

ANALISIS KEBIJAKAN PENATAAN PEDAGANG KAKI LIMA DALAM PERSPEKTIF KEBIJAKAN DELIBERATIF

POLICY ANALYSIS OF STREET VENDOR ARRANGEMENT FROM DELIBERATIVE POLICY PERSPECTIVE

Ressa Fitriana¹, Afifa Ulfa Auliya², Agus Widiyarta^{3*}

^{1,2,3}Program Studi Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, UPN "Veteran" Jawa Timur, Jl. Rungkut Madya No. 1, Gunung Anyar, Kecamatan Gunung Anyar, Kota Surabaya 60294

*Korespondensi: Agus Widiyarta. Email: agus_widiyarta.adneg@upnjatim.ac.id

(Diterima: 19-06-2020; Ditelaah: 22-06-2020; Disetujui: 26-06-2020)

ABSTRACT

Street vendor is a business actor that carries out the trading business by using both mobile and non-mobile business facilities. Street vendors usually use urban infrastructures (sidewalks), social facilities, public facilities (plantings), lands and buildings owned by government or private sectors, either temporarily or not permanently. The aim of this research is to analyze the policy of arranging and empowering the street vendors in Surabaya City as stipulated in Regional Regulation No. 17/2003 regarding Street Vendor's Arrangement and Empowerment. This research focuses on implementing the contents of Regional Regulation No. 17/2003 in the deliberative involvement of the street vendor community. In this context, deliberative policy can be defined as a policy formulated on the process of intensive discussion between the government and the community. Every policy formulation must essentially involve all parts and community that will carry on consequences of the policy. Method of this research is a descriptive qualitative method supported by a literature review approach. Results of this research indicate that the government of Surabaya City had initiated the policy making on the street vendor's arrangement and empowerment as stipulated in Regional Regulation No. 17/2003. In the regional policy making, the government of Surabaya City involves all communities by inviting the representatives of street vendors, namely the heads of street vendor communities from all regions of Surabaya City. It indicates that the regional policy making process of street vendor's arrangement and empowerment seems deliberatively, in the meaning of integrating common interests and future steps to achieve common goals.

Key words: Policy Analysis, Deliberative Policy, Street Vendor, Informal Sector.

ABSTRAK

Pedagang kaki lima merupakan pelaku usaha yang melakukan usaha perdagangan dengan menggunakan sarana usaha bergerak dan tidak bergerak. Pedagang kaki lima biasanya menggunakan prasarana kota (trotoar), fasilitas sosial, fasilitas umum (taman), lahan dan bangunan milik pemerintah atau swasta, secara sementara ataupun tidak menetap. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis kebijakan penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima di Kota Surabaya yang tertuang dalam Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2003 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Penelitian ini berfokus pada penerapan isi dari Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2003 dalam keterlibatan deliberatif masyarakat pedagang kaki lima. Dalam hal ini, kebijakan deliberatif diartikan sebagai kebijakan yang dirumuskan melalui proses pembahasan intensif antara pemerintah dan warga. Intinya, setiap rumusan kebijakan harus melibatkan seluruh unsur dan warga yang akan menanggung konsekuensi dari sebuah kebijakan. Metode penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif kualitatif dengan pendekatan *literature review*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pemerintah Kota Surabaya telah menginisiasi pembuatan peraturan kebijakan penataan PKL, yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2003. Dalam pembuatan peraturan daerah ini, Pemerintah Kota Surabaya mengikutsertakan masyarakat dengan mengundang perwakilan dari para PKL seperti ketua-ketua paguyuban PKL di tiap wilayah Surabaya. Hal tersebut menunjukkan bahwa proses pembuatan kebijakan penataan PKL terkesan deliberatif, dapat menyatukan kepentingan-kepentingan bersama, dan dapat menyatukan langkah ke depan yang akan ditempuh untuk mencapai tujuan bersama.

Kata kunci: Analisis Kebijakan, Kebijakan Deliberatif, Pedagang Kaki Lima, Sektor Informal.

PENDAHULUAN

Negara-negara berkembang saat ini sedang melaksanakan pembangunan dalam rangka mencapai kesejahteraan masyarakat. Setiap orang berupaya dalam meningkatkan taraf hidupnya ke arah yang baik, melalui sektor informal maupun sektor formal. Sektor informal memegang peranan yang sangat penting dalam perkembangan perekonomian negara Indonesia. Sektor informal merupakan alternatif dari kesempatan kerja yang bersedia menampung tenaga kerja tanpa adanya persyaratan khusus seperti latar pendidikan dan keterampilan kerja.

Kota Surabaya merupakan ibukota dari Jawa Timur, sebagai kota metropolitan terbesar kedua setelah DKI Jakarta dengan dinamika mobilitas penduduk yang cukup tinggi. Tidak heran apabila dalam pembangunan di Kota Surabaya menjadi tolak ukur keberhasilan dalam perkembangan kota. Kartasasmita (1997) mengatakan bahwa tata ruang ialah instrumen penting bagi pemerintah dalam menetapkan rencana yang harus mendapat kesepakatan dan penetapan dari legislatif sebagai perwakilan rakyat. Secara legal tata ruang bersifat mengikat untuk dipatuhi dengan baik oleh masyarakat maupun pemerintah sendiri. Perkembangan Kota Surabaya yang secara pesat serta tidak disertai dengan pertumbuhan kesempatan kerja yang memadai dan kurangnya lahan pekerjaan bagi pertumbuhan penduduk yang sangat pesat.

Istilah pedagang kaki lima ini disebut juga pedagang liar atau pedagang eceran yaitu pedagang yang berjualan di pinggir jalan, emperan toko, di halaman bangunan pasar, lapangan terbuka dan tempat lain yang sifatnya sementara dan belum mendapat izin resmi dari pemerintah. Menurut Fajrin & Rahmawati (2016), Pedagang kaki lima atau yang biasa disebut PKL adalah istilah untuk menyebut penjahat dagangan yang menggunakan gerobak atau benda yang semacamnya sehingga memudahkan mereka berpindah-pindah.

Biasanya pedagang kaki lima menggunakan prasarana kota (trotoar), fasilitas sosial, fasilitas umum (taman), lahan dan bangunan milik pemerintah atau swasta yang bersifat sementara atau tidak menetap. Titik pangkal permasalahan pedagang kaki lima adalah adanya ketidaksamaan antara dua kepentingan, yaitu kepentingan pedagang kaki lima dan pemerintah serta sebagian kepentingan umum (Tualeka, 2013).

Melihat fenomena di atas maka peneliti merasa tertarik untuk menganalisis proses kebijakan penataan pedagang kaki lima di Kota Surabaya dalam perspektif deliberatif. Kebijakan deliberatif dapat dikatakan derivasi demokrasi deliberatif. Kebijakan deliberatif adalah kebijakan yang dirumuskan melalui proses pembahasan intensif antara pemerintah dan warga. Intinya, setiap rumusan kebijakan harus dikomunikasikan dan melibatkan seluruh unsur dan warga yang akan menanggung konsekuensi dari sebuah kebijakan. Demokrasi deliberatif berakar pada konsepsi "ruang publik" (*public sphere*) yang artinya cara pengambilan keputusan yang menekankan musyawarah dan penggalian masalah melalui dialog *stakeholder*.

Berdasarkan (Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 17 Tahun 2003) Pasal 2 ayat (5) mengatakan "Setiap orang dilarang melakukan transaksi perdagangan dengan pedagang kaki lima pada fasilitas umum yang dilarang digunakan untuk tempat usaha atau lokasi usaha PKL". Sebagai implementasi Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2003 pasal 2 ayat (2), maka pemerintah memiliki kewenangan untuk melakukan relokasi atau pemindahan pedagang kaki lima yang secara resmi pada tempat yang diberi nama setra pasar kuliner. Pemerintah Kota Surabaya bekerja sama dengan Dinas Koperasi dan UMKM Kota Surabaya untuk mengelola sentra PKL dan membina pedagang kaki lima. Dengan demikian Pemerintah Kota Surabaya berharap dapat menata dan memberdayakan pedagang kaki lima agar tidak

berjualan di sembarangan tempat. Sehingga para pedagang kaki lima merasakan kenyamanan dan mendapatkan kepastian hukum, perlindungan, serta pengembangan usaha.

MATERI DAN METODE

Konsep/Teori yang Relevan

Dunn (Krisna, 2017) mendefinisikan analisis kebijakan merupakan disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai macam metode penelitian dan argumen untuk menghasilkan dan mentransformasikan informasi yang relevan dengan kebijakan yang digunakan dalam lingkungan politik tertentu untuk memecahkan masalah kebijakan. Analisis kebijakan dilakukan untuk memahami masalah publik yang sedang terjadi dan bagaimana cara untuk mencari upaya dalam penyelesaiannya.

Teori analisis kebijakan oleh Dunn menetapkan beberapa pilihan kriteria untuk menentukan rekomendasi kebijakan sesuai dengan pertimbangan rasionalitas. Kriteria tersebut terdiri dari:

- 1) Efektivitas, digunakan untuk melihat apakah alternatif kebijakan berjalan efektif atau tidak.
- 2) Ketercukupan, mencakup sejauh mana tingkat efektifitas mampu menjawab kebutuhan, nilai, ataupun peluang dari permasalahan yang ada.
- 3) Efisiensi, digunakan untuk mengkaji apakah sumber daya yang digunakan dapat mencapai target yang dikehendaki di dalam setiap alternatif kebijakan yang diambil.
- 4) Pemerataan, berkaitan erat dengan rasionalitas legal dan sosial. Di antaranya tentang pemerataan keadilan, dampak, dan upaya dari setiap kebijakan.
- 5) Responsivitas, sejauh mana kebijakan yang diambil nantinya akan memenuhi kebutuhan kelompok paling terdampak dari kebijakan tersebut.

- 6) Kelayakan, berkaitan dengan rasionalitas substantif, kriteria ini mengkaji apakah kebijakan yang diambil memiliki nilai-nilai dan tujuan yang layak untuk masyarakat luas.

Metode

Pendekatan dan jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif dengan menggunakan pendekatan *literature review* yang berisi rangkuman, ulasan dan pemikiran penulis dari beberapa sumber pustaka yang telah diperolehnya yakni seperti artikel, buku, informasi, maupun undang-undang atau peraturan daerah, dan sebagainya tentang topik yang sedang dibahas. Kuswana (2011) menyatakan bahwa metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi objek alamiah, yaitu peneliti merupakan instrumen kunci, teknik pengumpulan data yang dilakukan secara gabungan, analisis data bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi.

Penelitian kualitatif adalah penelitian dengan informan sebagai subjek penelitian dalam lingkungan hidup kesehariannya. Sehingga peneliti yang menggunakan pendekatan kualitatif sedapat mungkin berinteraksi dengan informan, mengenal secara dekat dunia kehidupan mereka, mengamati dan mengikuti alur kehidupan informan secara wajar. Menurut Idrus (2009), dalam pendekatan kualitatif peneliti memanfaatkan diri sebagai instrumen, karena instrumen non manusia sulit digunakan secara fleksibel untuk menangkap berbagai realitas dan interaksi yang terjadi.

Penelitian deskriptif adalah suatu bentuk penelitian yang ditujukan untuk mendeskripsikan atau menggambarkan fenomena-fenomena yang ada, baik fenomena alamiah maupun rekayasa manusia. Penelitian deskriptif (*descriptive research*), yang biasa disebut juga penelitian takso-

nomik (*taxonomic research*), dimaksudkan untuk eksplorasi dan klarifikasi mengenai sesuatu fenomena atau kenyataan sosial, dengan jalan mendeskripsikan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti (Mulyadi, 2013).

Penelitian ini memberikan fokus pada studi peran pemerintah dan partisipasi lain (masyarakat) dalam pembuatan kebijakan penataan pedagang kaki lima di Kota Surabaya. Penelitian ini dilakukan oleh peneliti dengan sengaja (*purposive*) dan dengan mempertimbangkan beberapa alasan di atas, serta alasan lain yaitu Surabaya merupakan kota dengan dinamika mobilitas penduduk yang cukup tinggi. Dengan demikian, pembangunan yang ada di Surabaya menjadi tolak ukur keberhasilan dalam perkembangan kota.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Masalah Pedagang Kaki Lima (PKL) ini seringkali menjadi perhatian utama pemerintah setiap daerah yang ada di Indonesia. Karena permasalahan ini muncul setiap tahun dan terus saja berlangsung tanpa ada solusi yang tepat untuk mengatasinya. Karena keberadaan pedagang kaki lima dianggap sesuatu yang ilegal. Sebab para pedagang menempati ruang publik serta tidak sesuai dengan visi kota yang menekankan aspek kebersihan, keindahan, dan kerapian kota.

Tumbuh pesatnya sektor informal khususnya pedagang kaki lima di kota-kota besar seperti Surabaya menimbulkan kendala dan masalah sosial perkotaan tersendiri. Masalah yang paling nyata yaitu adanya konflik penataan ruang yang berkeadilan. Permasalahan ruang kota yang semakin terbatas karena semakin tingginya tingkat urbanisasi, akan tetapi juga terkait dengan konflik antar aktor dalam pemanfaatan ruang. Maka seringkali masalah pedagang kaki lima menjadi target utama dalam kebijakan-kebijakan pemerintah kota, seperti dilakukannya pengusuran

dan relokasi atau pemindahan tempat. Lingkungan menjadi titik yang paling penting dalam tata ruang kota. Sebab ciri khas dari tiap kota adalah memperlihatkan ciri khas lingkungan kota masing-masing. Jadi jelas keberadaan pedagang kaki lima ini sangat mengganggu bagi lingkungan sekitar.

Dari hasil penelitian telah diketahui, dalam menjalankan kegiatan ekonominya ternyata para pedagang kaki lima dibantu oleh penjaga kios atau lapak tepat dimana mereka menggelarkan usahanya. Biasanya, penggelaran usaha di kios atau lapak ini memiliki jam buka melebihi dari 6 jam dalam sehari. Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa sebagian banyak pedagang kaki lima telah membayar upah ke penjaga kios atau lapak tersebut. Sehingga dapat dikatakan adanya unsur bisnis yang mampu mengangkat kesejahteraan ekonomi dari sektor informal khususnya pada pedagang kaki lima (PKL).

Berdasarkan dari berita terbaru yang penulis dapatkan, telah diketahui pendapatan pedagang kaki lima rata-rata per bulan sekitar angka Rp. 500.000 sampai dengan Rp 2.000.000, juga ada sebagian kecil yang berpendapatan lebih dari Rp. 3.000.000 per bulan. Dari berbagai macam pendapatan yang diperoleh pedagang kaki lima, ternyata dapat mencukupi kebutuhan hidup primer, sekunder, maupun tersier.

Menurut data dari Dinas Koperasi total dari jumlah pedagang kaki lima di Kota Surabaya tercatat pada tahun 2013 terdapat 10.953 PKL dan tahun 2014 terdapat 11.508 PKL. Hal tersebut dapat dikatakan bahwa pedagang kaki lima dalam waktu setahun itu bertambah dan berkembang seiring berjalannya waktu. Tetapi pada tahun 2017 tercatat total jumlah pedagang kaki lima menurun menjadi 7.817 PKL. Peristiwa tersebut dikarenakan adanya dampak dari kebijakan Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2003 serta upaya pemerintah untuk mengatasi perkembangan pedagang kaki lima.

Jumlah Pedagang Kaki Lima (PKL) eksistingnya paling banyak apabila dibandingkan dengan sektor informal lainnya. Sehingga dalam rangka penataan, penerbitan serta pemberdayaan tersebut, perlu adanya 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*. Adanya kegiatan berdagang yang dibina secara khusus oleh Pemerintah Kota Surabaya dapat memberikan dampak positif dalam peningkatan kesejahteraan pedagang kaki lima sendiri agar lebih baik.

Dengan adanya kebijakan penataan pedagang kaki lima oleh pemerintah ini diharapkan terjadi pemerataan di titik-titik pangkal para PKL yang ada di Kota Surabaya, dan bukan hanya di beberapa objek saja yang menjadi tempat pusat perhatian kota, melainkan di beberapa tempat yang memang seharusnya berfungsi sebagaimana mestinya. Selain itu, keterbukaan partisipasi para pedagang kaki lima juga penting dalam proses pelaksanaan kebijakan penataan ini. Keterlibatan warga (*citizen engagement*) merupakan inti dari demokrasi deliberatif, yang menekankan keterwakilan, prosedur pemilihan yang ketat, dan mengenal istilah mayoritas dan minoritas (Mardiyanta, 2011).

Carson & Hartz-Karp (2005) mengatakan bahwa dalam proses pengambilan suatu kebijakan harus memenuhi tiga kriteria tertentu. Mereka mengungkapkannya sebagai berikut:

These can be thought of as three criteria for a fully democratic deliberative process: (1) Influence: The process should have the ability to influence policy and decision making; (2) Inclusion: The process should be representative of the population and inclusive to diverse viewpoints and values, providing equal opportunity for all

participate; (3) Deliberation: The process should provide open dialogue, access to information, respect, space to understand and reframe issues, and movement toward consensus.

Jadi kebijakan publik yang deliberatif pada intinya membutuhkan *active citizenry*, yakni konsistensi tindakan, keberanian untuk memprotes penyimpangan, keperdulian pada kepentingan publik, dan keterlibatan warga.

Berdasarkan perolehan data dan informasi dari hasil *literature review* yang telah dilakukan peneliti, maka diperoleh pembahasan hasil penelitian sebagai berikut:

Partisipasi Masyarakat terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2003 dalam Perspektif Kebijakan Deliberatif

Menurut Fadil (2013), partisipasi adalah persoalan relasi kekuasaan, atau relasi ekonomi politik yang dianjurkan oleh demokrasi. Dalam negara demokrasi, ada saatnya pemerintah harus turun tangan langsung mengintervensi warganya, dan ada saatnya untuk menyerahkan kembali pengelolaannya kepada komunitas setempat, tergantung dari konteksnya. Menurut Wijaksono (2013), partisipasi masyarakat yaitu suatu proses komunikasi dua arah yang berlangsung terus menerus untuk meningkatkan pengertian masyarakat secara penuh atas suatu proses kegiatan, di mana masalah-masalah dan kebutuhan sedang dianalisis oleh lembaga yang berwenang. Secara sederhana partisipasi masyarakat didefinisikan sebagai *feed-forward information* (komunikasi) dari pemerintah kepada masyarakat tentang suatu kebijakan dan *feedback* informasi dari masyarakat ke pemerintah atas kebijakan tersebut.

Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kota Surabaya memiliki karakteristik yang berbeda dengan daerah lain, hal tersebut dapat dipengaruhi oleh dukungan peraturan

daerah maupun masyarakat setempat. Telah diketahui pedagang kaki lima di Kota Surabaya terdapat beberapa paguyuban yang dibuat untuk memfasilitasi kepentingan mereka. Hal tersebut membuktikan bahwa partisipasi para pedagang kaki lima sangat diharapkan dalam penyusunan suatu kebijakan. Dengan adanya partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan dapat mempermudah dalam mengimplementasikan suatu kebijakan yang sudah dibuat oleh Pemerintah Kota Surabaya.

Dalam proses pelaksanaan kebijakan penataan pedagang kaki lima di Kota Surabaya, partisipasi masyarakat pedagang kaki lima diwakili oleh ketua paguyuban dan pengurusnya, tetapi PKL tidak secara menyeluruh diwakili, karena banyaknya pedagang yang tidak mengetahui tentang peraturan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah dan mereka tidak tau apa yang harus mereka laksanakan. Ketidaktahuan pedagang kaki lima dalam kebijakan yang sudah dibuat oleh pemerintah tersebut yaitu kurangnya komunikasi dan sosialisasi antara pembuat kebijakan dan pedagang kaki lima. Permasalahan sering terjadi pada saat sosialisasi peraturan. Ketegasan pemerintah kota menjadi pertanyaan dalam penanganan/penataan pedagang kaki lima tersebut. Sosialisasi adalah kebijakan sangat diperlukan dalam memperlancar implementasi suatu kebijakan, dan merupakan serangkaian proses implementasi kebijakan. Dari mereka tidak tahu bahwa kebijakan penataan pedagang kaki lima telah dibuat, selain itu dalam pelaksanaan pengambilan kebijakan penataan pedagang kaki lima di Kota Surabaya, Pemerintah Kota Surabaya melakukan diskusi oleh OPD (Organisasi Perangkat Daerah) terkait yaitu Satpol PP.

Dengan demikian pelaksanaan kebijakan penataan pedagang kaki lima Pemerintah Kota Surabaya sangat mendominasi, karena Pemerintah Kota Surabaya adalah salah satu yang mengatur siapa yang terlibat dalam proses pengambilan kebijakan tersebut. Peristiwa tersebut merupakan kebiasaan dari pemerintah yang selalu

membuat keputusan secara sepihak tanpa melibatkan masyarakat dalam pengambilan kebijakan. Sehingga peristiwa ini mengakibatkan diambilnya hak masyarakat dalam menyampaikan aspirasinya.

Peran Pemerintah Kota Surabaya dalam Pelaksanaan Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2003

Peran Pemerintah Kota dalam penetapan pedagang kaki lima yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2003 Pasal 2 ayat 5 tentang penataan dan pemberdayaan pedagang kaki lima di Kota Surabaya mengatakan "Setiap orang dilarang melakukan transaksi perdagangan dengan Pedagang Kaki Lima (PKL) pada fasilitas-fasilitas umum yang dilarang digunakan untuk tempat usaha atau lokasi usaha pedagang kaki lima". Hal ini merupakan upaya Pemerintah Kota Surabaya dalam rangka mengatur keberadaan pedagang kaki lima melalui kegiatan penataan lokasi usaha, pengaturan pemberian izin usaha, pengaturan kewajiban dan larangan pedagang kaki lima, pemberdayaan dan penyuluhan, pengawasan dan penertiban, serta pemberian sanksi administrasi. Dengan ini diharapkan bagi mereka untuk mampu mengembangkan masalah dalam meningkatkan kesejahteraan serta dapat menunjang pertumbuhan yang lebih baik pada perekonomian daerah dari sektor informal.

Secara umum, hubungan Pemerintah Kota Surabaya dengan pedagang kaki lima bersifat vertikal. Artinya Pemerintah Kota Surabaya sebagai aktor pembuat kebijakan atau sebagai penguasa dan pemegang kekuasaan paling tinggi untuk mengatur warga Kota Surabaya. Dalam Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2003 ini dijelaskan bahwa Pemerintah Kota Surabaya bertanggung jawab dalam menata, membina, dan memberdayakan pedagang kaki lima. Tujuan dari kebijakan ini adalah untuk mengatur bagaimana pergerakan pedagang kaki lima sehingga PKL disini tidak

dibiarkan menjamur dan pedagang kaki lima perlu dilakukan pembinaan serta diberikan tempat untuk berdagang yang lebih layak dengan lahan yang memadai. Agar tidak berjualan di pinggir jalan yang menyebabkan kemacetan yang lebih parah dapat mengganggu arus lalu lintas.

Pemantauan yang dilakukan secara terus-menerus oleh Pemerintah Kota Surabaya sebagai upaya dalam penertiban pedagang kaki lima. Hal tersebut dimaksudkan sebagai bentuk implementasi dari dibuatnya kebijakan penataan dan pemberdayaan oleh Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2003. Dalam hal ini pemerintah berfungsi sebagai stabilitator, yang artinya pemerintah harus mampu menciptakan keadaan yang politik, sosial, ekonomi yang stabil. Pemerintah Kota Surabaya dalam melaksanakan pemantauan terhadap pedagang kaki lima nantinya dapat mengurangi jumlah PKL dan memiliki kewenangan untuk memberi sanksi kepada para pedagang yang melanggar peraturan yang sudah ditetapkan sebelumnya. Dengan begitu pemerintah kota berupaya dalam hal pembinaan atau pemberdayaan pedagang kaki lima. Pemerintah Kota harus memberikan perhatian serta fasilitas (Sentra PKL) dengan harapan adanya sentra yang memadai tersebut, agar meningkatkan pendapatan perekonomian pedagang kaki lima yang lebih baik.

Kendala-kendala yang Dihadapi dalam Proses Pelaksanaan Kebijakan Penataan Pedagang Kaki Lima di Surabaya

Kendala yang dihadapi dalam pengambilan implementasi kebijakan pedagang kaki lima yakni sebagai berikut:

1) Faktor Lingkungan

Jumlah pedagang kaki lima di Kota Surabaya yang dari tahun ke tahunnya terus meningkat sehingga Pemerintah Kota dan Satpol PP mengalami kesulitan dalam melakukan penertiban, selain itu kendala pada sarana dan prasarana yang seperti

sentra PKL yang belum merata di berbagai penjuru Kota Surabaya.

2) Faktor dari Isi Kebijakan

Menurut Arief (2014), kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan kehidupan orang perorang atau golongan. Menurut Suaib (2016), kebijakan publik adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Kebijakan merupakan aturan yang mengatur urusan bersama yang bersifat mengikat dan harus ditaati karena setiap pelanggaran akan dikenakan sanksi bagi pelanggar.

Isi kebijakan tentang penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) di Kota Surabaya sudah jelas tercantum pada Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2003. Namun, dalam mengimplementasikan pelaksanaan kebijakan penataan pedagang kaki lima tersebut masih saja dihadapkan pada kendala-kendala. Pengakuan dari Satpol PP yang bertugas pada saat menertibkan para pedagang kaki lima masih merasa kesulitan untuk menanganinya. Yang ada mereka menjadi emosional ketika melakukan penertiban. Sebab pedagang kaki lima juga memiliki hak untuk melakukan kegiatan usaha ekonomi untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka sehari-hari.

3) Faktor Implementator dan Kelompok Target.

Dalam menciptakan keberhasilan implementasi suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah kepada masyarakat khususnya pedagang kaki lima yang menjadi sasaran kebijakan tersebut harus ditranmisikan (disampaikan) dengan baik. Apabila tujuan dan sasaran tidak jelas dan masyarakat khususnya pedagang kurang memahami isi kebijakan, maka inilah yang menyebabkan kesimpangsiuran yang tentunya berdampak pada tujuan utama dari dibuatnya kebijakan oleh pemerintah. Oleh sebab itu perlunya terjalin komunikasi

yang baik antara pembuat kebijakan dengan pihak yang terkait.

Sebagian Pedagang Kaki Lima (PKL) yang merupakan kelompok target Pemerintah Kota Surabaya merespon baik adanya kebijakan penataan ini. Meskipun awalnya mereka menolak kebijakan yang dibuat oleh pemerintah, sehingga pada akhirnya para pedagang kaki lima mendukung kebijakan pemerintah serta bersedia dengan adanya relokasi tempat pedagang kaki lima atau biasanya disebut dengan sentra PKL yang telah dibuat oleh pemerintah dengan fasilitas yang cukup memadai bagi mereka.

Namun, pada saat pelaksanaannya Pemerintah Kota Surabaya justru kurang memberikan perhatian atau arahan terhadap kebijakan ini. Sehingga membuat pedagang kaki lima melakukan berbagai penolakan terhadap kebijakan ini. Yang artinya pada saat menyampaikan pembuatan kebijakan penataan kepada pedagang kaki lima, pemerintah seolah-olah memberikan dukungan penuh agar PKL dapat menjalankan usahanya tanpa merusak fasilitas publik. Tetapi pada proses implementasinya semua hanya omongan belaka pemerintah yang menginginkan penataan pedagang kaki lima tanpa adanya relokasi tempat selanjutnya.

Konflik yang terjadi disebabkan oleh beberapa hal, dalam membuat agenda kebijakan pemerintah cenderung bertindak sepihak sebagai agen tunggal dalam menyelesaikan persoalan pedagang kaki lima tersebut. Hal ini dapat dilihat dari tidak diikuti sertakan atau dilibatkannya perwakilan pedagang kaki lima ke dalam tim yang menyusun konsep relokasi. Tim relokasi yang selama ini dibentuk oleh pemerintahan terdiri dari Sekretaris Daerah, Asisten Pembangunan, Kepala Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, serta Dinas Pengelolaan Pasar. Adanya perbedaan persepsi dan logika dalam memandang suatu masalah antara pemerintah dengan pedagang kaki lima tanpa disertai adanya proses komunikasi timbal-balik diantarnya. 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 pendapat sebelumnya.

Selain itu, dalam implementasinya, terdapat beberapa permasalahan terkait penataan pedagang kaki lima. Dimana kesiapan pemerintah dalam memberikan ruang atau tempat (sentra) untuk pedagang sebagaimana mereka terkena dampak dari penataan pedagang kaki lima ini. Hal ini telah diketahui pedagang kaki lima yang ada tidak hanya berasal dari Kota Surabaya saja, melainkan terdapat sebagian pendatang yang rata-rata dari desa. Maka Pemerintah Kota memiliki kewenangan untuk melakukan penataan dengan pemberian ruang bagi pedagang kaki lima yang terkena relokasi diperuntukkan bagi pedagang yang memang memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP) Kota Surabaya saja.

Upaya-upaya dalam Mendukung Pelaksanaan Kebijakan Publik Deliberatif di Kota Surabaya

Upaya-upaya untuk mendukung pelaksanaan kebijakan publik deliberatif di Kota Surabaya adalah sebagai berikut:

- 1) Menambah anggaran untuk pelaksanaan sosialisasi kepada pedagang kaki lima tentang isi kebijakan kepada pihak terkait.
- 2) Meningkatkan kesadaran masyarakat pedagang kaki lima guna mewujudkan penertiban PKL yang masih tidak patuh terhadap peraturan yang telah ditetapkan.
- 3) Memberikan pengetahuan atau sosialisasi kepada pedagang tentang pentingnya menjaga kenyamanan dan kerapian kota dan keindahan kota sebagaimana telah dijelaskan dalam Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2003.

Berikut juga terdapat beberapa faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan

kebijakan publik deliberatif di Surabaya. Faktor *pertama* adalah sumber daya. Menurut Hasibuan & Purba (2016), sumber daya yaitu menekankan setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya bentuk finansial. Sumber daya ini berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sedangkan menurut Subekti, Muslih & Rokhman (2017), meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, maka efektivitas implementasi menjadi terkendala.

Faktor *kedua* adalah komunikasi. Menurut Hidayat (2017), komunikasi diartikan sebagai salah satu aktivitas manusia yang dikenali oleh semua orang namun sangat sedikit yang dapat mendefinisikannya secara memuaskan. Komunikasi merupakan keterampilan paling penting dalam hidup kita. Seperti halnya bernafas, banyak orang beranggapan bahwa komunikasi sebagai sesuatu yang otomatis terjadi, sehingga orang tidak tertantang untuk belajar berkomunikasi secara efektif dan beretika. Komunikasi pada dasarnya harus dilakukan oleh beberapa orang, kelompok, organisasi dan masyarakat agar dapat menghasilkan suatu informasi yang bisa menghubungkan lingkungan dan orang lain.

Faktor *ketiga* terdapat struktur birokrasi. Struktur birokrasi sangat penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting pertama mekanisme, dan struktur organisasi pelaksana. Mekanisme implementasi program biasanya sudah ditetapkan melalui standar operasional prosedur (SOP) yang dicantumkan dalam pedoman program kebijakan. Pemahaman struktur birokrasi atau organisasi dapat diartikan sebagai pola hubungan kewenangan dan koordinasi di antara agen pelaksana (instansi) terkait dengan implementor kebijakan.

Selanjutnya, faktor *keempat* adalah disposisi. Disposisi menunjukkan sikap yang dimiliki oleh implementor, apabila implementor memiliki sikap yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan (Ruhana & Yuliana, 2013). Biasanya disposisi ini didukung dengan Standar Operasional Prosedur (SOP) yang telah ditetapkan pada organisasi tersebut. SOP ini menjadi tuntunan para pegawai dalam bekerja dan menjaga konsistensi pelayanan. Menurut Nurhayati & Indriana (2015), disposisi adalah satu sikap emosional yang berlangsung terus-menerus. Disposisi merupakan kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tadi secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan.

Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2003 diharapkan menjadi batu loncatan yang tepat untuk digunakan sebagaimana mestinya. Pemerintah Kota Surabaya dalam hal ini sebagai aktor harus lebih kerja keras dalam melakukan evaluasi terhadap hal-hal yang dianggap kurang atau tidak sesuai dengan kebijakan yang sudah dibuat. Dengan adanya kebijakan ini dapat membuat Kota Surabaya menjadi lebih tertata lagi untuk kedepannya. Selain itu, Pemerintah Kota Surabaya harus melakukan monitoring secara langsung sesuai dengan isi peraturan daerah ini dengan konsistensi yang baik.

Selanjutnya terdapat alternatif-alternatif yang harus dipilih oleh Pemerintah Kota Surabaya, antara lain: *Pertama*, penyediaan sarana pendukung dan penunjang strategis pedagang kaki lima. *Kedua*, pembuatan kios yang standar yakni layak pakai, nyaman, aman, serta pembayaran terjangkau melalui sistem kredit tanpa bunga. *Ketiga*, tahapan proses kebijakan dari awal sampai tahap implementasi, pedagang kaki lima harus dilibatkan secara langsung. *Keempat*, pemberlakuan kewajiban *self saving* melalui mekanisme retribusi dengan

tujuan pengelolaan pedagang kaki lima jangka panjang. *Kelima*, penyediaan area khusus untuk pedagang kaki lima atau biasa disebut “sentra” dengan melihat karakteristik dan ciri khas produk yang dijual dengan situasi area lingkungan (*zoning position*) setempat.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI

Kesimpulan

Kesimpulan dari penelitian ini adalah berdasarkan pemaparan yang sudah dijelaskan oleh peneliti, maka dapat disimpulkan bahwa keberadaan sektor informal pedagang kaki lima di Kota Surabaya ini akan memiliki prospek yang baik di masa yang akan datang. Pemerintah Kota Surabaya telah berinisiatif dalam pembuatan peraturan kebijakan penataan pedagang kaki lima, yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2003.

Dalam pembuatan peraturan daerah tersebut, pemerintah daerah mengikutsertakan masyarakat dengan mengundang perwakilan dari para pedagang kaki lima seperti ketua-ketua paguyuban pedagang kaki lima di setiap wilayah Surabaya. Hal tersebut menunjukkan bahwa dalam proses pembuatan kebijakan penataan pedagang kaki lima terkesan deliberatif atau bersifat *top-down*. Karena keterlibatan masyarakat dalam berpartisipasi merupakan inti dari demokrasi deliberatif. Jadi keterlibatan ini merujuk pada proses komunikasi yang diselenggarakan di forum-forum ruang publik secara terbuka. Dengan begitu, praktik dalam proses perencanaan kebijakan publik maupun proses pelaksanaan publik harus mengedepankan prinsip kesetaraan, keadilan, serta keterbukaan dalam proses komunikasinya.

Paguyuban tersebut dibentuk oleh para Pedagang Kaki Lima (PKL) Kota Surabaya yang digunakan sebagai wadah dari kegiatan yang mereka lakukan. Dimana mereka dapat menyatukan kepentingan - kepentingan bersama, dan juga dapat menyatukan langkah kedepan yang akan

ditempuh untuk mencapai tujuan bersama. Paguyuban PKL, dapat menjadi kepanjangan tangan Pemerintah Kota untuk mengorganisir para anggotanya, agar program-program pemerintah yang berkaitan dengan PKL dapat tersampaikan. Pentingnya pengakuan keberadaan suatu organisasi bagi para pedagang kaki lima dalam berafiliasi agar dapat berfungsi untuk mencapai tujuan yang telah dibentuk dari awal oleh pembentukan organisasi. Termasuk dalam melakukan pemberdayaan terhadap sumber daya manusia di dalamnya.

Implikasi

Implikasi dari masalah yang terjadi pada Kebijakan Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2003, dalam melakukan penerbitan ke beberapa tempat pedagang kaki lima dirasa belum cukup berhasil. Hanya saja keberhasilan pada proses kebijakan penataan ini sebatas untuk mengurangi jumlah pedagang kaki lima yang tidak berjualan pada tempatnya. Hal ini berdampak pada bidang lingkungan karena adanya pedagang kaki lima yang berjualan sembarangan atau tidak pada tempatnya dapat mengganggu aktivitas jalan yang semestinya difungsikan untuk publik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Carson, L., & Hartz-Karp, J. (2005). *Adapting and Combining Deliberative Designs: Juries, Polls and Forums*. U.S.A: Jossey-Bass.
- Idrus, M. (2009). *Metode Penelitian Sosial Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif* (2nd ed.; H. Y. Sri, ed.). Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Kartasasmita, G. (1997). *Administrasi Pembangunan (Perkembangan Pemikiran dan Prakteknya di Indonesia)*. Jakarta: LP3ES.
- Kuswana, D. (2011). *Metode Penelitian Sosial*. Bandung: Pustaka Setia.

Suaib, M. R. (2016). *Pengantar Kebijakan Publik dari Adminitrasi Negara, Kebijakan Publik, Pelayanan Publik, Good Governance Hingga Implementasi Kebijakan*. Yogyakarta: CALPULIS.

Jurnal

Arief, I. S. (2014). "Implementasi Kebijakan Pemerintahan Daerah dalam Pelayanan Publik Dasar Bidang Sosial di Kota Makassar". *Administrasi Publik*, 4(1): 3.

Fadil, F. (2013). "Partisipasi Masyarakat Dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan Di Kelurahan Kotabaru Tengah". *Jurnal Ilmu Politik dan Pemerintahan Lokal*, II(8): 287-294.

Fajrin, R. M., & Rahmawati, D. (2016). "Faktor-Faktor yang Berpengaruh Dalam Penataan Pedagang Kaki Lima (PKL) pada Koridor Jalan Pasar Besar Kota Malang". *Jurnal Teknik ITS*, 5(1): 146.

Hasibuan, H., & Purba, S. (2016). "Implementasi Kebijakan Standar Kualifikasi dan Kompetensi Kepala SMK Negeri di Kabupaten Aceh Selatan". *Jurnal Pendidikan dan Pengawasan*, 3(2): 56-77.

Hidayat, M. (2017). "Model Komunikasi Kyai dengan Santri di Pesantren". *Jurnal ASPIKOM*, 2(6): 385. <https://doi.org/10.24329/aspikom.v2i6.89>.

Krisna, F. N. (2017). "Alternatif Kebijakan Permasalahan Ketidakmerataan Penyebaran Guru". *Jurnal Analis Kebijakan*, 1(2): 3.

Mardiyanta, A. (2011). "Kebijakan Publik Deliberatif: Relevansi dan Tantangan Implementasinya". *Kebijakan Publik*, 24(3): 261-271.

Mulyadi, M. (2013). "Penelitian Kuantitatif Dan Kualitatif Serta Pemikiran Dasar Menggabungkannya". *Jurnal Studi Komunikasi dan Media*, 15(1): 128. <https://doi.org/10.31445/jskm.2011.150106>.

Nurhayati, I., & Indriana, Y. (2015). "Harga Diri dan Kecenderungan Post Power Syndrome pada Pensiunan Pegawai Negeri Sipil Anggota PWRI Cabang Kota Cirebon". *Empati*, 4(1): 94-99.

Ruhana, F., & Yuliana, Y. (2013). "Implementasi Kebijakan Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan". *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 10(2): 141-153.

Subekti, M., Muslih, F., & Rokhman, A. (2017). "Pengaruh Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi dan Struktur Birokrasi terhadap Efektifitas Implementasi Program Bantuan Operasional Sekolah pada Satuan Pendidikan Sekolah Dasar Negeri di Kecamatan Tambak". *Journal of Public Administration*, 3(2): 58-71.

Tualeka, B. A. (2013). "Memahami Kebijakan Pembinaan Pedagang Kaki Lima Surabaya". *Administrasi Publik*, 11(1): 146-158.

Wijaksono, S. (2013). "Pengaruh Lama Tinggal terhadap Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan Permukiman". *ComTech: Computer, Mathematics and Engineering Applications*, 4(1): 24-32. <https://doi.org/10.21512/comtech.v4i1.2679>.

Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 17 Tahun 2003 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima.