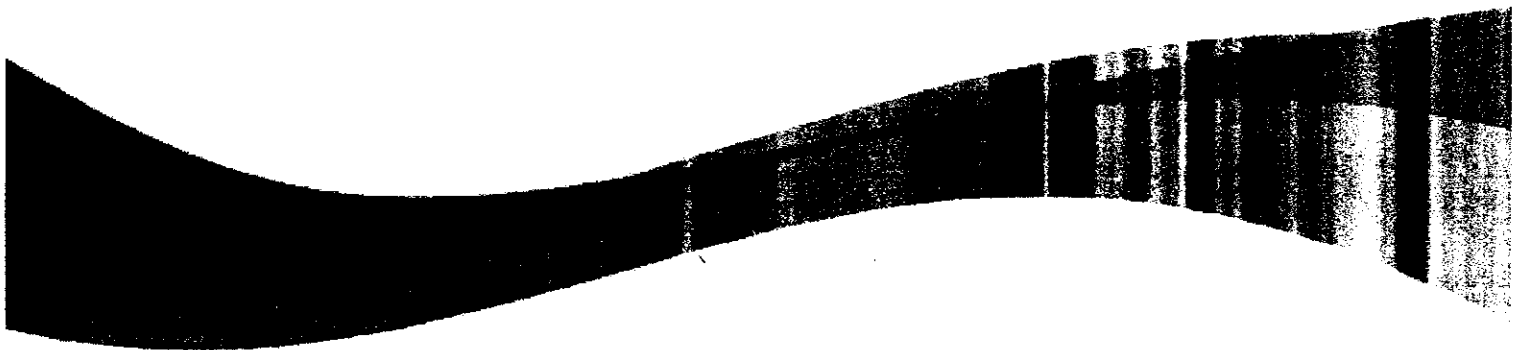


**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN PERATURAN DAERAH
USUL PRAKARSA DPRD KOTA SURABAYA
TENTANG
PENYEDIAAN RUANG BAGI PEDAGANG KAKI LIMA
DI PUSAT PERBELANJAAN DAN PUSAT
PERKANTORAN DI KOTA SURABAYA**



DAFTAR ISI

BAB I	PENDAHULUAN	
	A. Latar Belakang	1
	B. Identifikasi Masalah	2
	C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik	2
	D. Metode	3
BAB II	KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	
	A. Kajian Teoritis tentang PKL	5
	B. Paradigma Pengelolaan dan Penataan PKL melalui Pengaturan Mengenai Penyediaan Ruang bagi PKL di Gedung Perkantoran dan Pasar Modern	10
BAB III	EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	14
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	
	A. Landasan Filosofis	17
	B. Landasan Ekonomis, Sosiologis dan Politis	17
	C. Landasan Yuridis	21
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN	
	A. Sasaran	25
	B. Jangkauan dan Arah Pengaturan	25
	DAFTAR BACAAN	

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pedagang Kaki Lima (PKL) termasuk salah satu agen pembangunan ekonomi masyarakat dari sektor informal yang banyak berkembang di kota-kota besar termasuk Kota Surabaya. Para PKL itu kebanyakan berasal dari kalangan rakyat yang secara ekonomi kurang beruntung yang termarginalkan oleh pembangunan ekonomi atau oleh krisis keuangan yang melanda dunia. Akan tetapi perlakuan Pemerintah Kota untuk penertiban PKL sering terkesan kurang mempertimbangkan kepentingan ekonomi PKL, sehingga diperlukan persamaan persepsi antara Pemerintah Kota dengan PKL serta stake holder terkait seperti pengusaha menengah besar, tokoh masyarakat, akademisi dalam memaknai konsep pembangunan ekonomi yang berbasis ekonomi kerakyatan, ketertiban dan keindahan kota. Hal itu diperlukan agar kepentingan Pemerintah Kota, PKL, serta masyarakat umum dapat diakomodasi ke dalam suatu bentuk pembangunan perkotaan yang komprehensif.

Kota Surabaya memiliki permasalahan yang hampir sama dengan kota lain dalam menata, mengatur, dan membina Pedagang Kaki Lima (PKL). Permasalahan PKL bukan hanya permasalahan Pemerintah Kota Surabaya dan PKL saja tetapi juga merupakan masalah masyarakat umum, karena keberadaan PKL kadang-kadang mengganggu ketertiban lalu lintas, menjadi salah satu penyebab kemacetan, gangguan pemanfaatan fungsi fasilitas umum, gangguan estetika atau keindahan kota, dan akibat lainnya. Dari tahun ke tahun jumlah PKL di Surabaya terus bertambah.

Hasil penelitian International Labour Organization, mengungkapkan bahwa 35% penduduk Indonesia bekerja di sektor formal dan sisanya 65% bekerja di Usaha Mikro/PKL. Pada perspektif makro, setiap tahun pertambahan penduduk Indonesia terus meningkat sehingga angkatan kerja juga semakin meningkat. Namun penyerapan tenaga kerja pada sektor formal sangat terbatas. Hal itu menjadi penyebab terjadinya pengangguran. Alternatif usaha yang ditempuh oleh tenaga kerja yang tidak terserap dalam usaha sektor formal adalah dengan membuka usaha di bidang usaha informal yaitu PKL. Dari tenaga kerja yang berjumlah 91,86% yang terserap di sektor formal sebesar 30,51% dan sisanya sebesar 68,49% terserap di Usaha Mikro/PKL¹. Ini

¹ Media Indonesia, 16 Mei 2009.

membuktikan bahwa alternatif usaha yang ditempuh oleh tenaga kerja yang tidak terserap dalam usaha sektor formal adalah dengan membuka usaha di sektor informal.

Pertumbuhan atau peningkatan jumlah PKL merupakan suatu fenomena yang memiliki korelasi dengan lokasi pusat-pusat perbelanjaan, pusat perkantoran dan Pasar Modern yang berkembang di Surabaya. Pertumbuhan PKL berbanding lurus dengan pertumbuhan Pasar Modern² dan Pusat Perbelanjaan sehingga muncul adagium “dimana berdiri Pasar Modern, Pusat Perbelanjaan dan Pusat Perkantoran, di sana akan segera tumbuh atau bermunculan PKL”. PKL yang tumbuh tersebut menempati pinggiran jalan di sekitar Pasar Modern, Pusat Perbelanjaan dan Pusat Perkantoran yang didirikan itu dan pada akhirnya mengakibatkan permasalahan di bidang ketertiban, kenyamanan akses jalan bagi masyarakat umum, serta keindahan kota. Dengan demikian pusat perbelanjaan, pusat perkantoran dan Pasar Modern idealnya juga memiliki kepedulian dan perhatian untuk ikut berperan menata PKL-PKL yang berada di sekitarnya dalam bentuk kemitraan yang harmonis atau dalam kerangka Corporate Social Responsibility (CSR).

Untuk itu, Pemerintah Kota bersama-sama dengan stake holder terkait seharusnya memfasilitasi dan melakukan koordinasi untuk menata, menertibkan, dan memberdayakan PKL-PKL di Kota Surabaya.

B. Identifikasi Masalah

1. Apa basis penataan dan pemberdayaan PKL di Kota Surabaya?
2. Bagaimana menata PKL agar dapat mengakomodasi kepentingan ekonomi para PKL dengan kepentingan Pemerintah Kota terhadap ketertiban dan keindahan kota serta kepentingan masyarakat terhadap kenyamanan di jalan?
3. Bagaimana menyediakan ruang bagi PKL di Gedung Perkantoran dan Pasar Modern?

Identifikasi masalah tersebut akan mengarahkan pada telaah terhadap kondisi yang ada dalam permasalahan PKL, pengalokasian ruang dalam pembangunan gedung perkantoran dan Pasar Modern dan memberi arah kebijakan untuk merancang produk hukum daerah yang mengikat.

² Pasar Modern berbentuk Pusat Perbelanjaan atau *shopping centre*, *Mal*, *Plasa*.

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Naskah Akademik diperlukan sebagai dasar dalam menentukan bangunan argumentasi dan pertanggungjawaban dalam rangka menentukan jalan keluar atas permasalahan yang hendak diselesaikan melalui pengaturan hukum. Naskah akademis yang disusun dengan menggunakan pendekatan secara akademis merupakan salah satu tahapan dalam proses penentuan kebijakan yang hendak dituangkan dalam bentuk peraturan. Pendekatan secara keilmuan memberikan alat bantu bagi Pemerintah untuk mengaitkan permasalahan yang ada dengan permasalahan yang lebih luas cakupannya, sehingga lebih komprehensif dalam melihat persoalan dan mencari pemecahan masalah. Dari berbagai alternatif solusi yang ditawarkan dalam naskah akademik, maka naskah akademik dapat digunakan sebagai titik anjak untuk menentukan pasal-pasal peraturan.

Tujuan dari Naskah Akademik ini adalah:

- a. Menyediakan data bagi pembentuk Peraturan Daerah tentang urgensi pembentukan Peraturan Daerah mengenai Penyediaan Ruang bagi PKL di Gedung Perkantoran dan Pasar Modern.
- b. Menyediakan bahan-bahan hukum bagi pembentuk Peraturan Daerah tentang kewenangan dan ruang lingkup dalam kebijakan menyediakan ruang bagi PKL di Gedung Perkantoran dan Pasar Modern oleh Pemerintah Daerah (Kabupaten/Kota) dalam hal ini Kota Surabaya.

D. Metode

Penyusunan naskah akademik menggunakan beberapa metode pendekatan. Metode pendekatan yang pertama adalah *statute approach*, pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani³. Pendekatan berikutnya yang dilakukan adalah *conceptual approach* dimana pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum⁴ dalam hal ini yang berkaitan dengan PKL.

Selaras dengan permasalahan hukum yang telah diidentifikasi, maka penelusuran bahan hukum difokuskan kepada produk perundang-undangan dari jenjang

³Peter Mahmud, Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana. Jakarta. 2009. hal.93

⁴Ibid. hal. 95

Undang-undang ke peraturan di bawahnya yang berkaitan secara langsung atau tidak langsung dengan masalah yang diidentifikasi. Selanjutnya bahan hukum primer tersebut didukung dengan literatur-literatur, hasil-hasil kajian, pendapat pakar, serta data-data empiris terkait dengan permasalahan.

Pengumpulan bahan hukum yang dilakukan untuk kepentingan menyusun penelitian ini menggunakan beberapa tahapan. Pertama, mencari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pokok masalah yakni mini market. Berikutnya, prosedur pengumpulan bahan dilanjutkan dengan membaca, mencari dan mengkaji teori-teori dalam literatur yang menjelaskan tentang landasan berpikir teoretis atas isu hukum yang hendak diteliti. Dalam menemukan alternatif solusi, penyusun juga melakukan analisis permasalahan dengan metode ROCCIP1. Terakhir, peneliti mengidentifikasi, mengaitkan, dan menganalisa semua fakta dan bahan hukum yang didapat untuk kemudian menyusun peraturan perundang-undangan dalam hal ini berbentuk Peraturan Daerah.

Dalam menganalisa bahan hukum yang digunakan untuk naskah akademik ini, penyusun menggunakan metode deskriptif analitis, yaitu metode yang memusatkan diri pada penguraian masalah, pemaparan, penafsiran dan analisa sehingga akan menghasilkan kesimpulan yang berdasarkan pada hasil yang dapat dipertanggungjawabkan. Dalam penelitian normatif ini pula, penyusun berusaha untuk menjelaskan analisa-analisa yang telah dilakukan dalam pembahasan yang komprehensif namun mudah dipahami, pembahasan yang teoretis namun tidak mustahil diimplementasikan agar tidak membuat semakin jauh jarak antara teori hukum dengan praktek hukum, sehingga nantinya diharapkan solusi yang ditemukan diharapkan dapat semakin mendekatkan fakta yang ada dengan solusi yang aplikatif yang dapat diterapkan dalam praktek pemerintahan di daerah.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis tentang PKL

Konsep sektor informal ini mula pertama dikembangkan oleh Terry McGee yang pada tahun 1970 yang telah merintis penelitian-penelitian tentang PKL di Hongkong. Studi ini kemudian dikembangkan lebih lanjut di Jakarta dan Bandung (Indonesia), Kuala Lumpur, Malaka (Malaysia), Manila dan Bagio (Filipina). Faset penelitian ini menambah keterangan secara lebih terperinci dari teka-teki menggelembungnya sektor jasa dan perdagangan di daerah perkotaan di kawasan ini. Untuk negara berkembang, pengertian sektor jasa dan perdagangan yang tersirat dalam definisi yang digunakan sesungguhnya berlainan sekali dengan kenyataan dan kegiatan ekonomi sebagian besar dari tenaga kerja yang perdefinisi digolongkan sebagai bekerja di sektor informal. Sedangkan Bromley menyebutkan bahwa PKL adalah suatu pekerjaan yang paling nyata dan paling penting di kebanyakan kota di negara-negara berkembang pada umumnya. Begitu pentingnya dan khas dalam sektor informal, menyebabkan istilah sektor informal sering diidentikkan dengan jenis pekerjaan yang dilakukan oleh PKL dengan ciri-ciri pokoknya adalah ketidaktentuan, mobilitas, ketidakmampuan, serta kemiskinan dan tingkat pendidikan relatif rendah.

Istilah sektor informal juga diperkenalkan oleh Keith Hart pada tahun 1971 dalam penelitiannya tentang "*Small-scale Entrepreneurs in Ghana*". Hart menggambarkan sektor informal sebagai angkatan kerja perkotaan serta berada di luar pasar kerja yang terorganisasi. Sethuraman (1981) menyebutkan "*sektor informal sebagai unit-unit berskala kecil yang terlibat dalam produksi dan distribusi barang-barang, dimasuki oleh penduduk kota terutama bertujuan untuk mencari kesempatan kerja dan pendapatan daripada memperoleh keuntungan*⁵".

Kebijakan pemberdayaan PKL harus memperhatikan sistem keseluruhan bukan hanya pada bagian hirarki yang rendah. Hal ini disebabkan PKL mempunyai beberapa karakteristik antara lain:

a. Aspek Ekonomi:

usaha PKL merupakan kegiatan ekonomi skala kecil dengan modal relatif minim. Aksesnya terbuka, sehingga mudah dimasuki usaha baru, konsumen lokal dengan

⁵ Hazel Moir, 1978.

pendapatan menengah ke bawah, teknologi sederhana atau bahkan tanpa teknologi, jaringan usaha terbatas, kegiatan usaha dikelola satu orang atau usaha keluarga dengan pola manajemen. yang relatif tradisional,

b. Aspek Sosial Budaya:

sebagian besar PKL berpendidikan rendah dan migran (pendatang) dengan jumlah anggota rumah tangga yang besar. Mereka juga bertempat tinggal di pemukiman kumuh,

c. Aspek Lingkungan:

kurang memperhatikan kebersihan dan berlokasi di tempat yang padat lalu lintas.

Ketidakberhasilan kebijakan dan program pemerintah daerah dalam mengembangkan PKL terkait dengan beberapa hal, antara lain:

- a. pendekatan yang masih bersifat otoriter di mana pengaturan, penataan, dan bantuan terhadap PKL dilaksanakan tanpa melakukan komunikasi dan kerjasama dengan PKL sendiri),
- b. pelaksanaan kebijakan/program bagi PKL belum terkoordinasi dengan baik antar dinas-dinas yang terlibat dalam penanganan PKL, dan
- c. penertiban dan pengendalian PKL lebih didasari pada mekanisme proyek daripada semangat mengembangkan PKL sebagai salah satu basis perekonomian rakyat. Hal ini mengakibatkan PKL kesulitan untuk mengakses sarana dan prasarana usaha, modal/kredit yang disediakan pemerintah daerah atau dari sumber-sumber pembiayaan lain.

Oleh karena itu perlu ada beberapa aspek yang diperlukan untuk melakukan kajian untuk menganalisis berbagai aspek yang terkait dalam pengembangan PKL antara lain menyangkut:

- a. deskripsi kinerja PKL,
- b. faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja PKL.
- c. dampak PKL terhadap aspek ekonomi dan sosial ,
- d. pemfasilitasan dan dukungan yang diperlukan PKL,
- e. peran koperasi,
- f. pengembangan model PKL.

Penyediaan ruang bagi PKL di Gedung Perkantoran dan Pasar Modern membutuhkan instrumen Hukum Administrasi karena secara fungsional akan berkedudukan sebagai landasan dan sarana untuk membina ekonomi baik sektor formal maupun informal, serta menjembatani sinergi pembangunan ekonomi antar sektor sehingga sektor ekonomi lemah dapat dipacu peningkatan kemajuannya dengan kerjasama yang tidak memberatkan sektor ekonomi menengah dan atas. Hal tersebut menegaskan diperlukannya campur tangan pemerintah daerah agar usaha kecil bisa diberdayakan dalam memanfaatkan peluang dan menjawab tantangan perkembangan ekonomi pada masa yang akan datang.

Dalam rangka penyediaan ruang bagi PKL di gedung Perkantoran dan Pasar Modern, tidak hanya harus memahami konsep Hukum Administrasi tetapi juga harus memahami tentang pendekatan Hukum Administrasi karena dalam penyediaan ruang bagi PKL di gedung Perkantoran dan Pasar Modern diperlukannya aturan yang *rechtmatigheid* dan norma perilaku aparat (*overheidsgedrag*). Situasi di atas cukup memberikan penjelasan bahwa pemahaman tentang tanggung gugat negara berkaitan dengan konsep Hukum Administrasi yang menyangkut penggunaan wewenang dengan menjalankan tugas untuk pelayanan publik. Memang tidak setiap konsep Hukum Administrasi yang dikemukakan oleh para yuris mengandung unsur yang sama, namun umumnya selalu terdapat unsur pengujian atau pengawasan penggunaan kewenangan oleh pemerintah. Di dalam Hukum Administrasi terdapat tiga pendekatan:

- a. Pendekatan terhadap kekuasaan pemerintahan yang pada pokoknya prinsip ini menentukan penggunaan kekuasaan menurut hukum, dan melarang penggunaan yang sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), artinya tidak seorangpun boleh dirampas atau dicabut hak-haknya, kebebasannya atau kekayaannya tanpa kewenangan hukum.
- b. Pendekatan hak asasi (*rights based approach*) yang pada hakikatnya pendekatan hak asasi manusia berkaitan dengan fungsi Hukum Administrasi yaitu perlindungan hukum kepada masyarakat. Oleh karena itu pendekatan ini (*rights based approach*) menekankan pada peran kontrol atau pengawasan atas penggunaan wewenang oleh pemerintah. Dalam penggunaan kewenangan pemerintah harus senantiasa mempertimbangkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB), yaitu

antara lain: *legality, procedural, propriety, relevancy, reasonableness, legal certainty, participation, openness, propriety of purpose, proportionality*⁶.

- c. Pendekatan fungsionaris yang mendasarkan pada titik pijak bahwa yang melaksanakan kekuasaan pemerintahan adalah seorang pejabat. Oleh karena itu, Hukum Administrasipun harus memberikan perhatian kepada perilaku aparat. Dengan pendekatan ini, norma Hukum Administrasi tidak hanya meliputi norma pemerintahan tetapi norma perilaku aparat (*overheidsgedrag*).

Pendekatan-pendekatan Administrasi tersebut di atas sangat penting sebagai pijakan dalam penyediaan ruang bagi PKL di gedung Perkantoran dan Pasar Modern yang ada di Kota Surabaya agar berkepastian hukum dan memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat. Namun demikian, dalam pelaksanaannya akan melahirkan perdebatan antara pemberian izin atau tidak, sehingga alternatif solusinya adalah bagi PKL yang memenuhi syarat untuk dapat diterima di lingkungan Pasar modern atau pusat perkantoran, setelah memenuhi persyaratan tertentu yang diwajibkan, maka kepadanya diberikan izin usaha.

Izin tersebut akan merupakan suatu bentuk proteksi terhadap PKL, dalam rangka mewujudkan kesejahteraan dan keadilan bagi seluruh masyarakat. Akan tetapi pemerintah kota tidak boleh mengabaikan kepentingan pelaku usaha pemilik dan pengelola gedung perkantoran dan Pasar Modern, karena pelaku usaha pemilik dan pengelola gedung perkantoran dan Pasar Modern dengan modal yang besar telah banyak memberikan sumbangsih kepada negara dalam peningkatan perekonomian dan penyediaan lapangan kerja.

Perizinan akan berperan sebagai suatu bentuk rekayasa kebijakan yang berperan dalam setiap siklus pembangunan yakni sejak perencanaan hingga ke pengawasan dan evaluasi. Dalam proses perencanaan, perizinan akan menjadi salah satu variabel kebijakan yang dapat memaksa pelaku usaha untuk bekerja sesuai dengan target yang ingin dicapai dalam pembangunan nasional atau daerah. Dengan demikian, pemberian izin tidak lepas dari kepentingan pembangunan secara luas dengan berbagai persyaratan sebagai indikator tujuannya. Dalam proses pembangunan, perizinan akan menjadi legitimasi keterlibatan pihak pemilik izin dalam aktivitas pembangunan, dalam porsi yang menjadi lingkup dalam izinnya.

⁶ Peter Leyland and Terry Woods, *Administrative Law facing in Future: Old Constraints and New Horizons*, 1997, p.18

Izin adalah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dikeluarkan oleh badan atau tata usaha negara yang digunakan bagi pemohon sebagai legitimasi terhadap kegiatan yang sebenarnya dilarang. Oleh karena itu, izin adalah sarana bagi pemerintah untuk mengawasi kegiatan tertentu yang dilarang untuk menghalangi keadaan-keadaan buruk. Dengan kata lain, izin merupakan *instrumen yuridis preventif*, sehingga izin mempunyai fungsi:

- a. mengarahkan /mengendalikan (*sturen*) aktivitas tertentu
- b. mencegah bahaya bagi lingkungan
- c. melindungi obyek tertentu
- d. mengatur distribusi benda langka
- e. Pengarahan dengan menyeleksi orang-orang dan/atau aktivitas-aktivitas tertentu.

B. Paradigma Praktik Pengelolaan dan Penataan PKL melalui Pengaturan Mengenai Penyediaan Ruang bagi PKL di Gedung Perkantoran dan Pasar Modern

Pedagang kaki lima (PKL) merupakan usaha informal yang bergerak dalam distribusi barang dan jasa. PKL, di satu sisi merupakan salah satu penggerak dalam perekonomian masyarakat pinggiran. Batasan tentang sektor informal, adalah suatu bidang ekonomi yang untuk memasukinya tidak selalu memerlukan pendidikan formal dan keterampilan yang tinggi, dan memerlukan surat-surat izin serta modal yang besar untuk memproduksi barang dan jasa. batasan selanjutnya adalah sektor informal ini merupakan unit-unit usaha berskala kecil yang terlibat dalam proses produksi dan distribusi barang-barang, dimasuki oleh penduduk kota terutama bertujuan untuk mencari kesempatan kerja dan pendapatan daripada memperoleh keuntungan⁷.

Pada dasarnya suatu kegiatan sektor informal harus memiliki suatu lokasi yang tepat agar dapat memperoleh keuntungan (profit) yang lebih banyak dari tempat lain dan untuk mencapai keuntungan yang maksimal, suatu kegiatan harus seefisien mungkin. Richardson berpendapat bahwa keputusan-keputusan penentuan lokasi yang memaksimalkan penerimaan biasanya diambil bila memenuhi kriteria-kriteria pokok⁸:

- a. Tempat yang memberi kemungkinan pertumbuhan jangka panjang yang menghasilkan keuntungan yang layak.
- b. Tempat yang luas lingkungannya untuk kemungkinan perluasan unit produksi.

Sektor informal adalah sektor yang memiliki ruang lingkup yang sangat luas dan kegiatan yang paling besar dijalankan oleh penduduk berpendapatan rendah. Peraturan Daerah Surabaya Nomor 17 Tahun 2003 yang mengatur tentang PKL merupakan keabsahan dari pemerintah kota Surabaya sebagai pemerintah terhadap masyarakat diantaranya adalah para PKL.

Perda Surabaya Nomor 17 Tahun 2003 merupakan produk Pemerintah Kota Surabaya. Peraturan tersebut dikeluarkan karena adanya suatu kebijakan penguasa terhadap yang dikuasai. Kebijakan tersebut bersifat publik dan membentuk suatu hukum yang harus dipatuhi oleh mereka yang dikuasai, dalam hal ini yakni PKL, sehingga pada dasarnya produk hukum merupakan hasil dari kebijakan publik pada

⁷ Harsiwi M. Agung, Dampak Krisis Ekonomi Terhadap Keberadaan Pedagang Kaki Lima. *Jurnal Ekonomi dan bisnis*. 2003, Volume 14:1., hal. 3

⁸ ibid

umumnya harus didelegasikan dalam bentuk hukum. Menurut William Dum, kebijakan yang dibuat guna kepentingan publik. Kebijakan publik didasarkan pada kepentingan masyarakat yang diimbangi dengan atensi terhadap kaum minoritas dalam masyarakat⁹. PKL sebagai salah satu kaum minoritas yang bergelut dalam sektor informal merupakan bagian dari masyarakat Surabaya.

Oleh karena itu dalam merumuskan kebijakan pemerintah kota seharusnya lebih memihak pada kepentingan publik, seperti yang dikatakan Harold D. Laswell yaitu Pada dasarnya kebijakan publik memiliki tiga elemen yaitu: (1) Identifikasi dan tujuan yang ingin dicapai.(2) Taktik atau strategi dan berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan. (3) Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dan taktik maupun strategi di atas¹⁰. Guna melaksanakan tiga elemen tersebut penguasa yakni Pemerintah Kota Surabaya harus melalui suatu proses komunikasi kebijakan. Proses komunikasi kebijakan ini melalui suatu pengetahuan yang berorientasi pada (1) Permasalahan yang timbul, (2) Aksi yang dilakukan salah satu pihak yakni PKL dan Pemkot Surabaya yang dihadapkan pada kepentingan masing-masing, dan (3) Kinerja salah satu pihak dalam perwujudan kepentingannya. Dengan adanya orientasi diatas, pengetahuan yang akan digunakan untuk mengambil kebijakan dapat diarahkan pada pengembangan materi yang akan didokumenkan oleh pihak penguasa yakni Pemerintah Kota Surabaya. Dokumen tersebut didasarkan pada (1) Memorandum kebijakan, (2) Paper –paper isu kebijakan, dan (3) Ringkasan dari kebijakan yang telah dibuat oleh PKL dan Pemkot Surabaya, yang dilanjutkan pada (4) Pengumuman berita kebijakan tersebut agar diketahui baik pihak PKL maupun Pemerintah Kota Surabaya. Setelah adanya proses dokumen, kebijakan tersebut dikomunikasikan secara interaktif antara pihak PKL dan Pemerintah Kota Surabaya mengenai kebijakan yang telah dibuat melalui sebuah presentasi yang dilakukan oleh pihak yang berpengaruh dalam kebijakan tersebut yakni pihak Pemkot Surabaya.

Presentasi tersebut dapat diwujudkan dalam bentuk percakapan, konferensi, pertemuan, briefing ataupun dengar pendapat dari pihak PKL maupun Pemkot. Kemudian melalui presentasi diatas diharapkan adanya utilisasi dan pengetahuan mengenai kebijakan yang telah dirumuskan oleh kedua belah pihak yakni Pemkot dan

⁹ Margaret Poloma, Sosiologi Kontemporer, PT Raja Grafindo Persada, 2004, Jakarta. h. 12

¹⁰ Ibid, h. 25

PKL di Surabaya. Yang diarahkan pada perilaku kebijakan yang diaplikasikan melalui penyusunan agenda, pengadopsian kebijakan, implementasi dan penilaian terhadap kebijakan. sehingga dari perilaku-perilaku kebijakan tersebut dapat dianalisis dalam Analisis Kebijakan.

Dengan adanya proses komunikasi kebijakan diatas, guna memenuhi tiga elemen dasar dalam komunikasi kebijakan publik diharapkan dapat meningkatkan partisipatif pihak-pihak yang terkait dalam kebijakan tersebut, sehingga kesadaran hukum masyarakat merupakan hal yang sangat penting dalam pelaksanaannya.

Kesadaran hukum berkaitan dengan aspek – aspek kognitif dan perasaan yang sering dianggap sebagai faktor yang mempengaruhi hubungan antara hukum dengan pola perilaku manusia dalam masyarakat. Sistem nilai – nilai yang tumbuh dalam masyarakat diwujudkan dalam hukum. Konsekuensinya, perubahan nilai diikuti perubahan hukum. Jadi kesadaran hukum merupakan knsepsi abstrak didalam diri manusia tentang keserasian antar ketertiban dengan ketentraman yang di kehendaki atau sepantasnya.

Kesadaran hukum akan menyebabkan masyarakat mematuhi hukum dikarenakan sistem nilai - nilai yang ada dalam masyarakat sesuai dengan nilai hukum yang berlaku. Kepatuhan terhadap hukum bukan hanya karena faktor kesadaran hukum tetapi dapat juga karena suatu imbalan atau sekedar menjaga hubungan baik dengan pihak berwenang yang dipengaruhi beberapa faktor manusia mematuhi hukum yaitu *compliance*, *identification*, *internalization*.

1. *Compliance* adalah bentuk kepatuhan masyarakat pada hukum. Kepatuhan ini diejawantahkan dengan mematuhi hukum yang berlaku. Secara nyata kepatuhan ini sama dengan kepatuhan yang diakibatkan oleh kesadaran hukum namun hal ini akan terlihat jika imbalan dan fungsi hukuman atau sanksi tidak berjalan dengan baik. Hal ini karena *compliance* merupakan bentuk kepatuhan yang hanya didasarkan pada harapan akan suatu imbalan dan usaha untuk menghindari sanksi.
2. *Identification* adalah kepatuhan masyarakat pada hukum dalam taraf yang lebih tinggi dari *compliance*. Kepatuhan pada taraf ini tidak hanya sekedar menghindari diri dari hukuman dan atas dasar imbalan saja tetapi lebih pada kesadarn untuk tetap menjaga hubungan baik dengan pihak yang membuat kaidah hukm.

3. Internalization, pada taraf ini masyarakat sudah mematuhi hukum karena kesadaran hukum karena nilai – nilai hukum telah terinternalisasi dalam dirinya. Isi kaidah kaidah hukum sesuai dengan nilai–nilainya dari pribadi yang bersangkutan atau oleh karena dia mengubah nilai–nilai yang semula dianutnya. Hasil dari proses tersebut adalah sesuatu konformitas yang didasarkan pada motivasi secara intrinsik.

Kebijakan pemerintah yang baik belum tentu akan mencapai tujuan yang diharapkan jika belum ada kesadaran hukum dari masyarakat. Oleh karena itu antara kebijakan pemerintah dan kesadaran hukum masyarakat harus seimbang agar agar antara PKL, stake holder terkait dan Pemerintah Kota Surabaya tidak terjadi konflik.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
TERKAIT

Pemberdayaan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM), termasuk PKL merupakan langkah strategis dalam meningkatkan dan memperkuat perekonomian dari bagian terbesar rakyat Indonesia. Hal ini sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UU-UMKM). UU-UMKM merupakan salah satu peraturan perundang-undangan yang dapat dijadikan acuan bagi pengembangan, pemberdayaan, dan penataan PKL. Pengaturan yang terkait dengan Penyediaan Ruang bagi PKL di Gedung Perkantoran dan Pasar Modern khususnya terkait dengan Pemerintah Kabupaten/Kota, sesungguhnya telah ada beberapa peraturan perundang-undangan baik secara langsung maupun tidak langsung terkait dengan substansi, antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) sebagaimana telah diubah kedua kali dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 59 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4844);
2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal;
3. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);
4. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas;
5. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 93 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4866).

Sedangkan secara substantif, materi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan PKL adalah sebagaimana terurai di bawah ini:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 82 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4743);

Bab II Urusan Pemerintahan.

2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2012 tentang Pedoman Penataan Dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima;
3. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 17 Tahun 2003 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2003 Nomor 7/E) ;
4. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2007 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surabaya (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2007 Nomor 3) ;
5. Keputusan Walikota Surabaya Nomor 17 Tahun 2004 tentang Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 17 Tahun 2003 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2004 Nomor 8/E).
6. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 11 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan yang Menjadi Kewenangan Daerah (Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2008 Nomor 11 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 11);
7. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2010 tentang penyelenggaraan Usaha di Bidang Perdagangan dan Perindustrian (Lembaran Daerah Kota Surabaya 2010 Nomor 1 Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 1)
8. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2004 tentang Izin Gangguan
9. Izin Prinsip, yang diatur dalam Peraturan Menteri Perindustrian Nomor: 41/M-Ind/Per/6/ 2008 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pemberian Izin Usaha Industri, Izin Perluasan dan Tanda Daftar Industri.
10. Keputusan Walikota Surabaya Nomor 5 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pemberian Izin Lokasi sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Walikota Surabaya Nomor 9 Tahun 2005.
11. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2005 tentang Izin Perencana Bangunan Gedung (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 1).
12. Rencana kemitraan dengan usaha mikro dan usaha kecil yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1997 tentang *Kemitraan* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 91, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3718)

Hasil analisis berdasarkan peraturan perundang-undangan berikut peraturan pelaksanaannya sebagaimana dikutip di atas, maka dapat disimpulkan bahwa persoalan landasan hukum atau landasan yuridis Penataan PKL melalui Penyediaan Ruang bagi PKL di Gedung Perkantoran dan Pasar Modern telah tuntas karena memiliki landasan legalitas yang tegas dan jelas.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Menengahi permasalahan Pengelolaan PKL melalui Penyediaan Ruang bagi PKL di Gedung Perkantoran dan Pasar Modern, pemerintah seyogyanya harus menjadi *problem solver* dari dikotomi dua kutub antara pelaku usaha pemilik dan pengelola gedung perkantoran dan Pasar Modern dengan PKL demi terciptanya persaingan usaha yang sehat dalam bingkai negara hukum. Tujuan negara Indonesia yang tercantum dalam pembukaan Undang-undang dasar alinea 4 menyebutkan “*melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia*”. Melindungi berarti menjadi pengayom bagi segenap rakyat Indonesia siapapun mereka, kaya atau miskin, pedagang besar maupun pedagang kecil. Selanjutnya, FJ Stahl mengatakan prinsip-prinsip negara hukum diantaranya adalah kepastian hukum dan perlindungan HAM. Perlindungan HAM utamanya ditujukan untuk melindungi rakyat dari kesewenangan penguasa baik secara langsung melalui jaminan perlindungan yang secara eksplisit disebutkan dalam peraturan perundang-undangan, maupun melalui mekanisme yang tidak langsung seperti contohnya pemberian subsidi, upaya proteksi, dan penegakan hukum yang adil. Dua elemen penting dalam prinsip negara hukum ini sesungguhnya saling terkait satu sama lain. Ketika terjadi ketimpangan dalam perwujudan kepastian hukum maka secara otomatis HAM juga terlanggar.

B. Landasan Ekonomis, Politis dan Sosiologis

1. Landasan Ekonomis: PKL sebagai sektor usaha informal

UMKM diharapkan dapat berperan besar dalam proses demokratisasi, penumbuhan kemandirian masyarakat, peningkatan kesejahteraan dan faktor strategis dalam mengurangi angka pengangguran, penurunan jumlah penduduk miskin, serta mengurangi ketimpangan pendapatan masyarakat.

Peran UMKM, termasuk PKL, dalam perekonomian nasional dapat dilihat dari:

- a. kedudukannya sebagai pemain utama dalam kegiatan ekonomi di berbagai sektor,

- b. penyedia lapangan kerja yang terbesar,
- c. pemain penting dalam pengembangan kegiatan ekonomi lokal dan pemberdayaan masyarakat,
- d. pencipta pasar baru dan sumber inovasi ,dan
- e. sumbangannya dalam menjaga neraca pembayaran melalui kegiatan ekspor.

Akan tetapi PKL sebagai salah satu komponen utama dari Usaha Mikro yang terlibat dalam usaha sektor informal menghadapi lingkungan yang masih kurang kondusif, sehingga menjadi faktor yang menghambat eksistensi dan perkembangan bisnisnya.

2. Landasan Politis: kepentingan pemerintah kota atas ketertiban dan keindahan kota

Pemerintah Kota memiliki kepentingan untuk menata, menertibkan, dan memberdayakan PKL antara lain untuk tujuan pembangunan perekonomian daerah, keindahan kota, penciptaan lapangan kerja dan peningkatan pendapatan asli daerah melalui retribusi. Oleh karena itu perlu kebijakan dalam bentuk pembinaan yang tepat sasaran. Dalam rangka menyusun rencana strategi pelaksanaan kebijakan pengembangan PKL, di samping mengkaji permasalahan yang dihadapi, kiranya perlu pula mengadakan evaluasi terhadap pelaksanaan pembinaan. Evaluasi ini menjadi sangat penting untuk mengetahui dan menyimak seberapa mana hasil-hasil yang dicapai sebagai umpan balik (*feed back*) dalam rangka peningkatan dan pengembangan-pengembangan pembinaan lebih lanjut. Berdasarkan kebijakan yang ditempuh selama ini, yang dimaksud dengan pembinaan/ pengembangan usaha atau pengusaha kaki lima ialah: menyediakan sarana usaha, meningkatkan pengetahuan, kemampuan serta keterampilan guna merubah sifat usaha, meningkatkan serta mengembangkan usahanya dari sifat usaha kaki lima menjadi seorang pengusaha non-kaki lima atau dengan kata lain mengubah sifat nonformal menjadi usaha formal. Sedangkan tujuan yang ingin dicapai adalah :

- a. Menjadikan sektor usaha kaki lima sebagai satu unit Usaha Mikro dan kecil yang diarahkan untuk ikut mengambil bagian secara aktif, berdisiplin, tertib dan bertanggung jawab dalam rangka pembangunan perekonomian daerah.
- b. Membantu meningkatkan usaha kaki lima sehingga dapat meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan hidup para PKL.

Pola bapak angkat merupakan salah satu pilihan yang dapat diambil untuk membina PKL. Pengusaha Pusat Perbelanjaan, pengelola pusat perkantoran diposisikan sebagai bapak angkat terhadap PKL dan mereka membina PKL dengan cara menyediakan ruang usaha bagi PKL di lokasi pusat perbelanjaan dan pusat perkantoran. Selain itu, pembinaan PKL dapat juga dimasukkan ke dalam skema CSR yang menjadi kewajiban para pengusaha pusat perbelanjaan maupun pengelola pusat perkantoran. Modal-model pembinaan itu sudah barang tentu memerlukan kesamaan persepsi antara PKL – pengusaha – pengelola pusat perkantoran – dan pemerintah kota sehingga mereka dapat bermitra dengan baik dan saling menguntungkan.

Namun demikian juga perlu dipikirkan langkah atau strategi bagaimana agar jumlah PKL semakin lama semakin mengecil jumlahnya dan mencegah agar tidak tumbuh usaha kaki lima yang baru dan yang liar melalui usaha-usaha pengendalian dan pengawasan yang ketat dan bersifat terus menerus yang dibantu dengan sistem monitoring dan peningkatan administrasi melalui perizinan.

3. Landasan Sosiologis: Interaksi sosial antara PKL – Pasar Modern – Pusat Perkantoran – Masyarakat – Pemerintah Kota.

PKL dalam sudut pandang ekonomi diklasifikasikan sebagai sektor usaha informal. Dalam kajian kedudukan sektor informal berkaitan dengan sektor formal memiliki tiga pendekatan yang dapat digunakan untuk melihat korelasi antara kedua bidang tersebut, yakni ¹¹:

- a. Pendekatan otonom, pendekatan ini mendasarkan asumsi dualistik dalam kegiatan ekonomi, dimana setiap komponennya hidup berdampingan secara bebas dan damai. Sektor informal dipandang sebagai sektor yang khusus bergerak dalam penyediaan pekerjaan, barang dan jasa untuk golongan berpendapatan rendah, terutama didaerah perkotaan. Sektor ini dianggap secara sosial sangat efisien dan mempunyai keunggulan komparatif bila dibandingkan dengan kegiatan yang sama di sektor formal. Tenaga kerja buruh secara maksimum digunakan tanpa memerlukan faktor modal dan devisa yang banyak. Dinamika yang berkembang dalam sektor informal menghasilkan surplus, yang

¹¹ Alisjahbana, *Urban Hidden Economy*, Surabaya, Lembaga Penelitian ITS, 2003, h. 23

kemudian diinvestasikan kembali dalam sektor tersebut. Pertumbuhan dan perkembangan sektor informal terjadi berdasarkan kekuatan sendiri.

- b. Pendekatan integrasi, sektor informal dianggap memiliki kaitan erat dengan sektor formal. Sektor informal dapat bersifat komplementer terhadap sektor formal. Sementara itu sektor formal dapat bersifat eksploitatif terhadap perkembangan sektor informal. Hubungan ekonomi antara sektor formal dan sektor informal dapat saling membantu dan saling membutuhkan, tetapi dapat juga mengakibatkan proses involusi di sektor informal.
- c. Pendekatan alternatif, merupakan pendekatan campuran dimana sektor informal bersifat otonom, karena sektor ini secara internal dapat memenuhi kebutuhan sendiri untuk jumlah barang tertentu. Kegiatan sektor informal di bidang industri rumah tangga tertentu, dapat bebas dari keterkaitannya secara langsung dengan sektor informal lainnya, seperti industri rumah tangga tikar dadun pandan laut, besek, sapu lidi, kipas bambu, kursi rotan, dsb.

Menurut ILO strategi pengembangan sektor informal dapat menjadi lebih baik dan terlindungi jika mencakup hal-hal sebagai berikut¹² :

- a. Peningkatan potensi produktif dari sektor ketenagakerjaan, dan kemampuan pendapatan dari sektor informal
- b. Peningkatan kesejahteraan dari kelompok paling miskin
- c. Penetapan kerangka aturan yang sesuai termasuk di dalamnya bentuk aturan dan perlindungan sosial
- d. Pengaturan pekerja dan produsen sektor informal

Leonardus memperkenalkan 4 strategi pemberdayaan sebagai berikut¹³:

- a. Melakukan perluasan pasar melalui peningkatan permintaan produk sektor informal yang dapat dicapai dengan peningkatan kualitas barang dan jasa yang dihasilkan.
- b. Memberi fasilitas atau kemudahan kepada produsen sektor informal untuk mendapatkan kredit sama seperti perusahaan-perusahaan modern lainnya.
- c. Mengadakan pelatihan dalam rangka meningkatkan keterampilan dan memperbarui teknologi yang dipergunakan dalam sektor informal.

¹² Ibid, h. 33

¹³ Ana Christina Leonardus, Non-Formal Training Program for Disadvantaged Youth and Their Insertion in to the world of work : toward framework for analysis and evaluation - UNESCO, IIEP Occasional Paper, h. 83

- d. Meningkatkan kenyamanan dan fasilitas dasar dari sektor informal.

C. Landasan Yuridis

Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya Pasal 7 ayat (1) dinyatakan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi;
- g. Peraturan daerah Kabupaten/Kota.

Selain peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1), Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 juga menyatakan bahwa terdapat jenis peraturan perundang-undangan selain yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) yaitu jenis peraturan perundang-undangan tersebut antara lain mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksaan Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat, Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Pasal 8 ayat (2) UU No.12 Tahun 2011 memberikan batasan pada ketentuan Pasal 8 ayat (1) yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang dimaksud pada ayat (1) mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Berdasarkan paparan di atas, maka dalam rangka Penyediaan Ruang bagi PKL di Gedung Perkantoran dan Pasar Modern yang harus diperhatikan adalah peraturan perundang-undangan yang berjenjang dari peraturan tertinggi sampai yang terbawah yang dapat dijadikan landasan hukumnya, antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kota Besar dalam Lingkungan Propinsi Jawa Timur/Jawa Tengah/Jawa Barat dan Daerah