

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian PKL

Istilah PKL atau Pedang Kakli Lima itu sendiri merupakan warisan dari jaman Inggris yang diambil dari ukuran lebar trotoar. Sedangkan PKL itu sendiri merupakan suatu usaha perdagangan yang menaruh barang dagangannya di atas lapak-lapak yang berukuran kecil yang berada di tempat-tempat keramaian dan pada pinggiran jalan-jalan utama. Yang tergolong kelas PKL adalah para pedagang yang menjajakan barang dagangannya pada lapak-lapak yang lasim disebut dengan gerobak dorong yang dapat dipindah-pindahkan, sehingga bagi mereka yang berjualan pada pagi hari hingga pada sore hari akan membawa pulang rombongan / gerobaknya waktu malam sebaliknya bagi yang berjualan pada malam hari akan mambawa pulang rombongan / gerobaknya pada pagi atau siang hari setelah mereka selesai berjualan.

Dalam sejarah Negara Indonesia istilah pedagang informal jarang sekali kita dengar. bahkan istilah itu tidak pernah kita dengar sama sekali. Dalam perjalanannya istilah pedagang informal tersebut dikemudian hari populer dengan nama PKL (Pedagang Kaki Lima). Pedagang kaki lima merupakan salah satu bentuk sektor informal yang diartikan sebagai setiap orang yang melakukan kegiatan perdagangan yang dilakukan secara berpindah-pindah dengan modal yang terbatas serta tempat-tempat umum.

Perdagangan di sektor informal ini disebabkan karena semakin banyaknya angka pengangguran akibat dari krisis ekonomi yang melanda Indonesia. Ditambah lagi dengan banyaknya pemutusan hubungan kerja dari perusahaan-perusahaan serta bertambahnya angkatan kerja baru yang tidak tertampung di sektor formal, sehingga kondisi ini mengharuskan pemerintah kota untuk memecahkan persoalan yang terjadi, khususnya pada Pedagang Kaki Lima. Keberadaan PKL di sekitar kampus Untag Surabaya sangat bermanfaat bagi para mahasiswa yang rata-rata adalah anak indekost. Kalau tidak ada PKL mungkin akan mengalami kesulitan karena standar rata-rata anak indekost adalah dari golongan menengah ke bawah. Hal ini merupakan suatu contoh bahwa sektor informal itu bisa mensubsidi sektor formal, namun sayangnya potensi yang ada itu kurang difasilitasi, terbukti dengan keberadaan PKL masih menjadi masalah.

Merebaknya kaum pinggiran memang memperburuk wajah kota namun, kaum pinggran bukan satu-satunya pembuat masalah. Persoalan sebenarnya adalah tidak adanya kebijakan atau letak kota yang berkelanjutan. Seharusnya pemkot menyediakan Peraturan Daerah (Perda) dalam mengatur, menata sekaligus memberdayakan kaum pinggiran. Hal itu penting karena kaum pinggiran juga merupakan asset daerah yang memberikan masukan pada Pemkot, yang menjadi fenomena perkotaan adalah sebenarnya kemiskinan sebab PKL hanya merupakan akses dari kemiskinan di perkotaan. Problematika PKL akan terus menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah kota dari waktu ke waktu sehingga dalam satu bulan saja media massa yang ada di

Surabaya tidak bisa “bersih” dari isu tentang PKL. Persoalan PKL merupakan persoalan yang struktural yang kait mengkait dengan persoalan sosial lainnya. Secara sosiologis pedagang kaki lima merupakan entitas sosial yang didalamnya terdapat pengelompokan-pengelompokan menurut karakteristik tertentu seperti suku, etnis dan bahasa yang mewakili suatu budaya tertentu dan keanekaragaman ini dalam konteks sosiologis dikenal dengan istilah pluralisme.

Menurut Yetty Sarjono dalam bukunya pergulatan pedagang kaki lima di perkotaan dikutip dari Tadjudin (1999) mengatakan bahwa “sektor informal adalah upaya angkatan kerja yang tidak dapat ditampung pada kegiatan yang produktif, kemudian menciptakan lapangan kerja sendiri untuk mendapatkan penghasilan. Dijelaskan lebih lanjut hubungan sketor formal secara prinsip tidak saling mengganggu sektor informal (PKL) dipandang sebagai kegiatan yang perlu dikembangkan sebagai kegiatan yang perlu dikembangkan dengan mengintegrasikan dalam sektor formal”⁴.

Seperti yang ditegaskan bahwa tingkat kontrol sosial yang dimiliki negara dapat dilihat menurut tiga skala indikator yaitu :

1. *Compliance* (kepatuhan) penduduk terhadap peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh negara serta pelaksanaan penegakannya dilakukan oleh aparat negara
2. Partisipasi dalam arti keadilan penduduk berperilaku menurut dan melalui struktur kelembagaan yang ditetapkan oleh negara

⁴ Yetty Sarjono, Pergulatan Pedagang Kaki Lima di Perkotaan, 1999, hal. 12

3. Legitimasi berupa penerimaan penduduk terhadap aturan-aturan negara dan kontrol sosial negara sebagai benar dan baik.

Dari tiga indikator kontrol sosial dari negara terhadap masyarakatnya seperti disebutkan di atas, maka formalisasi perdagangan di sektor informal di kota-kota besar dimaksudkan untuk :

1. Pemerintah kota dapat menanamkan rasa *compliance* (kepatuhan) pedagang terhadap aturan-aturan yang ditetapkan oleh pemerintah kota yang lebih luas;
2. Dengan formalisasi diharapkan adanya partisipasi dari para pedagang untuk ikut menyukseskan program pemerintah kota baik secara ekonomi maupun politik untuk masa depan melalui mekanisme dan struktur kelembagaan yang telah ditetapkan
3. Dengan formalisasi yang dilakukan pemerintah kota, maka diharapkan akan mendapatkan legitimasi dari para pedagang sehingga kontrol sosial yang dilakukan oleh pemerintah kota akan mendapatkan suatu pembenaran.

Menurut salah seorang PKL (31 Mei 2007) sebagai berikut : menurut Ibu Tutik, anak saya tiga orang, yang nomor satu dengan nomor dua sudah duduk di SMU, sedangkan yang ketiga duduk di kelas 2 SLTP, saya (Ibu Tutik) setiap pagi pergi ke pasar berbelanja barang-barang untuk keperluan berjualan pada malam hari, sedangkan suami ibu Tutik adalah seorang pekerja harian lepas yang dalam kondisinya terkadang jadi tukang batu, kalau lagi sepi jadi tukang becak. Dalam kesempatan lain ibu tutik juga mengungkapkan

bahwa pada siang hari ia sering berjualan rokok di kios pinggir jalan, nanti kalau anak perempuan saya sudah pulang sekolah baru dia menggantikan saya untuk berjualan sampai sore hari dan itu dilakukannya setiap hari bersama anaknya⁵.

Itulah salah satu potret kehidupan warga kampung yang ulet tetapi sederhana, dengan pekerjaan yang sederhana dan apa adanya, ternyata dia juga mampu menghidupi keluarganya., bahkan dengan pekerjaannya yang sederhana itu dia mampu juga menyekolahkan anak-anaknya. Tentang pelanggan-pelanggannya ibu Tutik mengatakan : seperti biasa yang menjadi pelanggan-peanggan saya adalah warga dekat sini-sini saja dan orang-orang yang kebetulan lewat daerah dekat sini.

Dari apa yang disebutkan tadi, dapat dikatakan bahwa para pelanggan ibu Tutik datang dari berbagai lapisan masyarakat, baik mereka yang datang dari masyarakat kampung sekitar maupun dari kalangan pegawai kantor, para pemuda dan para mahasiswa.

Untuk lokasi pedagang kaki lima biasanya mereka akan memilih tempat-tempat yang dirasa sesuai dengan jenis barang dagangannya untuk mendekatkan dan mendapatkan konsumen yang lebih mudah dijangkau. Oleh karenanya dalam pengambil lokasi pedagang kaki lima lebih mendasarkan atas asumsinya masing-masing, dengan menyesuaikan kondisi di lapangan. Disamping pertimbangan tersebut keberadaan pedagang kaki lima di kota-kota besar tidak lepas pula dengan kegiatan-kegiatan sektor formal yang ada.

⁵ Wawancara tanggal 31 Mei 2007

Untuk kota Surabaya keberadaan pedagang kaki lima ini hampir merata disetiap jalan atau kawasan, terutama jalan atau tempat-tempat yang ramai dan strategis. Daerah atau lokasi itulah yang dianggap strategis dalam memberikan keuntungan bagi komunitas mereka. Beberapa kawasan atau lokasi yang banyak dipergunakan Pedagang Kaki Lima, dapat dilihat dalam data berikut :

Dikawasan pasar Wonokromo yang didalamnya terkenal dengan begitu banyak keunikan dan menyimpan potensi bagi pemasukan retribusi daerah. Kawasan ini lebih banyak ditempati pedagang kaki lima dengan jenis dagangan berupa sepatu, barang loak, elektronik dan masih banyak lagi barang-barang dagangan lainnya.

Sama halnya dengan yang ada di daerah sekitar tugu pahlawan, para pedagang kaki lima yang memanfaatkan atau menggunakan trotoar dan teman-teman jalan terutama pada pagi sampai siang hari. Untuk hari minggu para PKL dikawasan ini lebih banyak dari hari - hari biasanya, sedangkan jenis barang dagangannya adalah bermacam-macam dari buah-buahan, makanan dan minuman, pakaian, sepatu, ikat pinggang, buku-buku bekas sampai yang baru semuanya ada disini. Tidak ketinggalan ditempat ini pula dijajakan berbagai mainan anak-anak yang sifatnya musiman, seperti trompet, petasan, kembang api dan lain sebagainya.

Berkembangnya kegiatan pedagang kaki lima di kota Surabaya telah membantu menyelesaikan satu permasalahan kota yang amat mendasar, yaitu keterbatasan penyediaan lapangan kerja sebab sektor ini ternyata dapat

menyerap lapangan kerja yang tidak sedikit. Selain itu juga sektor informal ini juga mampu menjadi sektor penyangga atau penyerap tenaga kerja perkotaan ketika sektor-sektor lainnya seperti industri mengalami kebangkrutan sebagai akibat krisis yang berkepanjangan. Dalam hal ini, sektor informal (PKL) ternyata keberadaannya dapat menjadi solusi atau jalan keluar bagi masyarakat ekonomi lemah, sehingga pertumbuhan sektor informal ini semakin cepat pertumbuhannya. Ironisnya, sektor informal ini ternyata keberadaannya tidak banyak diperhatikan oleh pemerintah daerah, bahkan terkadang mereka dikejar-kejar dan digusur.

Pemerintah Kota harus memiliki suatu sistem Pengelolaan perdagangan di sektor informal sebab pengembangan keberadaan Pedagang Kaki Lima jika dikelola dengan sistem yang baik maka akan mendatangkan suatu keseimbangan sosial ditengah masyarakat. Keberadaan pedagang kaki lima juga mampu menjadi katup-katup pengaman ekonomi saat terjadi krisis ekonomi yang berlanjut pada krisis multidimensi sebab keberadaan Pedagang kaki lima terbukti mampu bertahan dan menampung korban-korban pemutusan hubungan kerja (PHK), sehingga rasa putus atas akibat kehilangan pekerjaan / mata pencaharian dapat terobati.

Disisi lain keberadaan PKL yang tidak terkendali menjadi permasalahan baru bagi pemerintah kota Surabaya, karena keberadaan pedagang kaki lima yang hanya melihat kepentingan sesaat dan pribadi, akhirnya keberadaan mereka bertabrakan dengan kebijakan pemerintah. Jika kondisi ini dibiarkan terus menerus tanpa ada penyelesaian yang kongkrit dan

tuntas, maka kondisi ini berpotensi menimbulkan kerawanan politik baru bagi pemerintah dan masyarakat. Oleh karenanya pemerintah kota perlu mengakomodir dan mengambil sikap untuk merumuskan suatu kebijakan yang dapat mengakomodir semua persoalan yang timbul dan salah satu kebijakan pemerintah kota adalah dengan merelokasi atau menformalkan dan melegalkan mereka.

B. Formalisasi Menurut Pemahaman Individu Pedagang Kaki Lima

Formalisasi dimata para Pedagang Kaki Lima dimaknai sebagai peningkatan kesejahteraan dan keadilan, artinya dengan formalisasi berarti berpindahnya tempat berdagang dari tempat semula (dipinggir-pinggir jalan) menuju tempat yang telah diakomodir oleh pemerintah kota. Harus disadari bahwa pedagang kaki lima juga memerlukan tempat yang ramai, karena disitulah mereka (PKL) mendapatkan konsumen, kalau harus dipindahkan ke tempat yang sepi lantas kami dapat apa?

Masih diperlukan keterlibatan banyak pihak yang mau peduli terhadap persoalan Pedagang Kaki Lima ini. Memang mengatasi persoalan Pedagang Kaki Lima di kota yang teramat kompleks seperti di kota Surabaya ini tidaklah mudah dan dibutuhkan keterlibatan banyak pihak, dibutuhkan banyak waktu dan dibutuhkan banyak biaya. Persoalan formalisasi tidak akan dapat dipecahkan hanya dengan berpikir secara linier, tetapi dibutuhkan pemikiran yang sangat matang dan komperensif. Formalisasi pedagang kaki lima tetap harus dilakukan untuk mengatasi banyaknya para Pedagang Kaki Lima dan merupakan sebagian dari upaya mengatasi kecemburuan sosial.

Harapan pemerintah setelah adanya formalisasi yaitu setelah menempati kios bukan saja berkeinginan untuk memperoleh kemudahan pinjaman kredit, tetapi bagaimana setelah mendapatkan fasilitas itu mereka dapat meningkatkan status sosial mereka. Formalisasi disatu sisi memberikan kepastian tempat untuk dunia usaha para pedagang, tetapi disisi lain mengharuskan mereka untuk beradaptasi dengan kondisi yang baru yang sudah barang tentu memerlukan kesiapan mental dan persyaratan-persyaratan lain yang harus dipenuhi.

Formalisasi dalam hal ini dipahami sebagai sebuah kepentingan untuk merangkul para pedagang kecil agar ikut meningkatkan usahanya, disamping itu menambah keuntungan. Situasi perekonomian yang berantakan, dimana pertumbuhan ekonomi masih rendah sedangkan angka pengangguran semakin bertambah dan semakin tinggi, mengakibatkan krisis baru yang harus dipikirkan bersama baik oleh pemerintah maupun masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu dalam menata PKL mau tidak mau pemerintah kota Surabaya harus membuat strategi tentang perencanaan yang komprehensif dan berkelas, serta berbasis keadilan. Solusinya bukan saja kebijakan koritatif semata. Selain itu pemerintah kota harus mengganti paradikma penataan kaum pinggiran dari penguasa kepada pengaturan yang berbasis kesejahteraan dan keadilan.

C. Pengaturan PKL

Keberadaan PKL yang tersebar di seluruh sudut kota Surabaya yang akan ditertibkan oleh Pemkot Surabaya, karena saat ini Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur tentang masalah PKL telah diatur dalam peraturan daerah Nomor 17 tahun 2003 pasal 4 ayat (1) yang berbunyi “setiap orang dilarang melakukan usaha PKL pada fasilitas umum yang dikuasai oleh kepala daerah tanpa memiliki tanda daftar usaha yang dikeluarkan kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk”.

Pemkot wajib memberikan bimbingan, penyuluhan dan memberikan kesempatan berusaha serta perlindungan kepada PKL. “Jangan menggusur pasar tradisional” Radar 17 April 2007, menulis tentang rancangan peraturan daerah (Raperda) perlindungan pasar tradisional yang kini digodok DPRD jatim harus mampu menjadi bagian dari perlindungan lingkungan perkotaan, sebab, pembangunan diperkotaan seperti di kota Surabaya merupakan bukti usaha pembumihangusan pasar tradisional. Hal tersebut diungkapkan oleh pakar lingkungan Universitas Airlangga Surabaya Dr. Suparto Wijoyo, yang mengatakan bahwa Raperda perlindungan pasar tradisional harus pro rakyat kecil, “sebab” yang berkecimpung di dalam pasar tradisional adalah pedagang dengan modal kecil berbeda dengan mall atau hypermarket.

Contohnya pasar blauran yang berdampingan dengan sebuah hypermarket. Dalam Raperda perlindungan pasar tradisional, disebutkan jarak pasar tradisional dengan pasar / toko modern tiga kilometer (ditepi jalan nasional) dan lima kilometer (di tepi jalan nasional), sedangkan jarak pasar

baluran dengan hypermarket itu tidak sampai 50 meter. Kasus pasar bluaran ini merupakan bukti nyata bahwa ada skenario untuk melakukan pembumihangusan pasar tradisional.

Raperda perlindungan pasar tradisional itu diharapkan bisa mengakomodir kepentingan rakyat terlebih khusus pedagang kecil agar bisa eksis di tengah jembaran mall atau hypermarket. Misalnya pengaturan jam buka lokasi pasar tradisional dan pasar / toko modern. Selain itu, para pedagang yang ingin membangun mall atau hypermarket, harus mengakomodir pedagang pasar tradisional. Penguasa harus menyediakan lahan khusus untuk pedagang pasar tradisional agar terjadi suatu keseimbangan antara pengusaha mall / hypermarket dengan pedagang tradisional⁶.

⁶ “Jangan menggusur pasar tradisional” Radar 17 April 2007