

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Salah satu permasalahan sosial yang saat ini dihadapi oleh pemerintah Indonesia adalah pengangguran. Data dalam BPS tahun 2016 menunjukkan bahwa di Jawa Timur tersedia sekitar 438.384 lapangan pekerjaan yang terdaftar, sedangkan jumlah pencari lapangan pekerjaan adalah sebesar 646.414 orang. Dalam hal ini berarti ada orang yang akan tersisih atau tidak terserap dalam lapangan pekerjaan tersebut. Selain itu, dalam perjalanannya juga ada banyak penghapusan lowongan pekerjaan. Penghapusan lowongan yang dilakukan oleh perusahaan penyedia lapangan pekerjaan tercatat sejumlah 20.667 selama tahun 2016. Tidak hanya itu, bahkan tenaga kerja yang sudah terserap dalam dunia kerja pun bisa terkena pemutusan hubungan kerja dengan berbagai sebab yang menjadi alasan perusahaan dalam melakukan pemutusan hubungan kerja terhadap karyawannya. Sehingga akan menambah tingkat pengangguran. Tingkat pengangguran terbuka (TPT) di Jawa Timur pada Agustus 2016 yaitu sebesar 4,21 persen atau sekitar 63 ribu orang, jumlah TPT tersebut relatif meningkat jika dibandingkan dengan Februari 2016 yaitu 4,14 persen. Dalam Berita Resmi Statistik Provinsi Jawa Timur penyebab bertambahnya tingkat pengangguran di Jawa Timur tersebut disebabkan oleh adanya kesenjangan antara *supply* tenaga kerja yang tersedia dengan *demand* atau kebutuhan perusahaan atau usaha.

Sektor informal merupakan alternatif pekerjaan yang banyak dipilih oleh masyarakat sebagai akibat dari banyaknya pengangguran yang disebabkan oleh tidak sebandingnya jumlah lapangan pekerjaan sektor formal dengan banyaknya tenaga kerja yang tersedia (Akhadiyah, 2017). Di Jawa Timur sebagian besar

penduduknya bekerja dalam sektor informal, dalam data BPS tahun 2016 tercatat bahwa ada 62,12 persen atau sekitar 11,87 juta penduduk yang bekerja pada sektor informal, sisanya bekerja pada sektor formal. Bromley dalam Manning (1996:185) menyatakan bahwa sektor informal merupakan sisi lain dari akses ekonomi suatu negara dan sering dianggap parasit. Hal itu disebabkan karena sektor informal di negara-negara sedang berkembang memberikan sumbangan terhadap kekacauan dan kriminalitas.

Manning (1996:139) menyatakan bahwa kemunculan sektor informal tidak terlepas dari adanya sektor formal, karena sektor informal merupakan implikasi dari sektor formal. Konsep sektor formal sendiri dapat diartikan sebagai pekerja bergaji atau harian dalam pekerjaan yang permanen, misalnya pekerjaan dalam dunia industri, kantor pemerintah, dan perusahaan besar yang lainnya. Pada tahun 2016 sebanyak 37,88 persen atau sekitar 7,42 juta orang penduduk Jawa Timur bekerja pada sektor formal. Dalam kegiatan formal itu sendiri, sebanyak 90,09 persen atau sebanyak 6,52 juta orang berstatus sebagai buruh atau karyawan atau pegawai. Sektor formal mempunyai ciri yaitu kegiatan ekonomi yang terorganisir, terdaftar serta dilindungi hukum. Sedangkan untuk kegiatan ekonomi yang tidak memenuhi ciri atau karakteristik tersebut maka termasuk dalam istilah sektor informal (Akhadiyah, 2017).

Keberadaan sektor ekonomi informal dapat ditemukan hampir di seluruh pusat perkotaan. Sektor informal ini telah menjadi penopang ekonomi nasional yang cukup tangguh dalam menghadapi kondisi ekonomi di tengah-tengah krisis moneter yang terjadi pada tahun 1997. Pada saat itu, sektor ekonomi informal terutama pedagang kaki lima menjadi alternatif perekonomian masyarakat (Khanifah, 2014).

Secara mayoritas masyarakat yang bergerak dalam ekonomi informal adalah masyarakat yang tersingkirkan dari persaingan bursa kerja sektor ekonomi formal. Oleh sebab itu, banyak dijumpai pedagang-pedagang kecil seperti pedagang asongan, pedagang keliling atau yang disebut dengan pedagang kaki lima (PKL) (Todaro dan Smith, 2007). Trisniawan (2016) menyatakan bahwa pada negara sedang berkembang sekitar 30-70% populasi tenaga kerja di perkotaan bekerja di sektor informal (Trisniawan, 2016).

Berdasarkan uraian tersebut, maka fenomena pedagang kaki lima bisa saja terjadi karena minimnya lapangan pekerjaan yang tersedia, pendidikan yang rendah, keterampilan dan modal yang terbatas maka orang-orang tersebut lebih memilih bekerja dengan cara berjualan di pinggir jalan, trotoar maupun di ruang-ruang publik seperti alun-alun. Mereka cenderung untuk mencari tempat yang dianggap strategis dan bergerak mendekati konsumen untuk menawarkan barang-barang dagangannya. Akan tetapi tanpa mereka sadari hal tersebut dapat menyebabkan penurunan kualitas perkotaan dengan pemandangan perkotaan yang terkesan kumuh dan menyebabkan kemacetan karena aktivitas dari pedagang kaki lima tersebut yang berada di badan jalan serta mengganggu keamanan dan kenyamanan masyarakat karena tidak sesuai dengan fungsi ruang publik.

Sektor informal terutama pedagang kaki lima ini menjadi suatu permasalahan yang penting karena kehadirannya yang sering menimbulkan masalah, dan menjadi persoalan yang terjadi pada banyak daerah karena keberadaannya yang ada di tengah kota serta menempati ruang publik seperti trotoar yang dapat menimbulkan masalah kebersihan, ketertiban, kenyamanan kota (Khanifah, 2014).

Keberadaan PKL yang menimbulkan beberapa permasalahan tersebut, membuat pemerintah harus memperhatikan dengan serius dan menangani permasalahan pedagang kaki lima dengan solusi yang tepat. Karena bagaimanapun juga dalam menangani permasalahan PKL bukanlah perkara yang mudah. Kebijakan untuk menggusur serta menata PKL akan menghasilkan berbagai macam respon.

Demikian pula halnya yang terjadi di Kota Mojokerto, sektor perdagangan menjadi salah satu sektor terpenting dalam roda perekonomian di kota ini. Sehingga menjadi hal yang wajar terjadi ketika para pengangguran melakukan suatu upaya yang positif untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka dengan memutuskan untuk memilih bekerja pada sektor informal perdagangan. Salah satu sektor informal yang banyak diminati oleh para pengangguran (selain orang yang memang sudah lama bekerja di sektor ini) adalah pedagang kaki lima (Khanifah, 2014).

Hampir di seluruh sudut kota Mojokerto terdapat pedagang kaki lima. Setiap tahun jumlah pedagang kaki lima terus mengalami peningkatan terutama yang berada di daerah Alun-alun dan Joko Sambang. Pemerintah Mojokerto telah membahas mengenai permasalahan yang ada di dua tempat itu, dan akhirnya upaya relokasi merupakan salah satu alternatif yang ditempuh dalam menyelesaikan permasalahan tersebut.

Kebijakan pemerintah Kota Mojokerto dalam merelokasi PKL tersebut dimaksudkan untuk menjadikan ruang publik sesuai dengan fungsinya misalnya seperti trotoar, badan jalan, alun-alun, taman kota dan ruang publik lainnya. Keberadaan PKL di ruang-ruang publik kota sudah ada sejak lama dan semakin

hari jumlahnya semakin bertambah. Untuk itu diperlukan peran pemerintah dalam mengatur dan menata keberadaan PKL. Penataan PKL di Kota Mojokerto tersebut telah diatur dalam peraturan daerah nomor 5 tahun 2005 tentang penataan dan pembinaan pedagang kaki lima serta Peraturan Walikota Mojokerto Nomor 19 Tahun 2012 tentang relokasi. Salah satu isi dari peraturan daerah yang tercantum dalam perda nomor 5 tahun 2005 pasal 2 ayat 1 yaitu : untuk menjaga ketertiban dan keindahan, keamanan, ketentraman, kebersihan di wilayah Kota Mojokerto, dilarang menggunakan tempat-tempat umum, jalan umum, trotoar dan di atas saluran umum sebagai tempat kegiatan usaha pedagang kaki lima, kecuali kawasan yang ditetapkan dan diijinkan oleh walikota atau pejabat yang ditunjuk.

Berdasarkan dengan adanya peraturan tersebut maka pada tahun 2012, Pemerintah Kota Mojokerto melaksanakan kebijakan relokasi untuk PKL yang berada di Alun-alun dan PKL yang ada di Jalan Joko Sambang Kota Mojokerto. Kedua jenis PKL tersebut direlokasi karena dianggap sudah mengganggu fungsi kota dan juga PKL di daerah ini termasuk memiliki jumlah yang cukup banyak. Relokasi berawal dari PKL dari Jalan Joko Sambang yang berjumlah sekitar 125 PKL, kemudian PKL Alun-alun yang berjumlah kurang lebih 248 PKL yang kemudian mereka disuruh menempati lapak yang sudah disediakan oleh pemerintah yaitu di Kawasan Benteng Pancasila.

Sebenarnya wacana relokasi sudah ada sejak tahun 2010 namun relokasi bukanlah hal yang mudah untuk diterima begitu saja oleh PKL. Berbagai macam upaya sebagai bentuk penolakan telah dilakukan, hingga pada akhirnya membutuhkan waktu yang lama untuk memperoleh kesepakatan. Pemerintah daerah setempat berharap di tempat yang baru ini dapat menjadi sentra aktivitas

sektor informal yang bisa menjadi daya tarik perdagangan berbasis lokal, yang pada akhirnya dapat meningkatkan perekonomian kota Mojokerto melalui kegiatan ekonomi skala kecil yang dilakukan oleh para pedagang kaki lima.

Akan tetapi kebijakan penataan dan pembinaan yang sudah diterapkan dalam waktu yang cukup lama yaitu sekitar 6 tahun, pada kenyataannya yang terjadi saat ini tidak berjalan sesuai dengan harapan pemerintah Kota Mojokerto. Kebijakan tersebut sepertinya belum bisa menyelesaikan permasalahan PKL. Karena meskipun sudah di relokasi namun masih ada permasalahan yang muncul di tempat yang baru.

Sesuai dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Setiawan dkk, (2012) bahwa dalam pelaksanaan program penataan dan pembinaan pedagang kaki lima di Kota Mojokerto tersebut masih terdapat banyak permasalahan, yaitu permasalahan yang berasal dari pihak pemerintah kota maupun permasalahan yang berasal dari pihak pedagang kaki lima seperti masih banyaknya keberadaan PKL yang keberadaannya tidak sesuai dengan peraturan yang sudah ditetapkan oleh pemerintah kota (Setiawan dkk, 2012).

Permasalahan yang terjadi di tempat relokasi yaitu ada beberapa PKL yang menyewakan bahkan menjual lapak yang diberikan oleh pemerintah secara gratis kemudian dijual dengan harga jutaan rupiah. Hal ini tentu saja tidak sesuai dan melanggar kesepakatan yang sudah dibuat antara PKL dengan Pemerintah Kota Mojokerto. Pedagang kaki lima diizinkan untuk menempati tempat tersebut, tetapi justru dipindahtangkankan dengan berbagai macam alasan. Mengetahui hal tersebut, pemerintah hanya diam saja. Belum ada sanksi dan hukuman yang tegas untuk pedagang yang melanggar peraturan yang telah disepakati bersama.

Hal ini tidak sesuai dengan teori kelembagaan dimana kelembagaan dibentuk untuk mengatur aktivitas masyarakat dalam suatu lingkungan. Douglas North (1990) yang merupakan sejarawan ekonomi terkemuka mengartikan kelembagaan sebagai batasan-batasan yang dibuat untuk membentuk pola interaksi yang harmonis antara individu dalam melakukan interaksi politik, sosial, dan ekonomi (North, 1990). Secara singkatnya, kelembagaan dapat diartikan sebagai suatu aturan main yang berlaku dalam masyarakat yang disepakati oleh anggota masyarakat tersebut sebagai sesuatu yang harus diikuti, dipatuhi dan mempunyai kekuatan sanksi. Sehingga tercipta keteraturan dan kepastian interaksi di antara sesama anggota dalam masyarakat. Interaksi yang dimaksud adalah kegiatan ekonomi, politik maupun sosial.

Tidak hanya itu, sampai saat ini masih ada beberapa PKL yang melakukan tindakan yang melanggar peraturan dengan tetap berjualan di daerah terlarang yaitu di pinggir jalan sekitar alun-alun. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Akhadiyah dan Jatiningih (2017) bahwa pedagang kaki lima (PKL) alun-alun Mojokerto melakukan perlawanan atau resisten terhadap kebijakan relokasi yang dilakukan oleh pemerintah kota Mojokerto dengan beberapa tindakan yaitu dengan aksi protes, negoisasi, curang dan membandel.

Hasil penelitian Nasikhah (2014) juga menunjukkan bahwa setelah PKL di relokasi ke kawasan Benteng Pancasila ada beberapa masalah, seperti perubahan kondisi dalam aspek ekonomi yaitu dari segi penghasilan, akses modal dan retribusi yang tidak stabil dirasakan oleh PKL Alun-alun daripada PKL Joko Sambang. Pada aspek sosial dari segi paguyuban, konflik dan persaingan usaha menunjukkan PKL Alun-alun mengalami konflik dualisme paguyuban dan paguyuban pasif. Aspek lingkungan dari segi kenyamanan, keamanan,

kebersihan, ketertiban serta pembagian lapak menunjukkan bahwa pembagian ukuran lapak yang tidak sama pada seluruh jenis PKL Alun-alun. Sehingga terjadi perbedaan penilaian keberhasilan antara PKL Alun-alun dan Joko Sambang karena perbedaan kondisi PKL serta sistem pengelolaan oleh paguyuban (Nasikhah, 2014).

Dalam pembagian lapak di tempat lokasi ternyata menghadapi suatu masalah. Dimana ada suatu kesalahan pendataan jumlah PKL oleh petugas yang mengakibatkan adanya pembagian ukuran lapak yang tidak sama yaitu ada PKL yang mendapat tempat luas, ada yang sempit bahkan ada juga yang tidak kebagian tempat. Hal tersebut karena jumlah lapak yang disediakan di tempat relokasi ternyata lebih sedikit daripada jumlah PKL yang direlokasi. Sehingga membuat PKL harus membagi lapaknya dengan PKL yang lain. Hal ini tidak sesuai dengan perjanjian awal relokasi, dan juga membuat PKL merasakan ketidakadilan.

Hal itu dibuktikan dengan hasil penelitian Khanifah (2014) bahwa interaksi yang dilakukan oleh tim relokasi Mojokerto dengan pedagang kaki lima masih belum sempurna yaitu masih terjadi kesalahan dalam melakukan sosialisasi awal terutama pada saat pendataan jumlah pedagang kaki lima. Selain itu, kerjasama tentang pembinaan dan peminjaman modal yang dijanjikan oleh tim relokasi kepada para pedagang kaki lima juga masih belum terlaksana karena prosedur tentang sertifikat bagi para pedagang belum terselesaikan.

Dari masalah-masalah yang terjadi paska relokasi tersebut, maka dapat diketahui bahwa sebenarnya upaya pengelolaan dan penataan PKL tidak hanya membutuhkan perhatian dalam segi fisik saja dengan relokasi, tetapi ada

masalah yang harus lebih diperhatikan lagi yaitu pada keberadaan perjanjian atau kontrak. Kejelasan perjanjian atau kontrak tersebut sebagai aturan main dalam pengelolaan PKL. Dengan terselenggaranya perjanjian atau kontrak dimungkinkan dapat membuat iklim usaha yang kondusif dalam pengembangannya, dan akan mengefektifkan pengelolaan dan penataan PKL, sehingga mendorong perkembangan dan peningkatan skala usaha PKL tanpa mengabaikan ketertiban, kebersihan, dan keindahan kota.

Dari beberapa kondisi yang ada tersebut maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang tata kelola kelembagaan (perjanjian/kontrak) PKL serta dampak adanya perjanjian/kontrak PKL terhadap keberlanjutan usaha PKL. Karena bagaimanapun juga PKL adalah suatu bentuk perekonomian skala kecil yang memerlukan pembinaan dan pemberdayaan. Sedangkan tata kelola kelembagaan (perjanjian/kontrak) mempunyai peran yang sangat penting dalam upaya meningkatkan kepastian, keteraturan dalam masyarakat serta membatasi perilaku-perilaku yang dapat merugikan pihak lain.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana keberadaan perjanjian (kontrak) pada pengelolaan pedagang kaki lima di kawasan Benteng Pancasila Kota Mojokerto?
2. Bagaimana dampak perjanjian (kontrak) pada keberlanjutan usaha pedagang kaki lima di kawasan Benteng Pancasila Kota Mojokerto?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui keberadaan perjanjian (kontrak) pada pengelolaan pedagang kaki lima di kawasan Benteng Pancasila Kota Mojokerto.
2. Untuk mengetahui dampak perjanjian (kontrak) pada keberlanjutan usaha pedagang kaki lima di kawasan Benteng Pancasila Kota Mojokerto.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan menambah khasanah ilmu pengetahuan yang bermanfaat untuk perkembangan ilmu sosial, khususnya dalam bidang ekonomi pembangunan.

2. Secara Praktis

- a. Penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan informasi atau referensi bagi peneliti selanjutnya yang mempunyai kesamaan minat terhadap kajian ini.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan menjadi bahan masukan serta pertimbangan bagi pemerintah terkait dalam menetapkan kebijakan tentang pedagang kaki lima.