

**IMPLEMENTASI PERDA KOTA SURABAYA NO. 9 TH 2014 TENTANG
PENYEDIAAN RUANG BAGI PEDAGANG KAKI LIMA DI PUSAT
PERBELANJAAN DAN PUSAT PERKANTORAN DI KOTA SURABAYA
(Studi Kasus Di Kawasan Terminal Bratang Kecamatan Gubeng)**

**Oleh : Risman Taufiq Saragih
Fisip Untag Surabaya**

Abstract

The structuring of policy and creation of internships is so important to make the Surabaya City to be clean, neat and comfortable. Formulating of government policy should be favor more than public interest, the conceptually providing of society is the efforts to increasing the value and dignity of condition society is unable to escape from the poorness trap and underdevelopment in other word empower is unable and to be an autonomous society. The purpose of the observation evaluation Perda Surabaya no. 9 Tahun about Provision up for internship in Shopping and Office Center in Surabaya (Case Study In Terminal Region Bratang Gubeng). The methods of observation is using descriptive methods with the qualitative approach and as a sample is information about the observation with data accumulation techniques are interviews, observation and documentation. The result of observation to showing if the Surabaya government in regulation of internship in Bratang terminal area in this case the entrance area Bratajaya Gubeng based on perda no 9 tahun 2014 surabaya implemented in the form setup program, demolition and creation of internship in bratang terminal area is not match with the instruction. This case can be seen from some of the factors that influence the success of the relocation policy evaluation as follows : Relocation, this activity is to working when haven't of land on location and the internship is so many ; selter knock down, internship will be established selter like a tent and cart but just to activity in the evening. The cart is mobile everywhere ; Controlling , as a last resort if the internship still stubbornly unwilling to follow the setup program Pemkot. This is a few opinion for Surabaya government to make a policy about structuring and empowerment of internship is expected better understand the issue of internship is fair . The other operating the internship and the Surabaya government can communication between them through the agency internship community as a whole .

Keyword : Implementation, Preparing room of Internship

Latar Belakang Masalah

Kota Metropolitan, Surabaya secara fisik dan ekonomi memang telah berkembang secara luar biasa, tetapi ironisnya pertumbuhan kota yang besar-besaran itu tidak diimbangi dengan ekonomi yang memberikan kesempatan kerja bagi penduduk yang bertambah cepat di kota itu (*over urbanization*). Kota yang tumbuh menjadi metropolis dan makin besar, ternyata disaat yang sama harus berhadapan dengan masalah keterbatasan biaya pembangunan dan kemampuan kota untuk menyediakan lapangan pekerjaan bagi kaum migran yang berbondong-bondong memasuki berbagai kota besar. Di berbagai kota besar, kesempatan kerja yang tersedia biasanya lebih banyak di sektor formal dan jasa yang menuntut prasyarat pendidikan tinggi, padahal ciri-ciri para migran yang melakukan urbanisasi ke kota besar umumnya adalah berpendidikan rendah, dan sudah berkeluarga.

Satu sisi mungkin benar, bahwa kota yang berkembang menjadi metropolis secara fisik tampak makin semarak, dipenuhi gedung-gedung bertingkat, dan tampak menengah. Dapat dikatakan bahwa indikator untuk menilai sebuah kota itu telah berkembang atau tidak, tidak hanya semata didasarkan pada penampakan atau tampilan-tampilan pengembangan fisiknya saja. (Dodi Indra, 2003)

Terciptanya perluasan kesempatan kerja bagi masyarakat luas merupakan pencerminan yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33, dimana kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan bukan kemakmuran orang per orang. Mendayagunakan sumber alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dengan memperhatikan kelestarian fungsi dan keseimbangan lingkungan hidup, pembangunan yang berkelanjutan, kepentingan ekonomi dan kebudayaan masyarakat sekitar serta penataan ruang lingkungan yang saling mendukung

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.

Surabaya, sekalipun 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 Terminal Bratang Kecamatan Gubeng yang menjajakan dagangannya tanpa mengindahkan aturan yang ada.

Dari tahun ke tahun jumlah PKL di Surabaya terus bertambah. Menurut salah satu nara sumber, kepala Dinas Koperasi dan Sektor Informal kota Surabaya Ismanu tahun 2004 di Surabaya ada 15 000 PKL yang berada di 465 titik. Adapun tahun 2005 jumlah PKL mencapai 18 000 dan berada di 615 titik. Di kawasan jalan pahlawan misalnya kehadiran PKL menempati separuh badan jalan sehingga sangat mengganggu ketertiban lalu lintas. Gangguan pada prasarana jalan tersebut menimbulkan kesemerawutan dan kemacetan kota. Oleh karenanya, pemerintah mengalami kesulitan dalam penataan dan pemberdayaan guna mewujudkan kota yang bersih dan rapi. Di samping itu PKL sebagai bagian dari usaha sektor informal memiliki potensi untuk menciptakan dan memperluas lapangan kerja yang kurang memiliki kemampuan dan keahlian yang memadai serta rendahnya tingkat pendidikan.

Pengamatan yang dilakukan oleh penulis bahwa : Pedagang Kaki Lima yang ada di di Kawasan Terminal Bratang Kecamatan Gubeng, meskipun sudah tertata dengan rapi tetapi masih mengganggu lalu lintas jalan raya tersebut. Selain itu para 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.

Permasalahan PKL bukan hanya permasalahan pemerintah kota Surabaya dan pedagang kaki lima saja tetapi juga merupakan masalah masyarakat umum. Hal ini dikarenakan keberadaan PKL telah mengganggu ketertiban lalu lintas yang dapat menyebabkan kecelakaan, fasilitas umum tidak dapat digunakan secara optimal, misal jalan-jalan strategis Surabaya, Jalan Tunjungan kini disesaki kaum PKL yang menimbulkan kesemerawutan kota. Namun bila pedagang kaki lima digusur begitu saja, masyarakat pun akan sulit memenuhi kebutuhan mereka yang biasanya disediakan oleh pedagang kaki lima tersebut. Sedangkan bagi pemerintah kota Surabaya, kebijakan yang dikeluarkannya belum dapat diterapkan dengan baik. Tujuan untuk menciptakan sebuah kota yang indah, tertib dan teratur belum dapat terpenuhi karena keberadaan mereka, sedangkan pemerintah sendiri belum dapat memberikan solusi yang tepat bagi persoalan pedagang kaki lima.

Pemerintah Kota Surabaya terus melakukan penataan bagi Pedagang Kaki Lima (PKL), hal ini dikarenakan keberadaannya peraturan serta tidak pada tempatnya. Oleh sebab itu Pemerintah Kota Surabaya sendiri yang mengacu pada Peraturan Daerah Kota Surabaya No. 9 Tahun 2014, mengeluarkan Perda tentang penyediaan ruang bagi pedagang kaki lima di pusat perbelanjaan dan pusat perkantoran di kota Surabaya. Perda ini dibuat untuk mengatur dan memberikan pembinaan PKL, agar PKL tidak lagi mengganggu ketertiban dan keindahan Surabaya Kawasan Terminal Bratang Kecamatan Gubeng.

Fenomena-fenomena yang telah terlihat tentunya sudah menjadi tugas dari seluruh komponen masyarakat untuk berpikir lebih dalam mengenai masalah Pedagang Kaki Lima dan hal ini tidak terlepas dari peranan Satpol PP Kecamatan Gubeng. Dari kondisi inilah maka penulis ingin mendalami lebih lanjut bagaimana Pelaksanaan dan Hambatan Perda No. 9 Tahun 2014 tentang penyediaan ruang bagi pedagang kaki lima di pusat perbelanjaan dan pusat perkantoran di kota Surabaya. Rumusan Masalah dalam penelitian ini adalah 1. Bagaimana Implementasi Perda Surabaya No. 9 Tahun 2014 tentang Penyediaan Ruang Bagi Pedagang Kaki Lima di Pusat Perbelanjaan Dan Pusat Perkantoran di Kawasan Terminal Bratang Kecamatan Gubeng ? 2. Faktor-faktor apa saja yang menghambat tidak berlangsung efektif Perda No. 9 Tahun 2014 tentang Penyediaan Ruang Bagi Pedagang Kaki Lima di Pusat Perbelanjaan Dan Pusat Perkantoran di Kawasan Terminal Bratang Kecamatan Gubeng?

Landasan Teori

Pembangunan Nasional

Pembangunan secara umum adalah rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu negara bangsa menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa. Di Indonesia proses atau program pembangunan dikenal dengan istilah pembangunan nasional.

Pembangunan nasional adalah pembangunan manusia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat. Hakikat pembangunan ini mengandung makna bahwa pembangunan nasional mengejar keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kemajuan lahiriah dan kepuasan batiniah³. Pembangunan nasional yang berkesinambungan diarahkan untuk meningkatkan kualitas hidup bangsa, sehingga senantiasa mampu mewujudkan ketentraman dan kesejahteraan hidup lahir dan batin.

Selanjutnya pembangunan nasional harus diselenggarakan secara merata di seluruh negara, bagi seluruh masyarakat, dan bukan ditujukan untuk kepentingan sesuatu golongan atau kelompok. Hasil pembangunan nasional harus benar-benar dirasakan oleh

seluruh rakyat dalam bentuk peningkatan taraf hidup dan kualitas kehidupan manusia dan masyarakat.

Pembangunan Perkotaan

Kebijaksanaan pembangunan perkotaan terus berlanjut secara bertahap dan berencana menurut pola pengembangan wilayah berdasarkan suatu rencana tata ruang yang menyeluruh meliputi pengamatan kota itu sendiri, dan kota-kota yang berdekatan.

Pelaksanaannya akan disesuaikan dengan urgensinya dikaitkan dengan fungsi hirarkis kota yang bersangkutan sebagai pusat pelayanan berbagai jasa bagi pengembangan wilayah yang dilayaninya. Menurut Ilham secara keseluruhan bentuk-bentuk usaha yang dilakukan antara lain:

- a. Peningkatan kualitas hidup masyarakat kota terutama bagi golongan masyarakat rendah, seperti pembangunan sederhana, fasilitas air bersih dan lain-lain;
- b. Program penyehatan lingkungan pemukiman seperti sistem saluran air hujan. Sistem air buangan, sistem pengumpulan dan pembuangan sampah, dan pengamanan kota dari kebakaran;
- c. Peningkatan partisipasi aktif masyarakat dan pelimpahan kegiatan pembangunan perkotaan kepada pemerintah daerah terutama yang berkaitan dengan pelayanan kota yang bersifat lokal;
- d. Penyusunan tata ruang dan tata kota, penyusunan kebijakan nasional pertanahan perkotaan;
- e. Pembinaan kegiatan non formal daerah perkotaan melalui kegiatan sektoral maupun program pemerintah daerah sendiri;
- f. Program pendidikan aparatur negara;
- g. Peningkatan lapangan kerja, sekaligus meningkatkan taraf hidup masyarakat perkotaan dan mendorong kegiatan berusaha;
- h. Penyusunan rencana perundang-undangan perkotaan (Wijaya Ilham, 2010)

Pembangunan perkotaan cenderung identik dengan perkembangan wilayah kota yang sangat menekankan pada aspek fisik saja, seperti pembangunan prasarana dan perluasan wilayah kota. Perluasan wilayah kota sesungguhnya merupakan tuntutan terhadap adanya kebutuhan yang semakin meningkat akan prasarana serta pemikiran tentang hal-hal yang berkaitan dengan pemeliharaan perencanaan dan penataan kota. Perkembangan kota mempunyai dua aspek, yaitu:

- a. Aspek yang menyangkut perubahan-perubahan yang dikehendaki dan yang dialami oleh warga kota.
- b. Aspek yang menyangkut perluasan kota. (Sondang, 1990)

Pembangunan sarana dan prasarana kota merupakan hal yang mutlak bagi masyarakat kota serta sangat bersifat strategis. Pembangunan kota, pembangunan sarana dan prasarana mempunyai kedudukan yang strategis, tentang khususnya pada pembentukan pusat-pusat pembangunan yang mempunyai fungsi penting, baik dalam pembangunan wilayah maupun dalam rangka pembentukan satu kesatuan ekonomi sosial yang dicita-citakan.

Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan bila diartikan secara terpisah yaitu, Implementasi adalah Pelaksanaan, penerapan implemen. Implemen adalah alat, peralatan (Partanto, 1994). Jika ditambah kata studi maka studi implementasi adalah studi perubahan, bagaimana kemungkinan perubahan bisa dimunculkan. Studi implementasi juga merupakan studi tentang mikrostruktur dari kehidupan politik, bagaimana organisasi di luar dan di dalam

sistem politik menjalankan urus mereka dan berinteraksi satu sama lain, apa motivasi-motivasi mereka bertindak seperti itu, dan apa motivasi lain yang mungkin membuat mereka bertindak secara berbeda (Parsons Wayne, 2005) Terdapat dua hal pokok dalam membicarakan implementasi kebijakan, yakni mengenai konsep implementasi dan model-model implementasi kebijakan (Winarno, 2007).

Kebijakan adalah salah satu konsep dalam ilmu politik (Miriam Budiardjo, 2009). Kebijakan (*policy*) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu. Pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan-kebijakan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya (Miriam Budiardjo, 2009).

Kajian terhadap pedagang kaki lima (PKL) tidak dapat dilepaskan dari pembahasan mengenai sektor informal dan sektor formal dalam perekonomian di Indonesia. Kedua konsep tersebut merupakan konsep yang saling berhubungan dalam mendorong tumbuhnya pedagang kaki lima di Indonesia. Oleh karena itu pembahasan pertama untuk memahami masalah pedagang kaki lima dimulai dari pembahasan terhadap sektor informal, hubungan sektor informal dengan sektor formal.

Teori George C. Edwards III

Model implementasi kebijakan menurut pandangan Edwards III (1980), dipengaruhi empat variabel, yakni; (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi dan kemudian (4) struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain.

- 1) **Komunikasi.** Implementasi kebijakan publik agar dapat mencapai keberhasilan, mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan secara jelas. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus diinformasikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila penyampaian tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas, tidak memberikan pemahaman atau bahkan tujuan dan sasaran kebijakan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi suatu penolakan atau resistensi dari kelompok sasaran yang bersangkutan. Oleh karena itu diperlukan adanya tiga hal, yaitu; (1) penyaluran (*transmisi*) yang baik akan menghasilkan implementasi yang baik pula (*kejelasan*); (2) adanya kejelasan yang diterima oleh pelaksana kebijakan sehingga tidak membingungkan dalam pelaksanaan kebijakan, dan (3) adanya konsistensi yang diberikan dalam pelaksanaan kebijakan. Jika yang dikomunikasikan berubah-ubah akan membingungkan dalam pelaksanaan kebijakan yang bersangkutan.
- 2) **Sumberdaya.** Dalam implementasi kebijakan harus ditunjang oleh sumberdaya baik sumberdaya manusia, materi dan metoda. Sasaran, tujuan dan isi kebijakan walaupun sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif dan efisien. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja tidak diwujudkan untuk memberikan pemecahan masalah yang ada di masyarakat dan upaya memberikan pelayanan pada masyarakat. Selanjutnya Wahab (2010), menjelaskan bahwa sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor dan sumberdaya finansial.
- 3) **Disposisi.** Suatu disposisi dalam implementasi dan karakteristik, sikap yang dimiliki oleh implementor kebijakan, seperti komitmen, kejujuran, komunikatif, cerdas dan sifat demokratis. Implementor baik harus memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan dan ditetapkan

oleh pembuat kebijakan. Implementasi kebijakan apabila memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasinya menjadi tidak efektif dan efisien. Wahab (2010), menjelaskan bahwa disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.

- 4) **Struktur birokrasi.** Organisasi, menyediakan peta sederhana untuk menunjukkan secara umum kegiatan-kegiatannya dan jarak dari puncak menunjukkan status relatifnya. Garis-garis antara berbagai posisi-posisi itu dibingkai untuk menunjukkan interaksi formal yang diterapkan. Kebanyakan peta organisasi bersifat hirarki yang menentukan hubungan antara atasan dan bawahan dan hubungan secara diagonal langsung organisasi melalui lima hal harus tergambar, yaitu; (1) jenjang hirarki jabatan-jabatan manajerial yang jelas sehingga terlihat “Siapa yang bertanggungjawab kepada siapa?”; (2) pelembagaan berbagai jenis kegiatan operasional sehingga nyata jawaban terhadap pertanyaan “Siapa yang melakukan apa?”; (3) Berbagai saluran komunikasi yang terdapat dalam organisasi sebagai jawaban terhadap pertanyaan “Siapa yang berhubungan dengan siapa dan untuk kepentingan apa?”; (4) jaringan informasi yang dapat digunakan untuk berbagai kepentingan, baik yang sifatnya institusional maupun individual; (5) hubungan antara satu satuan kerja dengan berbagai satuan kerja yang lain. Dalam implementasi kebijakan, struktur organisasi mempunyai peranan yang penting. Salah satu dari aspek struktur organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (standard operating procedures/SOP). Fungsi dari SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni birokrasi yang rumit dan kompleks. Hal demikian pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Efektivitas Pelaksanaan Peraturan Daerah

Istilah efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertiandicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Menurut Effendy (1989:14), menjelaskan Efektivitas adalah ”Komunikasi yang prosesnya mencapai tujuan yang direncanakan sesuai dengan biaya yang dianggarkan, waktu yang ditetapkan dan jumlah personil yang ditentukan.” Pengertian diatas mengartikan bahwa indikator efektivitas dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya merupakan sebuah pengukuran dimana suatu target telah tercapai sesuai dengan apa yang telah direncanakan. Berbeda dengan Susanto (1975:156), memberikan definisi tentang Efektivitas merupakan daya pesan untuk mempengaruhi atau tingkat kemampuan pesan-pesan untuk mempengaruhi. (<http://madhienyutnyut.blogspot.com/2012/02/pengertian-efektivitas-menurut-para.html> diakses tanggal 7 Desember 2015 Jam 12.30 WIB).

Pengertian sebagaimana dikemukakan oleh Susanto tersebut, bisa diartikan sebagai suatu pengukuran akan tercapainya tujuan yang telah direncanakan sebelumnya secara matang.

Efektivitas di definisikan oleh para pakar dengan berbeda-beda tergantung pendekatan yang digunakan oleh masing-masing pakar. Berikut ini beberapa pengertian efektivitas dan kriteria efektivitas organisasi menurut para ahli sebagai berikut:

- 1) Drucker (1964:5) mendefinisikan efektivitas sebagai melakukan pekerjaan yang benar (*doing the rights things*).

- 2) Chung & Megginson (1981:506, dalam Siahaan,1999:17) mendefinisikan efektivitas sebagai istilah yang diungkapkan dengan cara berbeda oleh orang-orang yang berbeda pula. Namun menurut Chung & Megginson yang disebut dengan efektivitas ialah kemampuan atau tingkat pencapaian tujuan dan kemampuan menyesuaikan diri dengan lingkungan agar organisasi tetap *survive* (hidup).
- 3) Pendapat Arens and Lorlbecke yang diterjemahkan oleh Amir Abadi Jusuf (1999:765), mendefinisikan efektivitas sebagai berikut: “Efektivitas mengacu kepada pencapaian suatu tujuan, sedangkan efisiensi mengacu kepada sumber daya yang digunakan untuk mencapai tujuan itu”. Sehubungan dengan yang Arens dan Lorlbecke tersebut, maka efektivitas merupakan pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.
- 4) Menurut Supriyono pengertian efektivitas, sebagai berikut: “Efektivitas merupakan hubungan antara keluaran suatu pusat tanggung jawab dengan sasaran yang mesti dicapai, semakin besar kontribusi daripada keluaran yang dihasilkan terhadap nilai pencapaian sasaran tersebut, maka dapat dikatakan efektif pula unit tersebut” (Supriyono, 2000:29).
- 5) Gibson dkk (1994:31) memberikan pengertian efektivitas dengan menggunakan pendekatan sistem yaitu (1) seluruh siklus input-proses-output, tidak hanya output saja, dan (2) hubungan timbal balik antara organisasi dan lingkungannya.
- 6) Menurut Cambel J.P, Pengukuran efektivitas secara umum dan yang paling menonjol adalah :
 - a) Keberhasilan program
 - b) Keberhasilan sasaran
 - c) Kepuasan terhadap program
 - d) Tingkat input dan output
 - e) Pencapaian tujuan menyeluruh (Cambel, 1989:121)

Sehingga efektivitas program dapat dijalankan dengan kemampuan operasional dalam melaksanakan program-program kerja yang sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, secara komprehensif, efektivitas dapat diartikan sebagai tingkat kemampuan suatu lembaga atau organisasi untuk dapat melaksanakan semua tugas-tugas pokoknya atau untuk mencapai sasaran yang telah ditentukan sebelumnya (Cambel, 1989:47).

Menurut Hani Handoko (2000) Efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan. Efektivitas berfokus pada *outcome* (hasil), program, atau kegiatan yang dinilai efektif apabila *output* yang dihasilkan dapat memenuhi tujuan yang diharapkan.

Mengingat keanekaragaman pendapat mengenai sifat dan komposisi dari efektivitas, maka tidaklah mengherankan jika terdapat sekian banyak pertentangan pendapat sehubungan dengan cara meningkatnya, cara mengatur dan bahkan cara menentukan indikator efektivitas, sehingga, dengan demikian akan lebih sulit lagi bagaimana cara mengevaluasi tentang efektivitas.

Dari beberapa uraian definisi efektivitas menurut para ahli tersebut, dapat dijelaskan bahwa efektivitas merupakan taraf sampai sejauh mana peningkatan kesejahteraan manusia dengan adanya suatu program tertentu, karena kesejahteraan manusia merupakan tujuan dari proses pembangunan. Adapun untuk mengetahui tingkat kesejahteraan tersebut dapat pula di lakukan dengan mengukur beberapa indikator spesial misalnya: pendapatan, pendidikan, ataupun rasa aman dalam mengadakan pergaulan (Soekanto, 1989 : 48).

Beberapa pendapat dan teori efektivitas yang telah diuraikan tersebut, dapat disimpulkan bahwa dalam mengukur efektivitas suatu kegiatan atau aktifitas perlu diperhatikan beberapa indikator, yaitu :

1. Pemahaman program.
2. Tepat Sasaran.
3. Tepat waktu.
4. Tercapainya tujuan.
5. Perubahan nyata (Sutrisno, 2007 : 125-126)

Pengertian Pedagang Kaki Lima

Salah satu bentuk sektor informal yang dikaji lebih lanjut adalah pedagang Kaki Lima (PKL), karena Pedagang Kaki Lima dikategorikan sebagai jenis pekerjaan yang penting dan relatif khas khususnya sebagai usaha kecil-kecilan yang kurang teratur. Istilah Pedagang Kaki Lima (PKL) sendiri mengarah pada konotasi pedagang barang dagangan dengan menggelar tikar di pinggir jalan, atau di muka-muka toko yang dianggap strategis. Terdapat pula sekelompok pedagang yang berjualan dengan menggunakan kereta dorong dan kios kecil. Oleh karena itu menurut Kartono masyarakat lazim menyebutnya sebagai pedagang kaki lima. Latar belakang seseorang menjadi Pedagang Kaki Lima (PKL) menurut Alisjahbana adalah karena:

1. Terpaksa ; terpaksa karena tidak ada pekerjaan lain, terpaksa karena tidak mendapatkan pekerjaan di sektor formal, terpaksa harus mencukupi kebutuhan hidup diri dan keluarganya, terpaksa karena tidak mempunyai tempat yang layak untuk membuka usaha, dan terpaksa karena tidak mempunyai bekal pendidikan dan modal yang cukup untuk membuka usaha formal;
2. Ingin mencari rejeki yang halal daripada harus menadahkan tangan, merampok atau berbuat kriminal lain;
3. Ingin mandiri dan tidak bergantung pada orang lain, termasuk tidak bergantung pada orang tua;
4. Ingin menghidupi keluarga, memperbaiki taraf hidup, bukan hanya sekadar pekerjaan sambilan;
5. Karena di desa sudah sulit mencari penghasilan (Alisjabana, 2006)

Sebagaimana yang dikutip dari Soetandyo Wignjosoebroto bahwa: “para pedagang kaki lima (PKL) yang menjajakan barang dagangannya diberbagai sudut kota sesungguhnya adalah kelompok masyarakat yang tergolong marginal, dan tidak berdaya (Soetandoyo, Wignjosoebroto, 2008).

Dikatakan marginal, sebab mereka rata-rata tersisih dari arus kehidupan kota dan bahkan ditelikung oleh kemajuan kota itu sendiri. Sedangkan dikatakan tidak berdaya, karena mereka biasanya tidak terjangkau dan tidak terlindungi oleh hukum, posisi *bargaining* (tawar-menawar)-nya lemah, dan sering kali menjadi objek penertiban dan penataan kota yang tak jarang bersifat represif. Keberadaan pedagang kaki lima yang dalam skripsi ini disebut PKL yang ada di Kecamatan Gubeng tergabung dalam paguyuban PKL masing-masing, hal ini bertujuan untuk menertibkan dan mengkoordinasi para PKL yang ada terminal bratang.

Di dalam PERDA No. 17 Tahun 2003 Pasal 1 ayat 6 adalah pedagang yang menjalankan kegiatan usahanya dalam jangka waktu tertentu dengan mempergunakan sarana/ perlengkapan yang mudah dipindahkan, di bongkar pasang dan mempergunakan fasilitas umum sebagai tempat usahanya. Pedagang Kaki Lima atau disingkat PKL adalah istilah untuk menyebut penjaja dagangan yang menggunakan gerobak. Istilah itu sering ditafsirkan demikian karena jumlah kaki pedagangnya ada lima. Lima kaki tersebut adalah

dua kaki pedagang ditambah tiga "kaki" gerobak (yang sebenarnya adalah tiga roda atau dua roda dan satu kaki). Saat ini istilah PKL juga digunakan untuk pedagang di jalanan pada umumnya.

Sebenarnya istilah kaki lima berasal dari masa penjajahan kolonial Belanda. Peraturan pemerintahan waktu itu menetapkan bahwa setiap jalan raya yang dibangun hendaknya menyediakan sarana untuk perjalanan kaki. Lebar ruas untuk pejalan adalah lima kaki atau sekitar satu setengah meter.

Sekian puluh tahun setelah itu, saat Indonesia sudah merdeka, ruas jalan untuk pejalan kaki banyak dimanfaatkan oleh para pedagang untuk berjualan. Dahulu namanya adalah pedagang emperan jalan, sekarang menjadi pedagang kaki lima. Padahal jika merunut sejarahnya, seharusnya namanya adalah pedagang lima kaki.

Di beberapa tempat, pedagang kaki lima dipermasalahkan karena mengganggu para pengendara kendaraan bermotor. Selain itu ada PKL yang menggunakan sungai dan saluran air terdekat untuk membuang sampah dan air cuci. Sampah dan air sabun dapat lebih merusak sungai yang ada dengan mematikan ikan dan menyebabkan eutrofikasi. Tetapi PKL kerap menyediakan makanan atau barang lain dengan harga yang lebih, bahkan sangat, murah daripada membeli di toko. Modal dan biaya yang dibutuhkan kecil, sehingga kerap mengundang pedagang yang hendak memulai bisnis dengan modal yang kecil atau orang kalangan ekonomi lemah yang biasanya mendirikan bisnisnya disekitar rumah mereka.

Dari pengertian tersebut di atas jadi yang dimaksud PKL adalah kegiatan usaha yang dilakukan para pedagang di tempatkan ruangan kosong di pinggir-pinggir jalan seperti trotoar, tamantaman kota dan tempat usaha lainnya yang bukan miliknya.

Hak-hak Pedagang Kaki Lima (PKL)

Walaupun tidak ada pengaturan khusus tentang hak-hak Pedagang Kaki Lima (PKL), namun kita dapat menggunakan beberapa produk hukum yang dapat dijadikan landasan perlindungan bagi Pedagang Kaki Lima. Ketentuan perlindungan hukum bagi para Pedagang Kaki Lima ini adalah :

Pasal 27 ayat (2) UUD 45 : Tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Pasal 11 UU nomor 39/1999 mengenai Hak Asasi Manusia : setiap orang berhak atas pemenuhan kebutuhan dasarnya untuk tumbuh dan berkembang secara layak.

Pasal 38 UU nomor 39/1999 mengenai Hak Asasi Manusia :

- 1) Setiap warga Negara, sesuai dengan bakat, kecakapan dan kemampuan, berhak atas pekerjaan yang layak.
- 2) Setiap orang berhak dengan bebas memilih pekerjaan yang di sukainya dan Pasal 13 UU nomor 09/1995 tentang usaha kecil :

Pemerintah menumbuhkan iklim usaha dalam aspek perlindungan, dengan menetapkan peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan untuk :

- a. Menentukan peruntukan tempat usaha yang meliputi pemberian lokasi di pasar, ruang pertokoan, lokasi sentra industri, lokasi pertanian rakyat, lokasi pertambangan rakyat, dan lokasi yang wajar bagi pedagang kaki lima serta lokasi lainnya.
- b. memberikan bantuan konsultasi hukum dan pembelaan.

Dengan adanya beberapa ketentuan diatas, pemerintah dalam menyikapi fenomena adanya pedagang kaki lima, harus lebih mengutamakan penegakan keadilan bagi rakyat kecil. Walaupun didalam Perda K3 (Kebersihan, Keindahan, dan Ketertiban) terdapat

pelarangan Pedagang Kaki Lima untuk berjualan di trotoar, jalur hijau, jalan, dan badan jalan, serta tempat-tempat yang bukan peruntukannya, namun pemerintah harus mampu menjamin perlindungan dan memenuhi hak-hak ekonomi pedagang kaki lima

1) Hak-hak PKL ketika dilakukan pembongkaran

Fenomena dalam pembongkaran para PKL ini sangat tidak manusiawi. Pemerintah selalu menggunakan kata penertiban dalam melakukan pembongkaran. Sangat disayangkan ternyata didalam melakukan penertiban sering kali terjadi hal-hal yang ternyata tidak mencerminkan kata-kata tertib itu sendiri. Kalau kita menafsirkan kata penertiban itu adalah suatu proses membuat sesuatu menjadi rapih dan tertib, tanpa menimbulkan kekacauan atau masalah baru. Pemerintah dalam melakukan penertiban sering kali tidak memperhatikan, serta selalu saja merusak hak milik para pedagang kaki lima atas barang-barang dagangannya. Padahal hak milik ini telah dijamin oleh UUD 45 dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 mengenai Hak Asasi Manusia. Diantaranya berbunyi sebagai berikut:

- a. Pasal 28 G ayat (1) UUD 45, berbunyi : setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi; keluarga; kehormatan; martabat; dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.
- b. Pasal 28 H ayat (4) UUD 45, berbunyi : setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang.
- c. Pasal 28 I ayat (4) UUD 45, berbunyi : perlindungan; pemajuan; penegakan; dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab Negara terutama pemerintah.

Sedangkan didalam Undang-Undang nomor 39 tahun 1999 mengenai HAM, berbunyi sebagai berikut :

- a. Pasal 36 ayat (2) berbunyi : tidak seorang pun boleh dirampas hak miliknya dengan sewenang-wenang.
- b. Pasal 37 ayat (1) berbunyi : pencabutan hak milik atas sesuatu benda demi kepentingan umum; hanya dapat diperbolehkan dengan mengganti kerugian yang wajar dan segera diperbolehkan dengan mengganti kerugian yang wajar dan serta pelaksanaannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada.
- c. Pasal 37 ayat (2) berbunyi : apabila ada sesuatu benda berdasarkan ketentuan hukum demi kepentingan umum harus dimusnahkan atau tidak diberdayakan baik itu untuk selama-lamanya maupun untuk sementara waktu, maka hal itu dilakukan dengan mengganti kerugian.
- d. Pasal 40 berbunyi : setiap orang berhak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak.

Pemerintah didalam melakukan penertiban harusnya memperhatikan dan menjunjung tinggi hak milik para PKL atas barang dagangannya. Ketika pemerintah melakukan pengrusakan terhadap hak milik para PKL ini, maka ia sudah melakukan perbuatan melanggar hukum, yakni ketentuan yang terdapat dalam hukum pidana dan juga ketentuan yang terdapat didalam hukum perdata. Adapun ketentuan yang diatur didalam hukum pidana adalah :

Pasal 406 ayat (1) KUHPidana berbunyi : Barang siapa dengan sengaja dan dengan melawan hak membinasakan, merusakkan, membuat sehingga tidak dapat dipakai lagi atau menghilangkan sesuatu barang yang sama sekali atau sebagiannya kepunyaan orang lain, dihukum penjara selama-lamanya dua tahun delapan bulan.

Sedangkan ketentuan yang diatur didalam Hukum Perdatanya adalah Pasal 1365 berbunyi : Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian pada orang lain,

mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.

Bagaimana kita mau menegakkan suatu hukum dan keadilan, ketika cara (metode) yang dipergunakan justru melawan hukum. Apapun alasannya PKL ini tidak dapat disalahkan secara mutlak. Harus diakui juga memang benar bahwa PKL melakukan suatu perbuatan pelanggaran terhadap ketentuan yang ada didalam perda. Akan tetapi pemerintah juga telah melakukan suatu kejahatan ketika ia melakukan pengrusakan atas hak milik barang dagangan PKL, dan pemerintah juga harus mengganti kerugian atas barang dagangan PKL yang dirusak. Pemerintah belum pernah memberikan suatu jaminan yang pasti bahwa ketika para PKL ini di gusur, mereka harus berjualan di tempat sepertiapa. Jangan-jangan tempat yang dijadikan relokasi para PKL tersebut, ternyata bukanlah suatu pusat perekonomian.

Sekarang ini penguasaan pusat kegiatan perekonomian justru di berikan pada pasar-pasar hipermart atau pasar modern dengan gedung yang tinggi serta ruangan yang ber AC. Para pedagang kecil hanya mendapatkan tempat pada pinggiran-pinggiran dari kegiatan perekonomian tersebut.

Metode Penelitian

Jenis penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Penentuan informan sangat diperlukan sangat diperlukan dalam penelitian ini karena banyak data dan informasi yang harus diperoleh dari berbagai pihak yang terkait. Penentuan informan diperoleh dengan cara *snowbowlling sampling* karena peneliti tidak mengetahui siapa yang memahami informasi objek penelitian. Pengumpulan data dalam penelitian akan diperoleh melalui data primer diperoleh melalui pengamatan langsung / observasi dan interview / wawancara. Analisis hasil penelitian berisi uraian tentang cara-cara analisis yang menggambarkan bagaimana suatu data dianalisis dan apa manfaat data yang terkumpul untuk dipergunakan dalam memecahkan masalah penelitian.

Pembahasan

Implementasi Perda Surabaya No. 9 Tahun 2014 tentang Penyediaan Ruang Bagi Pedagang Kaki Lima di Pusat Perbelanjaan Dan Pusat Perkantoran di Kawasan Terminal Bratang Kecamatan Gubeng

Keberadaan PKL yang menimbulkan dilematis tersendiri bagi pemerintah menuntut kebijaksanaan dalam proses penyelesaiannya. Konflik yang terjadi disebabkan oleh beberapa hal: *pertama*, dalam membuat agenda kebijakannya pemerintah cenderung bertindak sepihak sebagai agen tunggal dalam menyelesaikan persoalan. Hal tersebut dapat dilihat dari tidak diikutsertakan atau dilibatkannya perwakilan pedagang kaki lima ke dalam tim yang *menyusun* konsep relokasi. Tim relokasi yang selama ini dibentuk oleh pemerintah hanya terdiri dari Sekretaris Daerah, Asisten Pembangunan, Kepala Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koperasi, serta Dinas Pengelolaan Pasar.

Kedua, adanya perbedaan persepsi dan logika dalam memandang suatu masalah antara pemerintah dengan pedagang kaki lima tanpa disertai adanya proses komunikasi timbal balik diantara keduanya. Dalam proses pembuatan kebijakan, Pemerintah Kota seringkali menggunakan perspektif yang teknokratis, sehingga tidak memberikan ruang terhadap proses negosiasi atau *sharing* informasi untuk menemukan titik temu antara dua kepentingan yang berbeda.

Selama ini, pedagang kaki lima menganggap Pemerintah Kota tidak pernah memberikan rasionalisasi dan sosialisasi atas kebijakan relokasi yang dikeluarkan,

sehingga pedagang kaki lima curiga bahwa relokasi tersebut sematamata hanya untuk keuntungan dan kepentingan Pemerintah Kota. Selain itu, tidak adanya sosialisasi tersebut mengakibatkan ketidakjelasan konsep relokasi yang ditawarkan oleh pemerintah, sehingga pedagang kaki lima melakukan penolakan terhadap kebijakan relokasi.

Berdasarkan berita *Surat Kabar Surya*, Ketua Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Asosiasi Pedagang Kaki Lima Indonesia (APKLI), Mansur minta agar Peraturan Daerah (Perda) No 17 tahun 2003 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (PKL) direvisi. Pasalnya, keberadaan perda tersebut dinilai sudah tidak relevan dan tidak sesuai dengan kondisi serta situasi yang ada sekarang. Bahkan bentuk penataan dan pembinaan terhadap PKL seperti diatur dalam perda tidak lagi dilaksanakan sebagai mana mestinya. Dengan adanya perda hal No 9 tahun 2014 tentang penyediaan ruang bagi pedagang kaki lima di pusat perbelanjaan dan pusat perkantoran di kota Surabaya sangat memberikan solusi tentang PKL yang ada di Surabaya.

Dijelaskan Mansur, salah satu pasal perda yang menyebutkan melarang masyarakat melakukan transaksi terhadap PKL, merupakan bentuk intimidasi yang jelas melanggar Hak Asasi Manusia (HAM). Pada intinya, pendekatan yang dilakukan oleh pemerintah masih bersifat “supply-side” oriented. Dengan kata lain pemerintah terus menerus melakukan berbagai pengaturan penataan dan bantuan terhadap PKL tanpa melakukan komunikasi dan kerjasama seimbang kepada target group pedagang kaki lima itu sendiri (demand site). Disamping itu juga diidentifikasi belum adanya keterkaitan dan koordinasi dalam perencanaan pengembangan PKL tingkat makro maupun mikro (Sethuraman dalam Firdausy, 1989).

Permasalahan PKL menjadi menarik, karena PKL menjadi sebuah dilema tersendiri bagi pemerintah. Di satu sisi PKL sering mengganggu tata ruang kota, disisi lain PKL menjalankan peran sebagai Shadow Economy. Namun, mengingat bahwa kontribusi PKL sangat besar bagi semua kalangan masyarakat.

Keberadaannya sangat membantu masyarakat terutama saat-saat kondisi tertentu. Masalah keberadaan PKL serta upaya untuk menghilangkannya atau menggusurnya sesungguhnya merupakan fenomena lama yang dialami oleh pemerintah di kota-kota besar.

Di Pemerintah Kota Surabaya sendiri, masalah PKL telah diatur dengan mengeluarkan Perda No. 9 Tahun 2014 tentang penyediaan ruang bagi pedagang kaki lima di pusat perbelanjaan dan pusat perkantoran di kota Surabaya.

Pemkot menegaskan komitmen penataan dan pengelolaan sektor informal yang secara khusus didirikan Dinas Koperasi dan Sektor Informal. Lembaga tersebut berupaya menyediakan kawasan “legal” bagi PKL untuk berjualan dan menyediakan dana bergulir. Pemkot sendiri mengaku telah melakukan pendataan, penataan, pemberian modal bergulir hingga pelatihan kerja melalui Dinas Koperasi dan Sektor Informal.

Melihat kenyataan di lapangan, upaya Pemkot dalam penataan PKL ternyata dianggap beberapa kalangan masih terkesan setengah-setengah. Akibatnya, upaya penertiban seringkali berujung pada bentrokan dan perlawanan fisik dari PKL. Dengan keluarnya Perda No. 9 Tahun 2014 tentang penyediaan ruang bagi pedagang kaki lima di pusat perbelanjaan dan pusat perkantoran di kota Surabaya, Pemerintah merasa telah melakukan hal yang terbaik dan bijaksana dalam menangani keberadaan PKL. Namun kebijakan ini ditolak oleh pedagang kaki lima sebagai *target group* karena adanya asumsi bahwa ada kepentingan dalam kebijakan tersebut yaitu; *Pertama*, dalam membuat agenda kebijakannya pemerintah cenderung bertindak sepihak sebagai agen tunggal dalam menyelesaikan persoalan. Hal tersebut dapat dilihat dari tidak diikutsertakan atau dilibatkannya perwakilan pedagang kaki lima ke dalam tim yang

„menggodok“ konsep relokasi. Tim relokasi yang selama ini dibentuk oleh Pemerintah hanya terdiri dari Sekretaris Daerah, Asisten Pembangunan, Kepala Dinas Perindustrian Perdagangan dan Koperasi, serta Dinas Pengelolaan Pasar.

Kedua, adanya perbedaan persepsi dan logika dalam memandang suatu masalah antara pemerintah dengan pedagang kaki lima tanpa disertai adanya proses komunikasi timbal balik diantara keduanya. Dalam proses pembuatan kebijakan, Pemerintah seringkali menggunakan perspektif yang teknokratis, sehingga tidak memberikan ruang terhadap proses negosiasi atau sharing informasi untuk menemukan titik temu antara dua kepentingan yang berbeda.

Selama ini, pedagang kaki lima menganggap Pemerintah Kota tidak pernah memberikan rasionalisasi dan sosialisasi atas kebijakan relokasi yang dikeluarkan, sehingga pedagang kaki lima curiga bahwa relokasi tersebut semata-mata hanya untuk keuntungan dan kepentingan Pemerintah Kota atas proyek tamanisasi.

Hasil dari implementasi ini menunjukkan bahwa : (1) Kawasan yang telah disediakan oleh pemerintah tidak ditempati PKL karena kurang strategis, sehingga semakin memicu konflik dan kekerasan antara PKL dan pemerintah (dalam hal ini satpol PP); (2) Hanya sebagian kecil PKL yang telah mendapatkan lokasi usaha, belum semua PKL; (3) Kebijakan tentang PKL dibuat dengan tidak memberikan ruang publik dan dilakukan secara sepihak tanpa melibatkan pihak yang menjadi sasaran kebijakan; (4) Petugas di lapangan lebih sering menggunakan pendekatan legal formal seperti ”menertibkan” daripada ”menata”; (5) Kurangnya sosialisasi tentang adanya program pembinaan terhadap PKL; (6) Kesulitan dalam memperoleh modal/ kredit yang disediakan pemerintah.

Analisa kondisi obyektif kondisi PKL dengan realita kebijakan pemerintah melalui produk Perda No. 9 Tahun 2014 tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL nampaknya terkesan kurang sinergis sehingga tidak memberikan solusi pada masalah. Proses pembuatan kebijakan seharusnya dilakukan dengan pemikiran yang rasional, proporsional dan terpola. Logikanya pemerintah dalam mengeluarkan kebijakan mengenai pemberdayaan PKL tersebut adalah berupaya mencari win-win solution atas permasalahan PKL. Dengan dikeluarkannya kebijakan relokasi, pemerintah dapat mewujudkan tata kota yang indah dan bersih, namun juga dapat memberdayakan keberadaan PKL untuk menopang ekonomi daerah.

Pemberdayaan PKL melalui relokasi tersebut ditujukan untuk formalisasi aktor informal, artinya dengan ditempatkannya pedagang kaki lima pada kios-kios yang disediakan maka pedagang kaki lima telah legal menurut hukum. Sehingga dengan adanya legalisasi tersebut pemkot dapat menarik retribusi dari para pedagang agar masuk kas pemerintah dan tentunya akan semakin menambah Pendapatan Asli Daerah. Selain itu, pemerintah juga memperhatikan aspek promosi, pemasaran, bimbingan pelatihan, dan kemudahan modal usaha. Oleh karena itulah, Pemerintah Kota seharusnya mengeluarkan alternatif kebijakan yang isinya antara lain :

- 1) Dalam tahapan proses kebijakan dari awal sampai pada level implementasi Pedagang Kaki Lima di kawasan terminal bratang dilibat secara langsung
- 2) Penyediaan Area Khusus untuk PKL dengan melihat karakteristik dan ciri khas produk yang dijual dengan situasi area lingkungan (*zoning position*) setempat.
- 3) Penyediaan sarana pendukung atau penunjang strategis PKL.
- 4) Pembuatan outlet/kios yang standart: layak, nyaman dan aman, melalui sistem kredit tanpa bunga.
- 5) Pemberlakuan kewajiban *Self Saving System* melalui mekanisme retribusi dengan tujuan pengelolaan PKL jangka panjang.

Faktor-faktor menghambat tidak berlangsung efektif Perda No. 9 Tahun 2014 tentang Penyediaan Ruang Bagi Pedagang Kaki Lima di Pusat Perbelanjaan Dan Pusat Perkantoran di Kawasan Terminal Bratang Kecamatan Gubeng

1. Komunikasi

Agar implementasi kebijakan ini dapat memberikan dampak positif bagi kelompok sasaran, maka komunikasi yang dibangun hendaknya tidak hanya bersifat formal, tetapi juga dibarengi informal. Karena, pencarian informasi sangat memegang peranan pada apa yang dikerjakan dan ini sangat membantu baik untuk *stakeholder* maupun *target groups*. dalam komunikasi diperlukan kesamaan makna terhadap kesamaan makna terhadap maksud yang hendak disampaikan. Komunikasi sangat diperlukan dalam implementasi *stakeholder* dan *target groups* mengerti arah yang hendak dicapai.

a. Transmisi (Pemindahan)

Proses transmisi secara *top down* dan *bottom up* bisa terlihat jika keberangkatannya dari *grass root*. Karena, menjalankan komunikasi dua arah, vertikal dan horisontal. Artinya, menjalankan komunikasi dari atasan pada bawahan (vertikal) dan komunikasi mendatar (horisontal) koordinasi antar instansi yang terlibat dalam kebijakan penataan dan pemberdayaan PKL. Efektivitas Pemkot Surabaya menegaskan komitmen penataan dan pemberdayaan sektor informal. Selain itu, secara khusus didirikan Dinas Koperasi dan UMKM. Lembaga tersebut berupaya menyediakan kawasan *legal* bagi PKL untuk berjualan dan menyediakan dana bergulir. Maksud *legal* disini adalah berstatus binaan karena PKL tersebut berada dibawah kewenangan langsung Dinas Koperasi. Sehingga dengan adanya legalisasi tersebut Dinas Koperasi dapat menarik redistribusi secara dari para pedagang agar masuk kas pemerintah dan tentunya akan semakin menambah Pendapatan Asli Daerah.

Pembentukan paguyuban PKL bertujuan untuk membentuk kerukunan dan meningkatkan solidaritas diantara sesama PKL, serta mendukung pelaksanaan kebijakan penataan PKL di kawasan Terminal Bratang. Selain itu, adanya pembentukan Paguyuban salah satunya berfungsi agar program Pemberdayaan PKL dewasa ini yang sudah cukup signifikan semisal dengan adanya pelatihan, penyuluhan, dan seminar yang diadakan Pemkot dengan lembaga atau instansi tertentu atau terdapat adanya dana talangan lunak yang dikucurkan Pemkot kepada para PKL bisa mudah dilakukan secara baik dan prosedural melalui Paguyuban.

Dalam pendekatan kelompok terdapat *equilibrium* atau titik keseimbangan yang terbaik dalam interaksi kelompok. Disini interaksi ketua Paguyuban Wakanebo Bapak Doel bisa dinilai sangat baik secara formal atau informal, dan secara langsung atau melalui media massa menyampaikan tuntutan kepada Pemkot terkait dengan segala kebijakan yang mengatur PKL Binaan Kawasan Terminal Bratang.

Pendekatan kelompok sesungguhnya merupakan abstraksi dari proses formulasi kebijakan yang didalamnya terdapat beberapa kelompok kepentingan yang berusaha mempengaruhi isi dan bentuk kebijakan secara interaktif.

Pendekatan kelompok ini tidak hanya berguna untuk proses formulasi tetapi juga untuk implementasi kebijakan, karena mempengaruhi isi dan bentuk kebijakan juga bisa dilakukan dalam implementasi kan kebijakan. Pengaruh itu berguna sewaktu proses implementasi kebijakan berjalan untuk revisi kebijakan.

Dinas Koperasi sendiri mengaku telah melakukan pendataan, penataan, pemberian modal bergulir hingga pelatihan kerja melalui kerja sama yang dilakukan oleh *funding agency*, bank, BUMN atau BUMS dan lembaga sosial

lainnya. Melihat kenyataan di lapangan, upaya Dinas Koperasi dalam penataan PKL ternyata masih terkesan setengah-setengah, Karena pengiriman perintah dan arah pelaksanaan kebijakan telah diterapkan, namun hingga kini belum menampakkan *output* yang memuaskan. Belum ada permohonan maaf Pemkot terkait telah terganggunya warga yang mempunyai rumah sekitar relokasi PKL kawasan Terminal Bratang.

b. *Clarity* (Kejelasan)

implementasi kebijakan pemerintah yaitu dilakukan dengan kejelasan pemikiran yang rasional dan proporsional dalam mengeluarkan kebijakan renovasi dan relokasi PKL di kawasan terminal bratang, relokasi tersebut dimaksudkan sebagai upaya Pemkot mencari *win-win solution* untuk para PKL di kawasan terminal Bratang.

Dengan implementasi kebijakan penataan dan pemberdayaan PKL kawasan terminal Bratang, Dinas Koperasi bekerjasama dengan Dinas kebersihan dan Pertamanan Kota Surabaya dalam mewujudkan tata kota yang indah dan bersih, namun juga dapat memberdayakan keberadaan PKL kawasan terminal Bratang untuk menopang ekonomi daerah.

c. *Konsistensi*

Dinas Koperasi menganggap pelaksanaan kebijakan pemberdayaan tersebut merupakan tindakan yang terbaik dan akan memudahkan PKL kawasan terminal Bratang dalam menambah omset. Karena satu program pemberdayaan PKL binaan Dinas Koperasi yaitu menyediakan lahan yang membuat para PKL tidak perlu membongkar muat dagangannya. Selain itu, Pemkot juga berjanji akan memperhatikan aspek promosi, pemasaran, bimbingan pelatihan, dan kemudahan modal usaha. Pemkot merasa telah mengkomunikasikan ketersediaan sumber daya dengan baik untuk melaksanakan kebijakan.

2. Sumber-Sumber

Sumber daya merupakan faktor yang berpengaruh secara langsung terhadap keefektifan pelaksanaan kebijakan. Bagaimanapun bagus suatu kebijakan jika tidak didukung oleh sumber daya yang mencukupi akan sulit untuk diimplementasikannya. Hal ini sesuai dengan pendapat *Edward*, yakni meyakini faktor sumber daya benar-benar signifikan terhadap proses implementasi kebijakan. Sejalan dengan pendapat *Edward* maka yang meliputi sumber daya, Fisik atau fasilitas. Fasilitas PKL kawasan terminal Bratang adalah seluruh komponen atau benda padat yang menjadi properti Paguyuban Wakanebu. Seluruh properti didapatkan bukan dari pemberian atau fasilitas Dinas Koperasi tetapi dari pinjaman dana bergulir yang keberadaannya kini berputar terkait kerjasama yang dilakukan Paguyuban dan *sponsorship* Administratif atau jumlah staf dan kompetensi. Terdapat lima staf Dinas Koperasi yang menangani PKL binaan Taman Bungkul satu diantaranya adalah pegawai *outsourcing*. Koordinasi yang dilakukan Dinas Koperasi dan *chef* yang mempunyai *goodskill* terhadap kompetensi produktivitas teknologi terkait memproses bahan makanan dengan cara penyajian terbilang sangat efektif, karena PKL kawasan terminal Bratang merasa sangat terbantu.

3. Disposisi

Sikap dan komitmen yang diberikan Dinas Koperasi kepada PKL kawasan terminal Bratang Surabaya sangat berpengaruh dalam menjalankan tugasnya untuk berhasil implementasi kan kebijakan.

a. Sikap Pelaksana

Berkenaan dengan apa yang diungkapkan *Edward*, berkenaan dengan kesediaan dari para *stakeholder* yang tidak cukup hanya cakap tanpa kesediaan komitmen untuk melaksanakan kebijakan. Kesediaan untuk belajar memahami masalah yang ada dan komitmen antar pelaksana implementor dalam melaksanakan implementasi kebijakan. Agar tidak terjadi seperti kesalahpahaman atau karena tidak memahami Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 9 Tahun 2015 Tentang penyediaan ruang bagi pedagang kaki lima di pusat perbelanjaan dan pusat perkantoran di kota Surabaya. Agar penataan dan pemberdayaan PKL binaan bungkul berhasil. diperlukan pengendalian dan pengawasan seperti yang dijelaskan dalam regulasi yaitu, adanya kerjasama Dinas Koperasi dengan Satpol PP untuk menegakkan regulasi dan mempunyai kewenangan untuk melaksanakan penertiban atas pelanggaran regulasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dalam hal ini, Satpol PP melimpahkan kewenangan kepada Seksi Ketentraman dan Ketertiban kecamatan Gubeng Karena lokasi PKL berada di wilayah kelurahan Barajaya.

4. Dukungan Dari Kelompok Sasaran

Dukungan kelompok sasaran ada dua hal, yaitu penolakan dan persetujuan. Dukungan kelompok akan melorot apabila kebijakan membebankan ongkos pada mereka. Seperti yang ramai diberitakan pada satu tahun yang lalu. Ketika Pemkot akan memberlakukan pajak kepada PKL binaan barata jaya.

Faktor lain yang mempengaruhi dukungan kelompok sasaran adalah manfaat kolektif kebijakan, dimana dukungan akan meningkat bila manfaat kebijakan dapat dinikmati secara langsung. Seperti kebijakan melakukan adanya *bargaining* yang dilakukan secara *intern* oleh Bapak Drs.Sapto Hadi, MM, Kepala Seksi Dinas Koperasi dan Usaha Mikro,Kecil dan Menengah Kota Surabaya kepada PKL kawasan terminal bratang terhadap tidak mengembalikan tepat waktu terhadap pinjaman dana bergulir agar uangnya bisa diputar kembali dan mendapatkan kerja sama dengan *sponsorship*.

Pengawasan pada implementasi kebijakan penataan dan pemberdayaan PKL binaan baratajaya di kawasan terminal bratang bersifat teknis. Artinya melakukan penilaian secara obyektif dengan pemeriksaan ditempat agar diketahui secara jelas apakah hasil pelaksanaannya sesuai dengan standar yang telah Dinas Koperasi tentukan Pengendalian implementasi dapat berupa pendataan yang dimaksudkan agar Pemkot dapat memantau perkembangan dan hasil laju PKL binaan. Lain daripada itu pengendalian pengawasan paguyuban yang mempunyai tanggung jawab besar atas setiap anggotanya. Salah satu tanggung jawabnya berupa pengecekan jumlah tanda wajib yang harus dimiliki oleh seluruh anggota PKL binaan, walaupun pada tahun 2008 TDU (tanda daftar usaha) dihapus oleh Pemkot Surabaya.

5. Struktur Birokasi

Berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Pendapat *Edward* memandang struktur birokrasi terdapat suatu *standart operating procedures* (SOP) yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksanaan program atau prosedur-prosedur rutin yang mengatur mekanisme kerja proses pelaksana kebijakan.

Dinas Koperasi selaku penanggung jawab atas PKL binaan barata jaya semestinya bisa melakukan SOP yang dipaparkan *Edward*, karena hal itu sudah umum terjadi pada instansi pemerintah di Indonesia. Tetapi dengan alasan Dinas Koperasi dan UMKM Kota Surabaya belum lama dibentuk maka dalam menjalankan SOP dinilai jauh dari bagus. Dalam implementasi Perda Kota Surabaya nomor 17 tahun 2003 tentang penataan dan pemberdayaan PKL di Kawasan terminal Bratang.

Kesimpulan

Dari penjelasan hasil penelitian dan pembahasan pada Bab V, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Dalam Implementasi Perda Surabaya No. 9 Tahun 2014 tentang Penyediaan Ruang Bagi Pedagang Kaki Lima di Pusat Perbelanjaan Dan Pusat Perkantoran di Kawasan Terminal Bratang Kecamatan Gubeng, dalam hal ini petugas kecamatan dalam penataan PKL kurang diperhatikan. Sehingga pedagang kaki lima menganggap Pemerintah Kota tidak pernah memberikan rasionalisasi dan sosialisasi atas kebijakan relokasi yang dikeluarkan, sehingga pedagang kaki lima curiga bahwa relokasi tersebut semata-mata hanya untuk keuntungan dan kepentingan Pemerintah Kota. Selain itu, tidak adanya sosialisasi tersebut mengakibatkan ketidakjelasan konsep relokasi yang ditawarkan oleh pemerintah, sehingga pedagang kaki lima melakukan penolakan terhadap kebijakan relokasi.
2. Faktor-faktor menghambat tidak berlangsung efektif Perda No. 9 Tahun 2014 tentang Penyediaan Ruang Bagi Pedagang Kaki Lima di Pusat Perbelanjaan Dan Pusat Perkantoran di Kawasan Terminal Bratang Kecamatan Gubeng terlihat dari beberapa faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan relokasi sebagai berikut :
 - a. Relokasi, kegiatan ini dilakukan bila tidak tersedia lahan di lokasi dan jumlah PKL terlalu banyak;
 - b. *Selter Knock Down*, PKL akan dibangun selter jika di lokasi masih tersedia lahan;
 - c. Tenda, dilakukan pada wilayah yang lahannya tersedia dan PKL hanya melakukan aktivitas pada malam hari;
 - d. Gerobak, pemberian gerobak dilakukan pada wilayah yang lahannya tidak tersedia untuk selter dan tenda. Gerobak lebih bersifat *mobile*, bisa dipindah-pindah setiap saat;
 - e. Penertiban, sebagai langkah terakhir jika PKL tetap membandel tidak mau mengikuti program penataan Pemkot.

Saran

1. Keberadaan PKL yang “*membludak*” menimbulkan suatu kesan yang negatif sehingga perlu diadakannya suatu penataan dan pengelolaan PKL oleh Pemerintah Kota Surabaya.
2. Perlu diadakan suatu sosialisasi kepada PKL maupun masyarakat tentang pentingnya pelaksanaan Relokasi terhadap PKL, serta perlunya sosialisasi mengenai langkah-langkah yang akan diadakan pemerintah untuk menata dan mengelola PKL.
3. Perlunya suatu pengelolaan mengenai keberadaan PKL, sehingga dampak yang dirasakan lebih banyak menguntungkan bagi PKL, masyarakat maupun pemerintah. Dalam artian, meminimalisir dampak negatif yang ditimbulkan akibat keberadaan PKL tersebut.

Daftar Pustaka

- Adrian Sutedi, 2010 *Hukum Perizinan dalam Sektor Pelayanan Publik*. Sinar Grafika.
Alisjahbana. 2006 *Marginalisasi Sektor Informal Perkotaan*. Surabaya: ITS Press.
Armstrong,A.,McGee,T.G (1985),*Theatres of Accumulation :Studies in Asian and Latin American Urbanization*, London, Methuen

- Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya. (2003). *'Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya 2003-2013'* : Bappeko Surabaya.
- Basah, Sjachran. 1995. *Pencabutan Izin Salah Satu Sanksi Hukum Administrasi*. Makalah pada Penataran Hukum Administrasi dan Lingkungan. Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.
- Bryman Alan, 2002. *Social Research Methods*, Oxford University Press, New York
- Cross , John C, Ph.D.2000.*Street Vendors, Modernity and Postmodernity : Conflict and compromise In the Global Economy*.Internasional Journal of New York. Vol.20 No. 1/2 , pp.29 – 51
- Dessy Arifianto,2006, Kajian Interaksi Aktivitas Pertokoan Dan Pedagang Kaki Lima Pada Trotoar Di Kawasan Perdagangan Banjaran Kabupaten Tegal, Tesis, Magister Pembangunan Wilayah Dan Kota Universitas Diponegoro
- Soetandoyo, Wignjosoebroto. 2008. *Hukum dalam Masyarakat*. Bayumedia Surabaya. 2008.
- Sondang, P, Siagaan. 1990, *Administrasi Pembangunan Konsep Dimensi dan Strategi*. Gunung Agung. Jakarta.
- Sarjono, Joni Joko, 2014, Peranan pemerintah dalam pemberdayaan Pedagang kaki lima di kecamatan Pontianak timur, jurnal penelitian Magister Ilmu Sosial Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tanjungpura Pontianak
- Setijanimgum, Erna. 2011. *Buku Ajar : Analisis Kebijakan Publik*. Surabaya : PT Revka Petra Media
- Sugiyono, 2009. *Memahami Penelitian Kualitaitaf*. Bandung : ALFABETA
- Suharto, Edi. 2008. *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah Dan Kebijakan Sosial*. Bandung : Alfabeta
- Sujamto. 1986. *Beberapa Pengertian Di Bidang Pengawasan* : edisi revisi. Jakarta : Ghalia Indonesia
- Triana, Rochyati Wahyuni. 2011. *Implementasi & Evaluasi Kebijakan Publik*.
- Parsons, Wayne, *Public Policy : Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Kencana, Jakarta, 2005.
- Perda Surabaya No. 9 Tahun 2014 Tentang Penyediaan Ruang Bagi Pedagang Kaki Limadi Pusat Perbelanjaan Dan Pusat Perkantoran Di Kota Surabaya
- Moleong, Lexy J, 1994, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung, Remaja Rosdakarya
- McGee, TG and YM Yeung, 1977. *Hawkers in Southeast Asian Cities: Planning for the Bazaar Economy*. IDRC Ottawa, Canada.
- N.M, Spelt, J.B.J.M. Ten Berge, Philipus.M.Hadjon, 1993, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika.
- Umar, Husein. 2001. *Metode Penelitian Bisnis*. Jakarta: Rajawali
- Utrecht,E. 1990, *Pengantar Hukum Administrasi Negara. Cetakan Kedelapan*. Jakarta:
- Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Wahab, Solichin Abdul. 2008. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Malang: Universitas Muhammadiyah Malang
- Winarno, budi. 2007 *Kebijakan Publik*. Jakarta: MedPress.
- Wijaya Ilham, 2010 *Strategi Pembangunan Perkotaan di Indonesia, Usaha Nasional*, Surabaya
- Website:www.hukumOnline.com.Kartono Agus, *Karakteristik Pedagang Kaki Lima, Surabaya*.