

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Salah satu wujud upaya pembangunan nasional dapat dilihat di bidang ekonomi Indonesia, sebagaimana dikemukakan oleh Mandasari dan Prabawati (2020). Dalam sektor ini, pasar memainkan peran penting dalam perekonomian suatu negara, karena dapat menciptakan lapangan kerja baru (Engkus, 2020). Perdagangan melibatkan pertukaran atau pembelian barang atau jasa dengan imbalan kompensasi atau hadiah. Kegiatan ini diharapkan dapat merangsang kegiatan ekonomi dan bermuara pada perbaikan kondisi ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pengertian pasar menurut Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2008 (Pedoman Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan Modern, dan Toko, n.d.) adalah tempat dimana lebih dari satu penjual melakukan jual beli. kegiatan, atau tempat yang dikenal sebagai pasar tradisional, pusat perbelanjaan, plaza, *department store*, mall, pusat perdagangan, atau sebutan lainnya. Secara umum, pasar terbagi menjadi dua jenis, yaitu pasar modern dan pasar tradisional (Saraswati dan Wenagama, 2019).

Di Indonesia, pasar tradisional merupakan kontributor penting bagi pertumbuhan ekonomi. Pasar menjadi tempat perdagangan terbaik bagi semua kalangan. Pasar memainkan peran penting dalam kegiatan ekonomi dengan melayani sebagai hubungan bagi pembeli dan penjual untuk melakukan transaksi perdagangan. Dengan demikian,

pengelolaan pasar menjadi perhatian penting baik bagi pemerintah daerah maupun pemerintah pusat untuk memastikan bahwa pasar beroperasi dengan lancar dan menyediakan lingkungan yang aman dan tertib bagi masyarakat untuk melakukan bisnis.

Menurut Ma'ruf (seperti dikutip dalam Falucky, 2017:4), ada tiga cara untuk memahami pasar: (1) sebagai tempat fisik di mana pembeli dan penjual bertemu, (2) sebagai platform untuk interaksi penawaran dan permintaan, dan (3) sebagai kelompok individu dengan kebutuhan dan daya beli. Di Indonesia, pasar tradisional sangat dipengaruhi oleh nilai-nilai budaya, dengan masing-masing daerah memiliki sistem jual beli yang unik yang mengutamakan sopan santun dan rasa hormat dalam bertransaksi. Pasar tradisional di Indonesia pada tahun 2021 berjumlah 16.175 dan pada tahun 2022 berjumlah 16.429 (BPS, 2023). Terjadinya peningkatan jumlah pasar tradisional di Indonesia disebabkan oleh berbagai faktor, mulai dari penertiban yang dilakukan oleh pemerintah daerah sampai adanya pembangunan yang digencarkan oleh pemerintah pusat dalam membangun pasar tradisional. Meskipun telah dilakukan upaya untuk mengembangkan pasar tradisional, masih ada kemungkinan pasar tersebut kalah bersaing dengan pasar modern.

Pengenalan pasar modern dapat menggeser pola pikir masyarakat ke arah praktik jual beli tradisional di pasar tradisional. Pasar modern menawarkan pilihan transaksi yang nyaman dan cepat, serta pilihan yang lebih beragam bagi konsumen. Sebaliknya, pasar tradisional masih mengandalkan sistem tawar-menawar dan sumber daya yang

hanya tersedia di daerah setempat. Untuk meningkatkan persaingan ekonomi, diperlukan transformasi pasar tradisional menjadi pasar modern melalui upaya reorganisasi dan modernisasi. Hal ini akan memungkinkan pasar tradisional untuk memberikan pendekatan yang lebih kontemporer untuk membeli dan menjual.

Pedagang kaki lima atau yang biasa disebut PKL merupakan bagian dari sektor informal yang bergerak dalam bidang penjualan barang bahkan terkadang memproduksinya. Mereka dapat beroperasi di lokasi tetap, atau berpindah dari satu tempat ke tempat lain menggunakan motor, keranjang yang dijinjing, atau kendaraan bermotor yang dimodifikasi. Barang dagangan mereka dapat bervariasi dari makanan, minuman, dan barang eceran lainnya. Umumnya, PKL memiliki modal terbatas dan terkadang hanya bertindak sebagai agen investor, mendapatkan komisi untuk tenaga kerja dan penjualan mereka. Menurut Purwosutjipto (2009), pedagang adalah seseorang yang melakukan perdagangan sebagai pekerjaan sehari-hari. Sedangkan PKL adalah pedagang kaki lima yang beroperasi tanpa izin dan menempati tepi jalan atau trotoar untuk menjual dagangannya kepada pembeli. Mereka adalah bagian dari sektor informal kota yang terlibat dalam berbagai kegiatan produksi dan jasa di luar kendali dan pendaftaran pemerintah (Korff, 2012).

Di banyak negara berkembang, termasuk Indonesia, terdapat banyak PKL di berbagai kota. Usaha informal ini merupakan ciri khas negara berkembang, karena merupakan respon terhadap kondisi ekonomi di negara tersebut. Dengan demikian, kegiatan informal seperti PKL tidak dapat dihilangkan tanpa mengganggu

perekonomian negara berkembang secara keseluruhan. Oleh karena itu, kebijakan yang diterapkan harus memperhatikan keberadaan sektor informal dan bertujuan untuk keuntungan bersama, karena PKL juga mempengaruhi perekonomian negara. Di kota-kota besar Indonesia, PKL tidak hanya menjadi sarana untuk menyerap kelebihan tenaga kerja di sektor informal, tetapi juga berperan penting dalam meningkatkan kegiatan ekonomi masyarakat perkotaan. Sebagai bagian dari ekonomi informal, PKL telah terbukti menjadi penyangga yang fleksibel dan terbuka yang juga mempengaruhi distribusi barang dan jasa di tingkat terendah, menjadikannya bagian penting dari rantai pemasaran dengan potensi tinggi.

Menjadi pedagang kaki lima merupakan salah satu pilihan bagi masyarakat untuk mencari pekerjaan tanpa memerlukan keahlian khusus atau pelatihan khusus, kecuali bagi mereka yang menjual barang-barang seni. Kehadiran pedagang kaki lima juga menciptakan lapangan kerja baru dan membantu mengurangi tingkat pengangguran. Selain itu, pedagang kaki lima dapat menyediakan barang-barang yang terjangkau bagi masyarakat kelas menengah ke bawah dibandingkan dengan toko atau restoran modern. Pedagang kaki lima cenderung mandiri dan kreatif dalam praktik bisnisnya, seringkali memunculkan ide-ide baru untuk meningkatkan usahanya. Namun, kehadiran PKL juga membawa tantangan baru, khususnya di perkotaan. Kegiatan mereka seringkali dianggap ilegal dan mengganggu oleh sebagian masyarakat yang merasa tidak nyaman dengan penggunaan ruang publik, seperti trotoar dan jalan raya, untuk berjualan barang. Hal ini sering menimbulkan konflik ruang dan berkontribusi

pada hilangnya ruang publik untuk kegiatan sosial. Proliferasi pedagang kaki lima di ruang publik juga dapat mengurangi tujuan penggunaan ruang tersebut, mengurangi nilainya bagi masyarakat.



Gambar 1.1 Pelanggaran Pedagang Kaki Lima di Kawasan Pasar Keputran

Sumber: Dokumentasi Peneliti, 2024.

Pada gambar 1.1, masih terdapat beberapa pelanggaran yang dilakukan oleh pedagang kaki lima, seperti pada gambar berikut. Pada gambar tersebut telah menandakan papan bertuliskan ‘dilarang parkir ataupun stop di tempat ini’, tetapi para pedagang kaki lima masih berhenti untuk berjualan ataupun menurunkan bahan dagangannya di tempat tersebut.

PKL dapat menjual secara individu atau kelompok di lokasi tertentu, menciptakan pasar untuk berbagai transaksi perdagangan. Salah satu pasar tersebut adalah pasar pedestrian di kawasan Pasar Keputran di Surabaya, dimana berbagai PKL memanfaatkan area pedestrian di kawasan jalan Kayoon, jalan Urip Sumoharjo, dan jalan Pandegiling untuk kegiatan perdagangan sehingga menciptakan pasar yang khas. Seiring Surabaya yang terus berkembang, jumlah penduduknya juga bertambah. Perkembangan Surabaya sebagai ibu kota provinsi Jawa Timur dan pusat perekonomian juga menarik masyarakat dari daerah lain untuk meningkatkan perekonomiannya dengan bekerja di Surabaya. Hal ini, pada gilirannya, meningkatkan konsumsi barang dan jasa, memenuhi permintaan akan berbagai kebutuhan. Dengan meningkatnya kebutuhan ini, ada juga permintaan untuk layanan yang lebih baik.

Kota Surabaya merupakan kota metropolitan yang menghadapi berbagai permasalahan terkait penataan ruang untuk memenuhi dan menunjang kebutuhan dan aktivitas warganya. Sejak zaman kolonial Belanda, Surabaya menjadi salah satu kota perdagangan terkemuka (Stroomberg, 2018: 383). Kawasan Pasar Keputran merupakan salah satu kawasan yang muncul dari kehadiran ratusan PKL yang memutuskan untuk berjualan di lokasi yang sama di kawasan Pasar Keputran Surabaya yang beroperasi dari jam 18.00 sampai 05.00 pagi (waktu produktif). Jalan Kayoon, Urip Sumoharjo, dan Pandegiling merupakan lokasi yang strategis, menarik pedagang kaki lima untuk berjualan di sepanjang jalan ini dan akhirnya menjadi pasar pedestrian yang juga menarik pembeli untuk bertransaksi disini. Adanya pedagang kaki lima

(kurang lebih 40-75 pedagang kaki lima) yang mengubah pedestrian kawasan Pasar Keputran menjadi tempat berjualan memanfaatkan pinggir jalan sebagai lokasi jual beli barang dan jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Pasar Keputran dipilih sebagai objek penelitian karena lokasi ini menjadi salah satu pusat aktivitas perdagangan informal yang signifikan di Surabaya, yang tidak hanya memenuhi kebutuhan masyarakat, tetapi juga menimbulkan tantangan besar bagi pemerintah kota dalam mengatasi masalah kemacetan, pelanggaran ruang publik, dan tata kelola kota. Namun, karena menggunakan pinggir jalan sebagai lokasi berjualan, pasar pedestrian ini dianggap sebagai penyebab kemacetan lalu lintas di sepanjang Jalan Kayoon, Urip Sumoharjo, bahkan hingga Jalan Pandegiling akibat padatnya aktivitas dan lalu lintas di pagi hari.



Gambar 1.2 PKL Berjualan di Trotoar atau Bahu Jalan

Sumber: Dokumentasi Peneliti, 2024.

Oleh karena itu, Pemerintah Kota Surabaya berencana menertibkan PKL di kawasan Pasar Keputran Surabaya. Hal itu dilakukan karena PKL di kawasan Pasar Keputran dianggap mengganggu ketertiban dan kebersihan kota. Keberadaan PKL di kawasan Pasar Keputran hanya menimbulkan kemacetan dan mengganggu kebersihan karena setiap hari setelah pasar tutup banyak sampah yang berjejer di jalan, padahal ada petugas kebersihan khusus yang akan membersihkan sampah tersebut. Alasan-alasan inilah yang kemudian mendasari rencana penertiban PKL di kawasan Pasar Keputran untuk mewujudkan kota yang bersih, tertib, dan asri. Oleh karena itu, pemerintah menyediakan ruang atau lokasi baru bagi PKL di Pasar Keputran dengan tujuan agar mereka memiliki tempat yang lebih layak dan tertata. Selain itu, pemerintah dapat memfasilitasi kebutuhan masyarakat sebagai pedagang dan pembeli sekaligus mengelola ruang dengan baik agar tidak mengganggu ketertiban umum dan kelancaran aktivitas masyarakat.

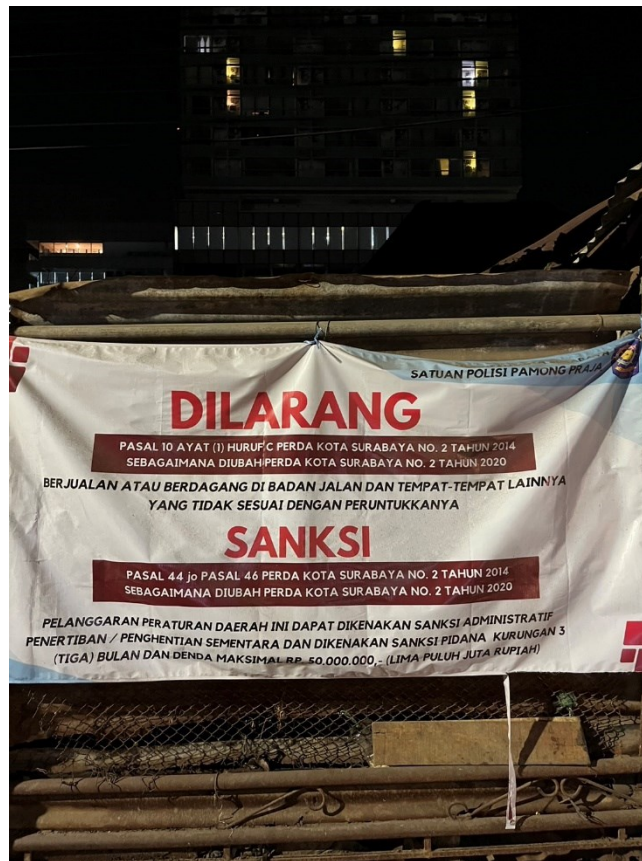
PD Pasar Surya adalah badan usaha milik Pemerintah Kota Surabaya yang bertanggung jawab atas operasional pasar-pasar tradisional di kota tersebut, termasuk Pasar Keputran. Sebagai penanggung jawab operasional, PD Pasar Surya memiliki beberapa tugas dan tanggung jawab utama yang mencakup berbagai aspek pengelolaan pasar. PD Pasar Surya bertanggung jawab atas keamanan dan ketertiban di Pasar Keputran. Mereka harus bekerja sama dengan aparat keamanan untuk memastikan lingkungan pasar yang aman bagi pedagang dan pembeli. PD Pasar Surya mengatur dan mengelola alokasi tempat bagi pedagang di pasar, termasuk penerbitan izin dan

pengawasan terhadap kepatuhan pedagang terhadap peraturan pasar. Secara keseluruhan, PD Pasar Surya berperan sebagai pengelola utama yang memastikan Pasar Keputran beroperasi dengan baik, aman, bersih, dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Tanggung jawab mereka mencakup berbagai aspek yang penting untuk mendukung aktivitas ekonomi di pasar dan kesejahteraan pedagang serta pengunjung.

Dalam proses implementasi tentunya akan ada berbagai pihak yang merasa dirugikan dengan pengambilan keputusan tersebut, sehingga mereka pun berusaha untuk menyuarakan aspirasinya agar keputusan tersebut dapat diubah sesuai dengan kebutuhannya. Berbagai faktor tersebut kemudian menimbulkan konflik di PKL, khususnya antara pemerintah dan pedagang kaki lima. Karena pedagang kaki lima masih merasa bahwa keputusan yang diambil oleh pemerintah tidak memenuhi kebutuhannya tetapi malah merugikan mereka, maka mereka melakukan berbagai upaya untuk menunjukkan penolakannya terhadap kebijakan tersebut. Inilah yang terjadi antara pemerintah dan pedagang kaki lima di kawasan Pasar Keputran. Akibatnya, kebijakan yang telah dibuat tidak dapat dilaksanakan dengan baik karena mendapat tentangan dari pedagang kaki lima.

Pemerintah Kota Surabaya telah memberikan kewenangan kepada petugas Dinas Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) melalui Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 2 Tahun 2020 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman Masyarakat untuk menyelesaikan permasalahan yang muncul akibat kegiatan dari para PKL. Pada Pasal 11 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketentraman

Masyarakat menjelaskan poin bahwasanya setiap orang ataupun badan dilarang berjualan atau berdagang, menyewakan permainan, menyimpan atau menimbun barang di jalur hijau, taman, dan tempat umum yang tidak sesuai dengan peruntukannya. Kemudian terdapat penegakan oleh Satpol PP atas Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 10 Tahun 2000 tentang Penggunaan Jalan Raya yang tentunya menyingkirkan para pekerja di sektor informal utamanya para PKL karena bisa mematikan upaya mereka untuk mencari penghasilan.



Gambar 1.3 Banner Larangan dari Satpol PP di Wilayah Pasar Keputran

Sumber: Dokumentasi Peneliti, 2024.

Instansi pemerintah yang bertugas menangani masalah tersebut di atas adalah Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) yang berada di wilayah Kecamatan Tegalsari. Satpol PP melakukan operasi sesuai dengan kegiatan razia yang telah dijadwalkan. Pemerintah Kota Surabaya melakukan pembinaan ketertiban umum dan penegakan peraturan daerah untuk menciptakan lingkungan yang kondusif bagi terciptanya ketenteraman dan ketertiban. Salah satu tugas Satpol PP Kota Surabaya adalah melakukan pembinaan dan penegakan peraturan kepada masyarakat, khususnya dalam penertiban Pedagang Kaki Lima (PKL), guna menjamin ketenteraman dan ketertiban masyarakat di sekitar Pasar Keputran Surabaya.

Hal tersebut menunjukkan realita bahwa Satpol PP sebagai aktor yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan regulasi belum mampu membuat kebijakan yang sesuai dengan situasi dan kondisi kota Surabaya saat ini. Terbentuknya Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 2 Tahun 2020 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan Ketenteraman Masyarakat tidak menyelesaikan permasalahan yang dihadapi masyarakat tetapi justru menghilangkan sebagian hak mereka untuk menggunakan ruang publik sebagai tempat untuk melakukan berbagai aktivitas. Permasalahan dalam penelitian ini akan dianalisis menggunakan teori implemmentasi kebijakan dari Edward III.

Edward III (dalam Subarsono, 2011: 90-92) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan yang diterapkan oleh entitas pemerintah dipengaruhi oleh empat faktor, yaitu interaksi komunikasi, alokasi sumber daya, disposisi personal, serta kerangka birokrasi

yang cakap. Perspektif Edward (seperti yang dikutip oleh Budi Winarno, 2008: 181) memandang bahwa elemen-elemen penting mencakup, tim yang memadai dengan keterampilan yang mumpuni untuk menjalankan tugas-tugas mereka, otoritas serta infrastruktur yang diperlukan untuk menerjemahkan gagasan-gagasan dari konsep ke tindakan dalam konteks pelayanan publik. Struktur birokrasi, menurut analisis Edward (seperti yang dirujuk oleh Budi Winarno, 2008: 203), memiliki dua atribut inti, yaitu prosedur operasional standar (SOP) dan hirarki. Mengacu pada latar belakang tersebut, maka peneliti tertarik untuk meneliti dengan judul **“Implementasi Kebijakan Penertiban Pedagang Kaki Lima di Wilayah Pasar Keputran Surabaya oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kota Surabaya”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan data-data diatas, adapun yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana implementasi kebijakan penertiban pedagang kaki lima di kawasan Pasar Keputran di Kota Surabaya yang dilakukan oleh Satpol PP Kota Surabaya pada Perda Kota Surabaya no. 2 Tahun 2020?”.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan diatas, maka tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mendeskripsikan tentang implementasi kebijakan yang dilakukan oleh Satpol PP Kecamatan Tegalsari dalam pematuhan dan penertiban terhadap pedagang kaki lima di kawasan Pasar Keputran Kota Surabaya.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian diatas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat bagi akademis, yaitu:
 - a. Kajian tersebut dapat dijadikan sebagai acuan dalam perumusan kebijakan khususnya mengenai penataan pedagang kaki lima di perkotaan.
 - b. Dapat memperkaya penelitian dan basis pengetahuan pada kajian ilmu administrasi negara.
 - c. Kajian tersebut dapat memicu penelitian-penelitian baru dalam bidang yang sama, sehingga kajian ilmu administrasi negara dapat terus berkembang dan dimanfaatkan dalam berbagai bidang kehidupan, memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu pengetahuan secara umum.
2. Manfaat praktis, yaitu:
 - a. Temuan penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan atau evaluasi bagi pemerintah kota Surabaya dalam menata berbagai pedagang kaki lima khususnya yang ada di kawasan Pasar Keputran.
 - b. Dapat menjadi referensi bagi masyarakat umum yang ingin memahami penerapan ilmu administrasi negara dalam kehidupan sehari-hari.