pedagang kaki lima (PKL) dipandang sebagai lahan pekerjaan yang mampu menyerap tenaga kerja yang tidak terserap ke oleh sektor formal, baik dalam bidang pemerintahan maupun swasta

Alasan peneliti mengambil objek pada pedagang kaki lima (PKL) di wilayah jalan Kedungdoro, Surabaya adalah karena banyak dari pedagang kaki lima (PKL) menggunakan ruas jalan untuk usaha, kemudian pedagang kaki lima (PKL) yang menempati koridor jalan Kedungdoro Surabaya Secara makro menempati koridor jalan Kedungdoro Surabaya. Secara makro di jalan Kedungdoro banyak terdapat fasilitas perdagangan dan jasa yang berupa ruko dan kompleks pertokoan, showroom, bank, restoran/kafe serta depot restoran/kafe serta depo dan hal ini sudah semenjak lama terjadi hingga sampai sekarang permasalahan tersebut tetap tidak dapat terselesaikan

Hal inilah yang membuat pemerintah kota Surabaya bertindak untuk menanggulangi masalah tersebut. Dalam hal ini pemerintah kota Surabaya mengeluarkan Peraturan Daerah tersebut 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. Penataan dan penyediaan ruangan bagi pedagang kaki lima (PKL) yang dilakukan pemerintah Surabaya dibantu dari dinas koperasi yaitu membuat sentra-sentra untuk pedagang kaki lima, tetapi hal itu juga masih belum bisa menampung banyaknya pedagang kaki lima yang ada di wilayah Kedungdoro, Surabaya ini. Oleh karena ini pemerintah daerah berfikir untuk menjalin kerja sama dengan pihak ketiga yakni, pihak pusat perbelanjaan dan gedung perkantoran, akademisi guna untuk menyediakan tempat bagi pedagang kaki lima.

Pedagang kaki lima merupakan pedagang yang dalam melakukan kegiatannya memanfaatkan bahu jalan dan menggunakan sarana yang mudah

dibongkar pasang. Kondisinya sebagai roda penggerak ekonomi di sektor informal membutuhkan jaminan perijinan yang harus diberikan oleh pemerintah. Masalah pengaturan dan pembinaan pedagang kaki lima (PKL) dikarenakan kebutuhan pedagang kaki lima (PKL) untuk memperoleh lahan berjualan, namun pada kenyataannya lahan yang disediakan oleh pemerintah tidak mencukupi. Hal ini menimbulkan banyaknya lokasi terlarang yang ditumbuhi oleh PKL khususnya di Kawasan Kedungdoro hingga ke Jl. Kupang Praupan Pasar. Keberadannya jelas ilegal dan sering mendapatkan penertiban dari pihak Satpol PP Kota Surabaya. Mereka juga tidak memiliki jaminan perijinan karena menempati lokasi yang terlarang. Dengan kondisi yang memiliki kebutuhan dan menimbulkan ketidakpuasan.

Pedagang kaki lima (PKL) di Kawasan kedungdoro Surabaya ini masih belum di tata dan dikelola dengan baik, artinya pihak pemerintah daerah harus mengevaluasi hal tersebut dengan bekerjasama dengan pihak-pihak terkait baik dari pihak pedagang kaki lima (PKL), masyarakat dan RW setempat, pembinaan pedagang kaki lima (PKL) dilakukan pemerintah kota Surabaya agar terjaganya kebersihan, keindahan, ketertiban, keamanan dan kesehatan lingkungan. Pedagang kaki lima (PKL) adalah pihak yang memenuhi kebutuhan ekonominya dengan cara berjualan. Pemerintah membatasi waktu berjualan mereka yaitu pada malam hari pukul 16.00-14.00 WIB demi ketertiban, padahal pedagang kaki lima (PKL) membutuhkan waktu berjualan yang cukup untuk mereka mencari penghasilan. Sehingga masalah pembinaan yang terjadi adalah tidak tertibnya PKL binaan di Kawasan Kedungdoro tersebut dalam waktu berjualan dan menata tempat

usahanya. Pemerintah melakukan pembinaan juga agar terjaganya kebersihan di Kawasan tersebut namun masih kurangnya kebersihan di beberapa sudut. Shelter yang diberikan kepada pedagang marak dijual atau disewakan kepada orang lain demi keuntungan pedagang kaki lima (PKL). Melihat kondisi tersebut maka perlu adanya penanganan pedagang kaki lima (PKL) di kawasan sepanjang Jl. Kedungdoro dengan memperhitungkan data dan informasi yang berkaitan dengan permasalahan di lokasi studi, untuk kemudian dikaji secara menyeluruh melalui strategi penataan ruang perkotaan sebagai sebuah solusi.

Kaidah Penataan pedagang kaki lima (PKL) yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya adalah juga mengacu pada perda Kota Surabaya No.9 Tahun 2014 yakni kebijakan penataan Pedagang Kaki Lima dengan paradigma berbasis kemitraan dengan pendekatan ekonomi dalam bentuk penyediaan kesempatan kerja yang luas dan pelatihan untuk meningkatkan kinerja kewirausahaan Pedagang Kaki Lima, serta pendekatan sosial dengan cara membangun dan mengembangkan sistem kemitraan antara Pedagang Kaki Lima dengan *stakeholder* terkait dan membangun kepedulian sosial dari Pengelola Pusat Perbelanjaan dan Pusat Perkantoran kepada Pedagang Kaki Lima.

Pengamatan yang dilakukan oleh peneliti bahwa permasalahan yang terjadi yaitu Pedagang Kaki Lima yang ada di Kawasan sepanjang jalan kedungdoro, meskipun sudah tertata dengan rapi tetapi masih mengganggu lalu lintas jalan raya tersebut. Selain itu para pedagang kaki lima (PKL) menggunakan pinggir jalan untuk menggelar dagangannya, padahal pinggir jalan itu dibuat untuk pejalan kaki. Dengan dipakainya pinggir jalan untuk berjualan, maka

pejalan kaki menggunakan sebagian jalan raya untuk berjalan, hal inilah yang membuat kemacetan. Berikut data penunjang jumlah pedagang kaki lima (PKL) di kawasan Kedungdoro, Surabaya:

Tabel 1.1. Data Jumlah Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kawasan Kedungdoro, Surabaya Tahun 2019

No	Jenis Barang Dagangan	Jumlah	Prosentase(%)
1	Makanan dan Minuman	105	82%
2	Rokok dan Permen	6	13%
3	Servis dan Tambal Ban	16	5%
Jumlah		127	100%

Sumber: Dinas Koperasi Dan Sektor Informal Kota Surabaya, 2021.

Berdasarkan data di atas bahwa perkembangan jumlah di kawasan jalan Kedungdoro, Surabaya cukup meningkat, hal ini juga berdampak pada lalu lintas dan pedestrian yang tidak dapat menikmati berjalan di sepanjang kawasan Kedungdoro. Pertumbuhan Pedagang Kaki Lima (PKL) yang meningkat signifikan setiap tahunnya dan memenuhi trotoar pada beberapa lokasi jalan menjadi sesuatu hal yang dilematis bagi Pemerintah Kota. karena mengakibatkan munculnya masalah baru di perkotaan seperti mengganggu kenyamanan para pengguna jalan, kemacetan, serta tatanan kota yang semakin tidak teratur akibat dari pedagang kaki lima (PKL) yang berdagang di sembarang tempat. Untuk itu diperlukan aturan untuk mengatur mereka agar fungsi dari fasilitas umum bisa kembali kepada tujuan awal pembangunannya.

Banyaknya jumlah pedagang kaki lima (PKL) di kawasan Kedungdoro, Surabaya di ruas-ruas jalan protokol tersebut, membuat Pemerintah Kota Surabaya harus melakukan upaya-upaya penertiban pada tiap jalan protokol. Secara terminologi penertiban ini bermakna pengusuran secara permanen ataupun relokasi. Seringkali tindakan ini diwarnai dengan konflik antara pihak

penertib maupun pedagang kaki lima (PKL) yang ditertibkan, karena tindakan ini dianggap merugikan pihak PKL baik secara materil maupun non-materil. Untuk mengatasi segala permasalahan dan dalam menjaga keamanan di Kawasan sepanjang jalan kedungdoro Surabaya, pedagang kaki lima (PKL) shelter sentra pedagang kaki lima (PKL) juga disinyalir membayar oknum-oknum guna menjaga keamanan. Pemerintah masih tidak melakukan tindakan dalam mengatasi permasalahan yang ada dan menganggap bahwa pedagang kaki lima (PKL) di Kawasan sepanjang jalan kedungdoro sudah tertib dan teratur.

Fenomena-fenomena yang telah terlihat tentunya sudah menjadi tugas dari seluruh komponen masyarakat untuk berpikir lebih dalam mengenai masalah Pedagang Kaki Lima di kawasan jalan Kedungdoro, Surabaya dan hal ini tidak terlepas dari peranan pemerintah daerah dan Dinas Koperasi dan UMKM Kota Surabaya“, Jalan Kedungdoro Langganan Macet Akibat Lapak PKL yang Makan Separo Jalan”. Kondisi lalu lintas di Jalan Kedungdoro selalu macet setiap malam. Lapak para pedagang kaki lima (PKL) menjadi salah satu penyebabnya. Akibatnya, banyak pelanggan yang parkir ngawur. Kondisi itu membuat jalan di sisi timur yang dipakai berjualan makin sempit. Ketua Komisi C DPRD Surabaya Baktiono menegaskan, para PKL di Jalan Kedungdoro perlu ditindak. Sebab, kondisinya sudah sangat meresahkan. Itu dari dulu dan lebih parah. Jawa Pos 9 Maret 2020. <https://www.pressreader.com/2020>.

Dari kondisi inilah maka peneliti ingin mendalami lebih lanjut mengenai **“Implementasi Perda Kota Surabaya No. 9 Tahun 2014 Dalam Penataan Dan Penyediaan Ruang Bagi Pedagang Kaki Lima Di Kota Surabaya (Studi Pada Pedagang Kaki Lima Di Sepanjang Jalan Kedungdoro Surabaya)”**

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian, yaitu: bagaimana implementasi perda Kota Surabaya No.9 Tahun 2014 dalam penataan dan penyediaan ruang bagi pedagang kaki lima di kota Surabaya (Studi Pada Pedagang Kaki Lima Di Sepanjang Jalan Kedungdoro Surabaya)?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan diatas, maka tujuan penelitian ini, yaitu: Untuk mengetahui implementasi perda Kota Surabaya No.9 Tahun 2014 dalam penataan dan penyediaan ruang bagi pedagang kaki lima di kota Surabaya (Studi Pada Pedagang Kaki Lima Di Sepanjang Jalan Kedungdoro Surabaya).

### **1.4. Manfaat Penelitian**

#### **1. Bagi Universitas**

Relevansi yang diharapkan dari penelitian ini untuk program studi ilmu sosial dan ilmu administrasi negara adalah mengenai kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah terkait hasil akhir yang dicapai.

#### **2. Bagi Dinas Koperasi Pengusaha Kecil Dan Menengah**

Sebagai bahan pertimbangan dan evaluasi sejauhmana kebijakan penataan dan penyediaan ruang bsgi pedagang kaki lima di kota Surabaya (Studi Pada Pedagang Kaki Lima Di Sepanjang Jalan Kedungdoro Surabaya).

#### **3. Peneliti**

Sebagai referensi penelitian lebih Kanjut.