

BAB II

EFEKTIVITAS PENERAPAN PERDA NOMOR 7 TAHUN 2013 TENTANG PENATAAN DAN PEMBERDAYAAN PEDAGANG KAKI LIMA DI GRESIK

2.1 Gambaran Umum Kabupaten Gresik

Gresik sudah dikenal sejak abad ke-11 ketika tumbuh menjadi pusat perdagangan tidak saja antar pulau, tetapi sudah meluas ke berbagai negara. Sebagai kota Bandar, Gresik banyak dikunjungi pedagang Cina, Arab, Gujarat, Kalkuta, Siam, Bengali, Campa dan lain-lain. Gresik mulai tampil menonjol dalam peraturan sejarah sejak berkembangnya agama islam di tanah jawa. Pembawa dan penyebar agama islam tersebut tidak lain adalah Syech Maulana Malik Ibrahim yang bersama-sama Fatimah Binti Maimun masuk ke Gresik pada awal abad ke-11. Sejak lahir dan berkembangnya Kota Gresik selain berawal dari masuknya agama islam yang kemudian menyebar ke seluruh Pulau Jawa, tidak terlepas dari nama Nyai Ageng Pinatih, dari janda kaya raya yang juga seorang syahbandar, inilah yang nantinya akan kita temukan nama seseorang yang kemudian menjadi tonggak sejarah berdirinya Kota Gresik. Dia adalah seorang bayi asal Blambangan (Kabupaten Banyuwangi) yang dibuang ke laut oleh orang tuanya, dan ditemukan oleh para pelaut anak buah Nyai Ageng Pinatih yang kemudian diberi nama Jaka Samudra. Setelah perjaka bergelar raden paku yang kemudian menjadi penguasa pemerintah yang berpusat di Giri Kedaton, dari tempat inilah beliau kemudian dikenal dengan panggilan Sunan Giri.

Syech Maulana Malik Ibrahim pada jamannya dianggap sebagai para penguasa, tiangnya para raja dan menteri, maka sunan giri selain kedudukannya sebagai seorang sunan atau wali (penyebar agama islam) juga dianggap sebagai Sultan / Prabu (penguasa pemerintahan) Sunan Giri dikenal menjadi salah satu tokoh wali songo ini, juga dikenal dengan Prabu Satmonno atau Ainul Yaqin. Tahun 1487 M adalah dimana beliau dinobatkan sebagai pengusaha pemerintahan dan akhirnya dijadikan sebagai hari

lahirnya Kota Gresik. Beliau memerintah Gresik selama 30 tahun dan dilanjutkan oleh keturunannya sampai kurang lebih 200 tahun menjabat sebagai bupati yang pertama adalah Kyai Ngabehi Tumenggung Poesponegoro pada tahun 1617 saka, yang jasadnya dimakamkan di komplek makam Poesponegoro di Jalan Pahlawan Gresik, satu komplek dengan makam Syech Maulana Malik Ibrahim.

Kota Gresik terkenal sebagai kota wali, hal ini ditandai dengan penggalian sejarah yang berkenaan dengan peranan dan keberadaan para wali yang makamnya di Kabupaten Gresik yaitu Sunan Giri dan Syech Maulana Malik Ibrahim. Selain itu, Kota Gresik juga biasa disebut Kota Santri karena keberadaan pondok-pondok pesantren dan sekolah yang bernuansa Islami, yaitu Madrasah Ibtida'iyah, Tsanawiyah, dan Aliyah hingga perguruan tinggi yang cukup banyak di kota ini. Hasil kerajinan yang bernuansa Islam juga dihasilkan oleh masyarakat Kota Gresik, misalnya saja kopyah, sarung, mukenah, sorban dan lain-lain, semula Kabupaten Gresik ini bernama Kabupaten Surabaya. Memasuki dilaksanakannya PP Nomor 38 Tahun 1974, seluruh kegiatan pemerintahan mulai berangsur-angsur dipindahkan ke Gresik dan namanya kemudian berganti dengan Kabupaten Daerah Tingkat II dengan pusat kegiatan di Kota Gresik.

Kabupaten Gresik yang merupakan Sub Wilayah Pengembangan Bagian (SWPB) tidak terlepas dari kegiatan sub wilayah pengembangan Gerbang Kertasusila (Gresik, Bangkalan, Surabaya, Sidoarjo, Lamongan). Termasuk salah satu bagian dari 9 sub wilayah pengembangan Jawa Timur yang kegiatannya diarahkan pada sektor pertanian, industri, perdagangan, maritime, pendidikan dan industri wisata. Dengan diterapkannya Gresik sebagai bagian salah satu wilayah pengembangan Gerbang Kertasusila dan juga sebagai wilayah industri, maka Kota Gresik menjadi lebih terkenal, tidak saja di persada nusantara tetapi juga seluruh dunia yang ditandai dengan munculnya industri multi modern yang patut dibanggakan bangsa Indonesia.

2.2 Karakteristik Pedagang Kaki Lima

Pedagang kaki lima (sektor informal) adalah mereka yang melakukan kegiatan usaha dagang perorangan atau kelompok yang dalam menjalankan usahanya menggunakan tempat dan fasilitas umum, seperti terotoar, pinggir jalan umum, dan lain sebagainya.

Pendapat lain mengatakan bahwa terdapat 21 karakteristik pedagang kaki lima adalah:

- a) Kelompok pedagang yang kadang-kadang sebagai produsen yaitu pedagang makanan dan minuman yang memasaknya sendiri.
- b) Pedagang kaki lima memberikan konotasi bahwa mereka umumnya menjajakan barang dagangannya pada gelaran tikar di pinggir jalan dan didepan toko yang dianggap strategis, juga pedagang yang menggunakan meja, kereta dorong dan kios kecil.
- c) Pedagang kaki lima pada umumnya menjual barang secara eceran.
- d) Pedagang kaki lima umumnya bermodal kecil bahkan sering dimanfaatkan pemilik modal dengan memberikan komisi sebagai jerih payah.
- e) Pada umumnya pedagang kaki lima adalah kelompok marginal bahkan ada pula yang masuk dalam kelompok sub-marginal.
- f) Pada umumnya kualitas barang yang dijual kualitasnya relatif rendahbahkan ada yang khusus menjual barang-barang dengan kondisi sedikit cacat dengan harga yang lebih murah.
- g) Omset penjuala pedagang kaki lima pada umumnya tidak besat.
- h) Pera pembeli pada umumnya berdaya beli rendah.
- i) Jarang ditemukan kasus pedagang kaki lima yang sukses secara ekonomi sehingga kemudian meningkat dalam jenjang hirarki pedagang
- j) Pada umumnya pedagang kaki lima merupakan usaha "*family enterprise*" dimana anggota keluarga turut membantu dalam usaha tersebut.
- k) Mempunyai sifat "*one man enterprise*"
- l) Barang yang ditawarkan pedagang kaki lima biasanya tidak berstandar dan perubahan jenis barang yang diperdagangkan sering terjadi.
- m) Tawar menawar antara pembeli dan pedagang merupakan ciri yang khas pada usaha pedagang kaki lima.
- n) Sebagian pedagang kaki lima melaksanakan secara penuh yaitu berupa "*full time job*" sebagian lagi melakukannya setelah jam kerja atau pada waktu senggang dalam rangka usaha mencapai pendapatan tambahan.
- o) Sebagian pedagang kaki lima melakukan pekerjaannya secara musiman dan kerap kali terlihat jenis barang dagangannya berubah-ubah.
- p) Barang-barang yang dijual oleh pedagang kaki lima biasanya merupakan barang yang umum jarang sekali pedagang kaki lima menjual barang khusus.
- q) Pada umumnya pedagang kaki lima berdagang dalam kondisi tidak tenang karena takut sewaktu-waktu usaha mereka ditertibkan dan dihentikan oleh pihak yang berwenang.

- r) Masyarakat sering beranggapan bahwa para pedagang kaki lima adalah kelompok yang menduduki status sosial yang rendah dalam masyarakat.
- s) Mengingat adanya faktor pertentangan kepentingan, kelompok pedagang kaki lima adalah kelompok yang sulit bersatu dalam bidang ekonomi meskipun perasaan setia kawan yang kuat diantara mereka.
- t) Pada umumnya waktu kerja menunjukkan pola yang tetap hal ini menunjukkan seperti pada ciri perusahaan perorangan.
- u) Pedagang kaki lima mempunyai jiwa “*Entrepreneurship*” yang kuat.²⁶

Pedagang kaki lima adalah pedagang yang memiliki modal dan omset yang kecil dengan latar belakang pendidikan yang rendah, cenderung menempati ruang publik (bahu jalan, trotoar, taman dan sebagainya) untuk berdagang, usia mereka pada umumnya berada pada usia produktif dan meskipun berjualan di lokasi yang tidak resmi mereka juga dikenai pungutan/retribusi sifatnya tidak resmi (suka rela).

Pedagang kaki lima sebagai penjual barang dan jasa yang secara perorangan berusaha dalam kegiatan ekonomi yang menggunakan daerah milik jalan atau fasilitas umum dan bersifat sementara/tidak menetap dengan menggunakan peralatan bergerak maupun tidak bergerak.²⁷

Kegiatan usaha PKL masih menggunakan teknologi sederhana dengan sebagian besar bahan baku lokal, dipengaruhi faktor budaya, jaringan usaha terbatas, tidak memiliki tempat permanen, usahanya mudah dimasuki atau ditinggalkan, modal relatif kecil dan menghadapi persaingan ketat serta mempunyai resiko yang relatif kecil.

Resiko dapat dikelola dengan 4 (empat) cara sebagai berikut:

- a) Memperkecil resiko, dengan cara tidak memperbesar setiap keputusan yang mengandung resiko tinggi tapi membatasinya bahkan meminimalisir guna agar resiko tersebut tidak menambah menjadi besar di luar dari kontrol pihak manajemen perusahaan.
- b) Mengalihkan resiko, dengan cara resiko yang kita terima tersebut kita alihkan ke tempat lain sebagian.
- c) Mengontrol resiko, dengan cara melakukan kebijakan dengan kebijakan

²⁶ Ahmadi Widodo, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pemilihan Lokasi Usaha Pedagang Kaki Lima*, BP Diponegoro, Semarang, 2000, h.29 .

²⁷ Andjar Prasetyo dan Mohamad Zaenal Arifin, *Analisis Biaya*, h.52

mengantisipasi terhadap timbulnya resiko sebelum resiko itu terjadi.

- d) Pendanaan resiko, adalah menyangkut dengan menyediakan sejumlah dana sebagai cadangan guna mengantisipasi timbulnya resiko dikemudian hari.²⁸

Usaha mikro merupakan usaha yang kegiatan usahanya menggunakan teknologi sederhana, masih dipengaruhi oleh faktor budaya, jaringan usahanya masih terbatas, tidak memiliki tempat yang tetap sehingga sering berpindah-pindah dan modal relatif kecil dan penghasilan yang didapatkan kecil, tenaga kerja tidak lebih dari lima orang, tidak ada standarisasi dalam laporan keuangan dan laporan keuangan terkadang tidak ada. Dalam mengelola usaha harus menggunakan teori mikroekonomi artinya satu bidang studi ilmu ekonomi yang menganalisis mengenai bagian-bagian kecil dari keseluruhan kegiatan perekonomian.²⁹

Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang kemudian direvisi dengan Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004, Indonesia mulai menerapkan prinsip otonomi daerah dan desentralisasi fisik dalam pelaksanaan pemerintah daerah yang semula sentralisasi sekarang berubah menjadi otonomi (*desentralisasi*) dimana pemerintah daerah diberikan kewenangan yang lebih besar dalam mengurus pemerintahan dan mengelola pembangunan di daerahnya masing-masing.³⁰

Perekonomian Indonesia, sektor usaha PKL memegang peranan yang penting, terutama bila dikaitkan dengan jumlah tenaga kerja yang mampu diserap oleh usaha kecil. Peran penting PKL selain merupakan wahana utama dalam penyerapan tenaga kerja, juga sebagai penggerak roda ekonomi serta pelayanan masyarakat.

Badan Usaha dilihat dari pengelolaannya yaitu badan usaha perniagaan/perdagangan adalah perusahaan kegiatan usahanya membeli dan

²⁸ Irham Fahmi, *Perilaku Konsumen Teori dan Aplikasi*, Alfabeta, Bandung, 2016, h.120

²⁹ Sadono Sukirno, *Mikroekonomi Teori Pengantar*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2015, h. 21.

³⁰ Sjafrizal, *Ekonomi Wilayah dan Perkotaan*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2014, h.275.

menjualnya kembali tanpa mengubah bentuk barang dengan tujuan memperoleh keuntungan.³¹

Peranan penting yang dimiliki usaha mikro tersebut, mengakibatkan lembaga keuangan mulai tertarik memberikan pembiayaan kepada usaha mikro tersebut. Walaupun lembaga keuangan tersebut masih kesulitan dalam memberikan kebijakan-kebijakan terkait dengan pembiayaan usaha mikro.

PKL sering dianggap ilegal karena menempati ruang publik dan tidak sesuai dengan visi Kota Gresik yang bersih, indah dan rapi. PKL seringkali menjadi target utama kebijakan-kebijakan pemerintah kota, seperti penggusuran dan relokasi. Untuk mengetahui permasalahan yang dihadapi oleh PKL, maka peneliti mengadakan wawancara kepada Dinas Pendapatan Daerah pada Bidang Pembukuan dan Pelaporan Kota Gresik, untuk memperoleh informasi yang berkaitan dengan pemberdayaan PKL sebagai berikut:

Hal yang pertama dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah Kota Gresik untuk kepentingan pengembangan usaha Pedagang Kaki Lima adalah melakukan pendataan, memberikan bimbingan dan penyuluhan secara berkesinambungan terhadap PKL di Kota Gresik. Penataan PKL adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah melalui penetapan lokasi binaan untuk melakukan penetapan, pemindahan, penertiban dan penghapusan lokasi PKL dengan memperhatikan kepentingan umum, sosial, estetika, kesehatan, ekonomi, keamanan, ketertiban dan kebersihan lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.³²

Pemerintah melakukan proses pemberdayaan pedagang kaki lima Kota Gresik

³¹ Elfa Murdiana, *Hukum Dagang Internalisasi Hukum Dagang dan Hukum Bisnis di Indonesia*, Idea Sejahtera, Yogyakarta, 2013, h.13

³² *Wawancara*, Subandi (Nama Samaran) selaku Staf pada Bidang Pendataan dan Pendaftaran di Dinas Pendapatan Daerah, pada tanggal 8 Maret 2024, pukul 09.44 WIB.

dengan cara membentuk kelompok kecil berdasarkan minat yang sama dan sukarela dimana para pedagang kaki lima di Kota Gresik berusaha dalam kebersamaan untuk berkembang. Dalam proses pemberdayaannya pedagang kaki lima di Kota Gresik selalu berkoordinasi dan mencari untuk menjadi fasilitator serta melibatkan dari pihak DPPKAD untuk membina, membimbing dan mengarahkan PKL dalam proses pemberdayaan. Pengambilan keputusan dalam merencanakan suatu kegiatan dilakukan secara kebersamaan atau musyawarah bersama sehingga PKL di Kota Gresik dalam mencapai tujuan hidupnya dan dapat memperbaiki kehidupan sosial, ekonomi.

Dinas Penataan Ruang Kota Gresik selalu menertibkan pedagang kaki lima yang berjualan di tempat umum yang menghambat lalu lintas jalan raya hal ini dibuktikan bahwa pada jam kerja pukul 08.00 sampai dengan 15.30 Sat Pol PP menertibkan para PKL yang berjualan pada tempat umum. Sat Pol PP mengarahkan PKL pindah ketempat lokasi yang sudah ditentukan atau diperuntukan oleh para PKL sehingga tidak mengganggu manfaat fasilitas umum. Hal yang sudah dilakukan oleh Dinas Tata Kota untuk memberdayakan PKL adalah dengan melakukan pendataan jumlah PKL yang resmi dan tidak resmi. PKL yang tidak resmi diarahkan untuk mengikuti prosedur yang sudah ditetapkan oleh Pemerintah Kota Gresik yaitu untuk melengkapi berkas usaha, melakukan pemberian retribusi yang sudah ditetapkan oleh Dinas Pendapatan dan menempatkan usahanya sesuai pada tempat yang sudah disediakan oleh pemerintah Kota Gresik namun masih saja PKL yang selalu mengindahkan peringatan dan himbauan tersebut.

2.3 Faktor yang Mempengaruhi Keberadaan Pedagang Kaki Lima di Gresik

Tujuan utama dari kegiatan perdagangan adalah untuk menjual barang dagangan dengan mendapatkan keuntungan. Kegiatan perdagangandilakukan pada tempat yang mudah dijangkau oleh konsumen, yaitu tempat yang ramai, wisata dan tempat yang

strategis lainnya. karena untuk memperoleh keuntungan ekonomi. Sasaran penjualan produk PKL ditujukan kepada masyarakat dari golongan ekonomi menengah ke bawah, sehingga harga yang ditawarkan relatif murah dibandingkan harga yang di pertokoan.

Faktor yang mempengaruhi pemilihan lokasi sebagai berikut :

- a) Lingkungan masyarakat adalah kesediaan dari masyarakat di suatu daerah untuk menerima segala konsekuensinya positif ataupun negatif dari didirikannya suatu tempatusaha di daerah tersebut.
- b) Besarnya populasi, kepadatan penduduk dan karakteristik masyarakat menjadi faktor dalam mempertimbangkan suatu area perdagangan.
- c) Basis ekonomi yang ada seperti industri daerah setempat, potensi pertumbuhan, fluktuasi karena faktor musiman dan fasilitas keuangan wilayah tersebut.
- d) Suatu perusahaan juga senang berdekatan dengan pesaingnya, tren ini disebut sebagai *clustering* sering terjadi jika sumber daya utama ditemukan di wilayah tersebut.
- e) Sumber daya meliputi sumber daya alam, informasi, model proyek dan bakat.³³

Lokasi merupakan suatu benda atau suatu gejala dalam ruang yang dapat menjelaskan dan dapat memberikan kejelasan pada benda atau gejala geografi yang bersangkutan secara lebih jauh lagi.³⁴ Lokasi pedagang kaki lima yang dianggap aman dan nyaman, yaitu lokasi yang bebas dari ancaman yang mengganggu. Seperti penertiban atau gangguan dari preman. Lokasi yang digunakan PKL untuk berdagang adalah tempat yang sering dikunjungi orang dalam jumlah besar yang dekat dengan pasar publik, terminal, dan tempat keramaian lainnya.

Pedagang kaki lima dalam menentukan jenis dagangan yang dijual pada umumnya menyesuaikan dengan lingkungan di sekitar lokasi tempat pedagang kaki lima tersebut berdagang. Jenis dagangan PKL dapat dikelompokkan menjadi empat (4) kelompok sebagai berikut:

- a) Makanan yang tidak diproses dan semi olahan (*unprocessed and Semi Processed Food*), makanan yang tidak diproses termasuk makanan mentah seperti buah-

³³ Rusdiana, *Manajemen Operasi*, Pustaka Setia, Bandung, 2014, h. 252

³⁴ Ibid

buahan, sayur-sayuran sedangkan makanan semi proses adalah beras.

- b) Makanan siap saji (*Prepared Food*) yaitu pedagang makanan dan minuman yang sudah dimasak.
- c) Barang bukan makanan (*Non Food Items*) kategori ini terdiri dari barang-barang dalam skala yang luas mulai dari tekstil hingga obat-obatan.
- d) Jasa (*Service*) terdiri dari beragam aktivitas seperti jasa perbaikan soal sepatu dan tukang potong rambut jenis komoditas ini cenderung menetap.³⁵

Pedagang kaki lima dapat dikatakan karena pedagang kaki lima rata-rata tersisih dari arus kehidupan kota dan kemajuan kota itu sendiri. Sedangkan dikatakan tidak berdaya hal ini dikarenakan bahwa pedagang kaki lima biasanya tidak terjangkau dan tidak terlindungi oleh hukum dan sering kali menjadi objek penertiban dan penataan kota yang tak jarang bersifat represif.

Pedagang kaki lima diperlukan relokasi tempat usaha. Relokasi adalah usaha memindahkan pedagang kaki lima dari lokasi yang tidak sesuai ke sebuah lokasi yang dinilai layak menampung pedagang dengan memperhatikan semua aspek. Khususnya aspek ketertiban, keindahan dan kebersihan. Lokasi yang relatif suatu tempat memberikan gambaran tentang keterbelakangan, perkembangan dan kemajuan wilayah yang bersangkutan apabila dibandingkan dengan wilayah lain yang ada disekitarnya dan dapat mengungkapkan pula kondisinya.³⁶

Kehadiran PKL di kota pada dasarnya tidak direncanakan sehingga memunculkan permasalahan bagi suatu kota karena tidak tertata dengan rapi. Untuk mengembalikan ketertiban suatu kota muncul gagasan relokasi. Relokasi yaitu suatu upaya menempatkan kembali suatu kegiatan tertentu ke lokasi yang sesuai dengan peruntukannya.

³⁵ Rusli Ramli, *Sektor Informal Perkotaan: Pedagang Kaki Lima*, Ind-Hill-Co, Jakarta ;,2002, h.12.

³⁶ Rusdiana, *Manajemen Operasi*,h.249

2.4 Perspektif Hukum Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima di Gresik

PKL yang mempunyai hak mendapat pekerjaan dan kehidupan yang layak, haknya dijamin oleh Pasal 27 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Keberadaannya perlu dilindungi dalam rangka mengatasi masalah pengangguran, memperluas lapangan kerja dan menurunkan tingkat kemiskinan. Sebaliknya dalam sisi lainnya keberadaan PKL tidak boleh mengganggu keamanan, ketertiban, kenyamanan dan kebersihan dalam wilayah kota yang merupakan hak warga negara untuk menikmatinya. Hukum Penataan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima di Kota Gresik terdapat dalam bentuk Peraturan Daerah, yaitu Perda Kota Gresik Nomor 7 Tahun 2013 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima. Perda Kota Gresik tersebut merupakan salah satu bentuk jenis peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang (UU) Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Konsep PKL dalam perumusan perundang-undangan dalam penataan dan pembinaan PKL di Kota Gresik saat berlaku, lebih cenderung melihat PKL dari sisi gangguannya. Konsep ini jelas akan mematikan sektor ekonomi yang paling kecil yaitu PKL. Seperti dalam tujuan Perda Kota Gresik Nomor 7 Tahun 2013 Pasal 3 yang berbunyi : “Tujuan Peraturan Daerah ini dibentuk adalah untuk : a. memberikan kesempatan berusaha bagi PKL melalui penetapan lokasi sesuai dengan peruntukannya; b. menumbuhkan dan mengembangkan kemampuan usaha PKL menjadi usaha ekonomi mikro yang tangguh dan mandiri; dan c. untuk mewujudkan kota yang bersih, indah, tertib dan aman dengan sarana dan prasarana perkotaan yang memadai dan berwawasan lingkungan”. Dalam tujuan perda ini tidak dicantumkan secara eksplisit tentang pembinaan PKL. Sehingga dalam perda tentang penataan dan pembinaan PKL di masa yang akan datang perlu dicantumkan dalam tujuan pembentukan Perda Penataan dan

Pembinaan PKL, yaitu salah satunya pembinaan dan pengembangan PKL.

Dari sisi PKL, keberadaan Perda Kota Gresik No.7 Tahun 2013, dianggap penghambat usaha para PKL tersebut, sehingga keberadaannya kurang efektif, terutama yang menyangkut kewajiban PKL. Ketaatan masyarakat terhadap peraturan, salah satunya faktor relevansi aturan hukum secara umum, dengan kebutuhan hukum dari orang-orang yang menjadi target aturan hukum secara umum itu.³⁷ PKL di kota Gresik perlu diakui sebagai pelaku ekonomi yang merupakan bentuk nyata Sistem Ekonomi Kerakyatan.

Sebenarnya dalam konsideran Perda Kota Gresik Nomor 7 Tahun 2013 telah menyatakan: “ bahwa pedagang kaki lima (PKL) adalah usaha perdagangan sektor informal yang merupakan perwujudan hak masyarakat dalam berusaha dan perlu diberi kesempatan untuk berusaha guna memenuhi kebutuhan hidupnya.”

Pada kenyataannya dalam wujud nyata proses perekonomian tidak dapat dihindarkan adanya persaingan antara pelaku ekonomi, terutama persaingan pada sektor swasta. Perlu dihindari pelaku ekonomi swasta yang bermodal modal besar mematikan pelaku ekonomi swasta yang bermodal kecil. Pada tataran ini Pemerintah Kota Gresik harus berperan menjaga keseimbangan tersebut. Salah satunya yaitu para usaha masyarakat dalam bentuk PKL.

Pengaturan perekonomian tidak boleh dilepaskan upaya membangun kesejahteraan masyarakat, terutama mendorong tercapainya penanggulangan kemiskinan. Pemerintah Kota Gresik tidak semata-mata menciptakan Kota Gresik yang aman, bersih, dan tertib, melainkan pula membina PKL sebagai pelaku ekonomi menjadi pedagang yang mandiri.

Untuk pengembangan usaha PKL, Pemerintah Kota Gresik berkewajiban memberikan pembinaan dalam penataan dan pemberdayaan, seperti dalam pembinaan

³⁷ Susan Andriyani, *Loc.Cit*

dan penataan PKL Perda Kota Gresik Nomor 7 Tahun 2013 Pasal 5 antara lain berupa :

- a) pendataan
- b) perencanaan penyediaan ruang bagi kegiatan sektor informal
- c) bimbingan dan penyuluhan manajemen usaha
- d) pengembangan usaha melalui kemitraan dengan pelaku usaha yang lain termasuk dengan perusahaan di Kabupaten Gresik dalam bingkai *corporate social responsibility* (tanggung jawab sosial perusahaan)
- e) bimbingan dan fasilitasi akses permodalan
- f) penyediaan lokasi baik permanen dan non permanen
- g) peningkatan sarana dan prasarana PKL
- h) penguatan kelembagaan
- i) fasilitasi kerjasama antar daerah.³⁸

Dalam perkembangannya harus diakui bahwa keberadaan PKL di Daerah menimbulkan banyak permasalahan khususnya terkait dengan keamanan, ketertiban, kenyamanan dan kebersihan di Daerah. Di sisi lain keberadaan PKL di Daerah juga adalah potensi yang perlu dikembangkan karena secara ekonomi dan sosial memiliki nilai-nilai luhur berupa kerja keras, kemandirian, keharmonisan dan kreatifitas juga memberikan kontribusi bagi pembangunan di Daerah.³⁹

Untuk berjalannya Perda Kabupaten Gresik Nomor 7 Tahun 2013 tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL, maka pemerintah Kabupateb Gresik wajib memberikan pengarahan dan pembinaan mengenai lokasi relokasi PKL seperti dalam perda pasal 6 yang berisi antara lain:

- a. Bupati berwenang untuk menetapkan, memindahkan dan menutup lokasi PKL.
- b. Penetapan, pemindahan, dan penutupan lokasi PKL sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memperhatikan aspirasi PKL, kearifan lokal, kepentingan sosial, ekonomi, kebersihan, keindahan, ketertiban dan keamanan lingkungan di sekitarnya dan sesuai dengan Peraturan Daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten.
- c. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penetapan, pemindahan dan penutupan

³⁸ Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 7 Tahun 2013 tentang Penataan dan Pemberdayaan PKL

³⁹ Ibid

lokasi PKL diatur dengan Peraturan Bupati.

2.5 Efektivitas Pelaksanaan Perda Kabupaten Gresik Nomor 7 Tahun 2013

Dari hasil penelitian yang sudah penulis lakukan terkait dengan Efektivitas Penerapan Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 7 tahun 2013 tentang Penataan dan Pemberdayaan Pedagang Kaki Lima, setelah melalui begitu banyak proses mulai dari dilakukannya wawancara, sehingga terkumpulnya data-data yang cukup komprehensif yang sudah coba penulis susun secara sistematis tentang permasalahan-permasalahan Penerapan Peraturan Daerah di Kabupaten Gresik, penulis akan menuliskan mengenai efektivitas peraturan tersebut, sebagai berikut :

1. Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 7 Tahun 2013 tentang penataan dan pemberdayaan PKL dikatakan efektif karena :
 - a. Sudah banyak PKL yang terdaftar, sehingga dalam proses pemindahan lokasi akan menjadi lebih gampang;
 - b. Sudah ada bantuan sarana dan prasarana dari Pemerintah Gresik untuk para PKL;
 - c. Pedagang Kaki Lima di beberapa lokasi strategis Kabupaten Gresik sudah tertib. Dengan dijalankannya kegiatan berdagang dengan sistem buka tutup yang sesuai jadwal, juga berjalannya Lokasi Binaan di ruas-ruas jalan tertentu dengan tertib;
 - d. PKL yang berdagang pada lokasi yang bukan peruntukannya sudah berkurang;
 - e. Jalan-jalan disekitar pusat Kota Gresik sudah rapi (steril dari PKL yang berjualan sembarangan);
 - f. Pedagang Kaki Lima menjual barang-barang yang sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.
2. Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 7 Tahun 2013 tentang penataan dan pemberdayaan PKL dikatakan tidak efektif karena :
 - a. Belum ada Pedagang Kaki Lima yang memiliki Tanda Daftar Usaha (TDU);
 - b. Masih banyak PKL yang belum terdaftar, disebabkan karena sosialisasi Perda yang tidak merata, juga para PKL yang memiliki ego yang tinggi untuk tunduk terhadap peraturan yang ada;
 - c. Terkait dengan penetapan lokasi PKL, masih banyak dari PKL di kecamatan-kecamatan yang jauh dari pusat kota belum tertata dengan rapi;
 - d. Dukungan pembimbingan maupun modal belum berjalan dengan baik untuk meningkatkan kemampuan berusaha PKL;
 - e. Sarana dan prasarana yang belum merata disemua daerah;

- f. Masih banyak PKL yang memiliki tempat berjualan yang tidak memenuhi kriteria;
- g. Pengolahan, pengembangan jaringan, dan promosi belum berjalan dengan baik, disebabkan karena masih kurangnya sarana dan prasarana;
- h. Masih ada PKL yang berjualan di lokasi yang bukan peruntukannya.

Dari beberapa paparan diatas mengenai Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 7 tahun 2013 mengenai Penataan dan Pemberdayaan PKL, penulis memberikan pendapat dengan mengacu pada teori efektivitas hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto mengatakan bahwa efektif adalah taraf sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum mencapai sasarannya dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia sehingga menjadi perilaku hukum.⁴⁰ Dari pengertian efektivitas hukum tersebut, bahwasanya hukum dianggap efektif jika sudah terdapat dampak hukum yang positif dan bisa merubah perilaku manusia menjadi perilaku hukum, maka Peraturan Daerah Kabupaten Gresik Nomor 7 tahun 2013 mengenai penataan dan pemberdayaan PKL sudah efektif, akan tetapi tidak efektif secara keseluruhan. Selanjutnya melihat PKL yang sudah tertata dengan baik dipusat-pusat kota Perdanya terlihat efektif, namun jika melihat ke pelosok-pelosok atau kecamatan yang jauh dari pusat kota yang PKL nya tidak tertata dengan baik maka Perda tersebut tidak efektif. Disini bisa penulis nilai bahwa dalam 1 Pasal ada 2 sisi yaitu dari satu sisi efektif di beberapa lokasi tertentu dan disisi lain tidak efektif, juga terdapat Pasal yang memang efektif secara keseluruhan dan ada yang tidak efektif sama sekali.

2.5.1 Penertiban PKL oleh Satuan Polisi Pamong Praja

Berdasarkan hasil wawancara yang penulis lakukan ditertibkannya Pedagang Kaki Lima Oleh satuan Polisi Pamong Praja sebagai berikut :⁴¹

- a) Pedagang Kaki Lima diterbitkan karena mereka selaku pedagang

⁴⁰ Soerjono Soekanto, 1988, Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi, Op. Cit., h. 80

⁴¹ Wawancara, Suyanto (Nama Samaran) Satuan Polisi Pamong Praja, pada tanggal 8 maret 2024

tidak berdagang pada tempat yang semestinya, yaitu lokasi-lokasi yang diperbolehkan untuk ditempati oleh PKL. Akan tetapi para Pedagang Kaki Lima berjualan di tempat-tempat umum seperti Trotoar, lapangan Parkir, perempatan jalan dan jalan yang bukan lokasi binaan, dan lain sebagainya. Lokasi-lokasi yang diperbolehkan dan tidak diperbolehkan untuk berjualan sudah diberikan tanda atau rambu-rambu, meskipun belum menyeluruh.

- b) Pedagang Kaki Lima ditertibkan karena mereka berjualan di fasilitas umum yang merupakan milik Negara atau Swasta, dimana Lokasi tersebut tidak diperbolehkan untuk berjualan.
- c) Ada di antara para Pedagang Kaki Lima yang menjual barang-barang yang mencurigakan, dimana barang-barangnya diduga ilegal oleh satuan polisi pamong praja.
- d) Para Pedagang Kaki Lima belum memiliki TDU, minimal kalau belum punya TDU mereka harus punya surat izin menempati (SIM) sehingga ketika terjadi razia yang memiliki surat izin menempati (SIM) bisa menjadi pengganti TDU sementara.

Sesuai pada Perda Kota Gresik Nomor 7 Tahun 2013 Bab V Pasal 17

yang berisi:

- a. Penertiban atas pelanggaran Peraturan Daerah dilaksanakan oleh Satuan Polisi Pamong Praja sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.
- b. Dalam menjalankan penegakan Peraturan Daerah Satuan Polisi Pamong Praja berkoordinasi dengan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Daerah.
- c. Ketentuan pengawasan dan penertiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati.

Adapun Tanda Daftar Usaha di atur dalam bab IV bagian ke 1 Ketentuan

Izin Tanda Daftar Usaha dan Syarat Permohonan Izin Tanda Daftar Usaha diatur

dalam pasal 11, Adapun bunyi pasal 11 dibawah ini :

Pasal 11

- 1. Setiap orang yang melakukan usaha PKL pada fasilitas umum yang ditetapkan dan dikuasai oleh Pemerintah Daerah wajib memiliki Izin TDU.
- 2. Tata cara untuk memperoleh Izin TDU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Bupati.
- 3. Jangka waktu berlakunya izin TDU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah 2 (dua) tahun dan dapat diperpanjang.
- 4. Bupati atau pejabat lain yang ditunjuk dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan Izin TDU beserta seluruh syarat terpenuhi harus memberikan keputusan diterima atau tidak permohonan tersebut dan disertai alasan apabila permohonannya ditolak.

5. Bupati dalam memberikan keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus mempertimbangkan lokasi yang telah ditetapkan.
6. Persyaratan dan tata cara permohonan dan pemberian Izin TDU diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati.

Adapun Hak Tanda Daftar Usaha dalam pasal 13 yang berbunyi sebagai berikut

:

Pasal 13

Untuk menjalankan kegiatan usahanya, pemegang Izin TDU berhak:

- a. mendapatkan perlindungan, kenyamanan dan keamanan dalam menjalankan usaha;
- b. menggunakan tempat usaha sesuai dengan Izin TDU;
- c. mendapatkan informasi dan sosialisasi atau pemberitahuan terkait dengan kegiatan usaha di lokasi yang bersangkutan; dan
- d. mendapatkan pengaturan, penataan, pembinaan, supervisi dan pendampingan dalam pengembangan usahanya.

Adapun Kewajiban Tanda Daftar Usaha dalam pasal 14 yang berbunyi sebagai

berikut :

Pasal 14

Untuk menjalankan kegiatan usahanya, pemegang Izin TDU wajib :

- a. memelihara kebersihan, keindahan, ketertiban, keamanan dan kesehatan lingkungan tempat usaha;
- b. menempatkan sarana usaha dan menata barang dagangan dengan tertib dan teratur;
- c. membuat tempat usahanya dengan sistem bongkar pasang atau yang mudah dipindahkan;
- d. mengemas dan memindahkan peralatan dan dagangannya dari lokasi tempat usahanya setelah selesai menjalankan kegiatan sesuai waktu yang telah ditentukan;
- e. menempati sendiri tempat usaha sesuai Izin TDU yang dimilikinya;
- f. menutup usahanya untuk sementara waktu apabila lokasi sewaktu-waktu digunakan untuk acara dan atau kegiatan yang berhubungan dengan kepentingan Pemerintah Daerah, yang penentuan hari dan lamanya libur usaha PKL disesuaikan dengan kebutuhan Pemerintah Daerah;
- g. mengosongkan tempat usaha apabila Pemerintah Daerah mempunyai kebijakan lain atas lokasi tempat usaha tanpa meminta ganti rugi;
- h. mematuhi ketentuan penggunaan lokasi PKL, ketentuan waktu usaha PKL dan ketentuan jenis usaha PKL yang ditetapkan oleh Bupati;
- i. mematuhi semua ketentuan yang ditetapkan dalam izin TDU PKL;
- j. mengosongkan tempat usaha dan tidak meninggalkan sarana dan prasarana di luar jam operasional yang telah ditentukan oleh Bupati atau pejabat yang ditunjuk;
- k. membayar retribusi sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan;

dan

1. menyerahkan tempat usaha atau lokasi usaha tanpa menuntut ganti rugi dalam bentuk apapun, apabila lokasi usaha tidak ditempati selama 1 (satu) bulan atau sewaktu-waktu lokasi tersebut dibutuhkan oleh Pemerintah Daerah.

Adapun Hak Tanda Daftar Usaha dalam pasal 13 yang berbunyi sebagai berikut

:

Pasal 15

Untuk menjalankan kegiatan usahanya pemegang Izin TDU dilarang :

- a. mengubah, menambah dan mengurangi fungsi pada lokasi PKL yang telah diizinkan dan atau ditentukan oleh Pemerintah Daerah;
- b. merombak, menambah dan mengubah fungsi serta fasilitas yang ada di tempat atau lokasi usaha PKL yang telah ditetapkan dan/atau ditentukan Bupati;
- c. mempergunakan tempat usaha sebagai tempat tinggal;
- d. mengganti bidang usaha dan/atau memperdagangkan barang ilegal;
- e. melakukan kegiatan usaha di lokasi PKL selain yang telah dinyatakan dalam Izin TDU;
- f. mengalihkan TDU kepada pihak lain sesuai dengan peraturan perundangan;
- g. menggunakan badan jalan untuk tempat usaha, kecuali yang ditetapkan untuk lokasi PKL terjadwal dan terkendali;
- h. PKL yang kegiatan usahanya menggunakan kendaraan dilarang berdagang di tempat-tempat larangan parkir, pemberhentian sementara, atau trotoar; dan
- i. menelantarkan dan/atau membiarkan kosong lokasi tempat usaha tanpa kegiatan secara terus-menerus selama 1 (satu) bulan.