

KOTA DAN PEDAGANG KAKI LIMA

Nurul Widyaningrum¹

“Instead of being a focus for growth and prosperity, the cities have become a dumping ground for a surplus population working in unskilled, unprotected, and low-wage informal service industries and trade.” (UN Habitat 2003, dalam Davis 2004)

Abstract

THIS WRITING will view the complexity of informal urban economic activities, especially of street vendors (PKL or *Pedagang Kaki Lima*). PKL is one of the most obvious informal economic activities. The complexity is signified by arguments on the characteristics of PKL: whether PKL is a marginal business unit (survival strategy in dealing with poverty), or “seeds of small business units” and limitations of formal and informal. The arguments have implications on the policies applied on this sector because existing policies tend to generalize PKL groups into only one type or category. This writing argues that city policies ought to integrate PKL activities as part of urban economic activities that deserves a space, and not just viewed as an interference toward the beauty and orderliness of a city.

Dunia yang Semakin “Menjadi Kota”

Tahun 2007 menandai perubahan penting dalam demografi dunia. Untuk pertama kalinya pada tahun tersebut diperkirakan populasi penduduk kota akan melebihi penduduk perdesaan. Para ilmuwan di North Carolina State University dan di University of Georgia bahkan menyebutkan, 23 Mei 2007 adalah tanggal untuk pertama kalinya jumlah penduduk perkotaan di dunia melebihi penduduk perdesaan (Wimberley and

Kuliwoski 2007). Laporan “Limits of Growth”, seperti dikutip oleh Mike Davis (2004) menyatakan, pada tahun 1950-an hanya ada 86 kota dengan penduduk lebih dari satu juta orang. Pada tahun 2015, diperkirakan 550 kota di dunia akan berpenduduk lebih dari satu juta orang.

Secara rinci, laporan dari PBB menyebutkan bahwa populasi penduduk di perkotaan akan meningkat dari hanya 13 persen di tahun 1900, menjadi 29 persen di tahun 1950, dan mencapai 49 persen di

¹⁾ Direktur Eksekutif pada Yayasan AKATIGA

tahun 2005. Laporan yang sama juga memperkirakan, tahun 2030, 60 persen penduduk dunia akan tinggal di daerah perkotaan (United Nations 2005).

Keadaan di Indonesia tidak jauh berbeda dengan gambaran di atas. *Website* data statistik Indonesia menyebutkan bahwa tingkat urbanisasi di Indonesia pada 2025 diperkirakan akan mencapai 68 persen, dan pada tahun 2008, jumlah penduduk di Indonesia yang tinggal di perkotaan telah mencapai 50 persen dari total penduduk (BPS 2008). Padahal, pada tahun 1950, penduduk Indonesia yang tinggal di perkotaan hanya seperdelapan, atau sekitar 12,4 persen. Dari total penduduk perkotaan tersebut, sekitar 23 persen menempati daerah kumuh (*slums*). Pada tahun 2001 UN Habitat mencatat, Indonesia mengalami pertumbuhan penduduk perkotaan sebesar empat persen per tahun dan pertumbuhan kawasan kumuh sebesar satu persen per tahun (UN Habitat 2008). Barangkali tidak terlalu menjadi persoalan apabila pertumbuhan tersebut merata atau terjadi pada banyak kota. Akan tetapi di Indonesia, pertumbuhan tersebut terpusat pada beberapa kota saja. Pada tahun 2007, tercatat beberapa kota memiliki jumlah penduduk di

atas satu juta terutama terkonsentrasi di Pulau Jawa, lebih khusus lagi Jakarta dan area sekitarnya (Bekasi, Depok, Tangerang). Kota-kota lain yang memiliki penduduk di atas satu juta adalah Bandung, Semarang, Surabaya, Medan, Palembang, dan Makassar (Brinkhoff 2008).

Implikasi Urbanisasi: Pertumbuhan Kegiatan Ekonomi Informal?

Banyak implikasi yang akan muncul dari pertumbuhan penduduk tersebut. Implikasi yang paling jelas adalah meningkatnya kebutuhan akan sarana dan prasarana dasar, seperti air bersih, sekolah, fasilitas kesehatan, dan permukiman. Fenomena urbanisasi di daerah sekitar Jakarta kemudian mendorong munculnya berbagai kompleks perumahan. Bagi mereka yang kurang beruntung, pilihan jatuh pada kawasan-kawasan kumuh seperti bantaran kali, pinggiran rel kereta, atau tinggal berdesak-desakan di kawasan kumuh lainnya. Seringkali pertumbuhan kota yang tidak terencana ini tidak diimbangi peningkatan sarana dan prasarana dasar, sehingga penduduk miskin perkotaan sering mengalami kekurangan akan fasilitas dasar tersebut.

Implikasi lain dari meningkat-

nya arus migrasi dari desa ke kota adalah bertambahnya jumlah orang yang melakukan kegiatan ekonomi informal. Migrasi ke kota, baik yang bersifat sirkuler maupun permanen, didasari keinginan para pelakunya untuk memperoleh pekerjaan dan pendapatan yang lebih baik di perkotaan. Selain itu, juga karena menurunnya kesempatan kerja di perdesaan baik akibat menyempitnya lahan pertanian maupun akibat perkembangan teknologi pertanian yang mengurangi ketergantungan kepada manusia. Penelitian-penelitian mengenai urbanisasi di tahun 1970-an menunjukkan kecenderungan tersebut.²

Pada awalnya banyak yang beranggapan, kegiatan ekonomi informal akan hilang seiring industrialisasi. Kecenderungan yang terjadi ternyata tidak demikian. Portes dan Hoffman (2003, dalam Davis 2004) yang melihat dampak dari liberalisasi ekonomi di Amerika Latin menyebutkan, sejalan dengan liberalisasi ekonomi, justru terjadi peningkatan sektor informal di dalam ekonomi negara-negara tersebut. Data dari International Labour Organization (ILO) menunjukkan, di negara-negara berkembang jumlah orang

yang terlibat dalam kegiatan ekonomi informal mencakup setengah sampai tiga perempat kesempatan kerja di luar pertanian.

Indonesia bukan merupakan kekecualian dari fenomena ini. Data yang dikumpulkan ILO menunjukkan, pada tahun 2000 kesempatan kerja informal menyumbang sekitar 78 persen dari total kesempatan kerja di luar pertanian di Indonesia (ILO 2002). Sumber lain menyebutkan, lebih dari setengah penduduk perkotaan di Indonesia bertahan untuk bekerja di sektor informal (Rondinelli dan Kasarda, 1993, dalam Davis 2004).

Untuk kasus di Indonesia, kondisi ini tampaknya diperparah dengan menurunnya kinerja industri Indonesia. Krisis ekonomi pada tahun 1998 mengakibatkan pemutusan hubungan kerja (PHK) besar-besaran. Sementara saat ini, sejumlah industri yang dinilai padat karya pun mengalami penurunan kinerja. Akibatnya, kaum migran yang tidak tertampung di sektor ini masuk ke dalam kegiatan ekonomi informal. Kajian AKATIGA terhadap penurunan kinerja industri tekstil dan produk tekstil di Kabupaten dan Kota Bandung serta Kota Ci-

²⁾ Sebagian tulisan terkait dengan isu ini bisa dilihat dalam buku Kuntjoro-Jakti 1986.

mahi memperlihatkan penurunan kesempatan kerja ini, yang ditandai dengan meningkatnya jumlah PHK. Kajian tersebut juga memperlihatkan dua kecenderungan dampak dari PHK tersebut di tingkat buruh pabrik, yaitu:

- Masuk ke lapangan kerja informal, terutama sektor perdagangan. Sektor ini memang relatif lentur dalam menyerap tenaga kerja, tetapi kebanyakan tidak dapat memberikan penghidupan yang layak, dan juga rentan terhadap guncangan baik dari dalam maupun luar pelaku. Sektor perdagangan kecil makanan misalnya, lebih mudah terpukul akibat peningkatan harga sembako.
- Kembali ke desa, padahal peluang kerja di desa juga terbatas selain sebagai buruh tani atau pekerja di sektor usaha kecil. Pejabat Desa Cikancung di Kabupaten Bandung misalnya menyebutkan, terjadi peningkatan jumlah orang miskin karena kembalinya buruh-buruh yang di-PHK ke desa, sementara peluang kerja di desa itu sendiri terbatas sebagai buruh tani, atau buruh di usaha-usaha tenun bukan mesin. (Catatan Lapangan Penulis 2007)
ILO menunjukkan bahwa dari

berbagai tipe ekonomi informal, pekerja rumahan (*home-based workers*) dan pedagang jalanan merupakan sub-kelompok terbesar yang mengisi lapangan kerja di sektor ini (ILO 2002). Dibandingkan dengan pekerja rumahan, jumlah orang yang bekerja sebagai PKL, lebih sedikit. Akan tetapi, mereka lebih jelas terlihat karena lokasi kerja mereka di tempat-tempat umum, dan cenderung lebih mengundang konflik dengan negara. Di Indonesia, perdagangan informal memegang peranan sangat besar di dalam sektor perdagangan sendiri, yaitu 93 persen dari total kesempatan kerja di sektor perdagangan (ILO 2002).

Perdebatan Seputar PKL

Definisi PKL: Formal atau Informal?

Konsep “sektor informal” diperkenalkan oleh Keith Hart, ahli ekonomi dari Inggris, yang melakukan penelitian tentang kegiatan ekonomi di daerah perkotaan Ghana. Istilah ini kemudian diadopsi oleh ILO di dalam kegiatan penelitian mereka di Kenya. Dimulai dari sebuah makalah yang dikeluarkan ILO, yang membedakan sektor informal dengan formal dari sisi “apa yang tidak ada dari sektor informal, dan yang ada di

sektor formal”. Istilah ini mengacu pada kegiatan-kegiatan ekonomi berskala kecil dan tidak terdaftar (ILO 2002). Meskipun Hart dan tim ILO sangat optimistis bahwa sektor informal adalah sektor yang potensial karena daya tahannya yang kuat, kreatif, serta efisien, klasifikasi yang bersifat dikotomis ini dipandang tidak tepat dengan realitas yang ada (lihat Bromley 1979). Kelemahan dari penggunaan istilah ini kemudian juga dikenali oleh pakar-pakar statistik ketenagakerjaan dalam konferensi mereka tahun 1993. Mereka melihat, pendefinisian ini, yang menggunakan unit usaha sebagai basis, tidak akan mencakup semua dimensi ketenagakerjaan informal (ILO 2002).

Istilah “ekonomi informal” kemudian diperkenalkan sebagai istilah baru yang mengikutsertakan tipe-tipe kesempatan kerja informal tertentu yang tidak tercakup dalam definisi statistik “sektor informal”. Istilah baru ini mencakup baik unit usaha maupun hubungan kerja (ILO 2002). Perbedaan istilah ini penting bagi ILO karena istilah “sektor informal” dibangun atas basis unit usaha. Dengan demikian, istilah ini tidak mencakup misalnya hubungan kerja subkontrak atau *outsourcing* yang dilakukan usaha-usaha “formal”. Dengan memasukkan unsur hubung-

an kerja di dalam istilah “ekonomi informal”, penghitungan besaran orang yang bergerak di kegiatan ekonomi informal ini serta sumbangannya terhadap PDRB misalnya, dapat lebih akurat.

Tulisan ini menggunakan istilah “ekonomi informal” dengan tujuan yang sama. Kegiatan perdagangan kaki lima dapat dilihat dengan berbasis unit usahanya maupun hubungan-hubungan kerja yang dijalinnya. Sebagai sebuah unit usaha, PKL merupakan kegiatan ekonomi informal karena tidak mempunyai legalitas usaha. Relasi-relasi yang dibangunnya pun sering merupakan relasi informal (tanpa perjanjian tertulis mengenai hak dan kewajiban masing-masing pihak). Kendati demikian, telah banyak penelitian yang menunjukkan bahwa mereka merupakan perpanjangan dari sektor atau ekonomi formal. Para pedagang asongan dan warung pinggir jalan, adalah tempat penjualan produk-produk sektor formal seperti rokok, minuman kemasan, maupun majalah dan koran (Ramli 1992). Banyak kios yang menjual rokok misalnya, kiosnya diperbarui oleh perusahaan rokok tertentu, untuk kemudian logo mereka dipasang di kios tersebut. Pedagang-pedagang koran dan majalah di pinggir jalan

maupun perempatan, adalah pihak yang langsung berhubungan dengan konsumen, dan dengan demikian menjadi salah satu ujung tombak perusahaan media cetak.

Pengetahuan tentang karakteristik formal dan informal menjadi penting jika dikaitkan dengan kebijakan. Karena PKL sering dianggap sebagai kegiatan informal yang tidak tercatat, maka kontribusi ekonomi mereka kemudian tidak diperhitungkan di dalam kegiatan ekonomi kota. Karena kontribusi ini tidak dihitung, maka pendekatan yang diambil pemkot terhadap kelompok PKL terutama adalah pendekatan yang bersifat pengaturan/kontrol dan pelarangan.

Sebagai ilustrasi, suatu seminar mengenai PKL yang didukung Local Governance Support Program (LGSP) – USAID, memperkirakan, di Kota Bandung terdapat sekitar 24.789 PKL yang memberi kontribusi pada pendapatan asli daerah (PAD) sebesar Rp 2.69 miliar. Namun angka ini dibantah Pemerintah Kota (Pemkot) Bandung. Alasannya, PAD Kota Bandung tidak pernah memperhitungkan kontribusi ekonomi dari sektor informal. Mereka mengabaikan fakta bahwa keberadaan ekonomi informal sering merupakan bagian pendukung atau

bagian dari rantai hulu-hilir kegiatan ekonomi formal. Sebagai akibatnya, pendekatan kebijakan Kota Bandung dalam penanganan PKL, hanya dituangkan dalam Perda No.3/2005 dan revisinya Perda No.11/2005 tentang Kebersihan, Ketertiban, dan Keindahan, dimana dalam salah satu pasalnya disebutkan bahwa perdagangan kaki lima merupakan kegiatan yang melanggar hukum dan dapat dikenakan sanksi. Di sisi lain, keberadaan PKL di Kota Bandung sering dianggap sebagai penyebab kemacetan lalu lintas dan penyebab konflik. PKL juga sering dianggap tidak mempunyai rasa memiliki terhadap keindahan dan kebersihan kota karena sebagian besar dari mereka adalah pendatang dari luar kota (Urban and Regional Development Institute n.a).

PKL: Usaha Menguntungkan atau Usaha Bertahan dalam Kemiskinan?

Perdebatan lain yang juga muncul dalam isu ekonomi informal adalah mengenai tingkat atau skala kegiatan ekonomi tersebut. Kegiatan ekonomi informal sering dikaitkan dengan kemiskinan –yakni bahwa para pelakunya melakukan kegiatan tersebut karena tidak ada pilihan

lain, dan skala ekonomi usaha yang mereka lakukan adalah hanya untuk sekedar bertahan hidup. Jika ada peluang lain yang lebih baik di sektor formal, maka pelaku kegiatan ekonomi informal ini akan melompat ke sektor formal.

Akan tetapi, telah banyak kajian yang menunjukkan bahwa kegiatan ekonomi informal tidak berarti merupakan kegiatan yang sifatnya subsisten dan marjinal. Portes dan Hoffman (2003), seperti dikutip Davis (2004), berargumen, pelaku sektor informal tidak lagi dapat dikaitkan begitu saja dengan kemiskinan, karena sebagian dari mereka adalah pemilik usaha yang independen. Bahkan ada pendapat yang menyatakan, kegiatan ekonomi informal bukan merupakan kegiatan marjinal, melainkan sebuah pintu masuk bagi kapitalisme, dimana yang dibutuhkan oleh para pelakunya adalah hak terhadap properti formal serta ruang kompetisi yang tidak diatur (Soto, 2000). Akan tetapi bagi penulis seperti Mike Davis, lebih masuk akal untuk melihat kebanyakan pekerja di sektor informal sebagai orang-orang yang tidak punya pilihan selain melakukan kegiatan tersebut, atau mati kelaparan (Davis 2004).

Pada kenyataannya, kegiatan ekonomi informal terdiri dari kedua

jenis kelompok tersebut. Terdapat kegiatan-kegiatan ekonomi informal yang bersifat subsisten, yang dijalankan sekedar untuk mendapatkan sedikit penghasilan, dan di sisi lain, terdapat pula kelompok-kelompok usaha yang sifatnya cukup maju. Dalam kasus PKL misalnya, terdapat kelompok pedagang yang menjual barang dan jasa yang marjinal, misalnya penyedia jasa patri panci.

Di sisi lain, terdapat pedagang-pedagang yang meskipun berjualan di pinggir jalan, pendapatannya cukup besar sehingga bahkan mampu pergi naik haji. Sejumlah PKL juga berada dalam sistem organisasi produksi yang cukup rumit menyerupai industri. Kegiatan daur ulang barang bekas misalnya, mempunyai rantai perdagangan yang cukup rapi dengan aturan dan mekanismenya tersendiri (Soedjatmoko, Sadoko dkk. 1995).

Pemahaman bahwa kegiatan perdagangan kaki lima merupakan kegiatan yang heterogen jika dilihat dari sisi skalanya, menjadi penting untuk melihat bahwa di dalam kelompok ini pun terdapat kelas-kelas yang berbeda. Bagi pengambil kebijakan, penyamarataan semua PKL menjadi satu kelompok yang dianggap miskin, akan mengabaikan potensi ekonomi yang terkandung di dalam kelompok ini. Akan tetapi,

menganggap kelompok PKL adalah kelompok yang miskin dan selalu harus dibantu, juga mengabaikan kenyataan bahwa terdapat potensi di dalam kelompok ini, terdapat hubungan-hubungan yang bersifat eksploitatif bagi salah satu pihak (misalnya pekerja). Kendati demikian, masih diperlukan kajian-kajian yang komprehensif untuk melihat pola-pola relasi antara PKL dengan pihak-pihak lain.

PKL di Mata Pemerintah dan Masyarakat

Bagi kebanyakan perencana dan penentu kebijakan kota, keberadaan para pelaku sektor informal terutama PKL, dan kawasan kumuh perkotaan, adalah gangguan terhadap keindahan dan keteraturan kota. Pandangan modernis ini justru sering sejalan dengan pandangan golongan masyarakat atas dan menengah. Contohnya, ketika Gubernur Tjokropranolo melonggarkan peraturan terhadap PKL di Jakarta pada tahun 1970-an, kebijakan ini ditanggapi negatif oleh kelas menengah Jakarta yang memiliki kendaraan pribadi. Kalangan ini lalu membandingkan dengan era Gubernur Ali Sadikin yang lebih disiplin, bersih, dan terorganisir (Jellinek dan Asian Studies Association of Australia. 1991).

Para PKL umumnya berasal dari

luar kota sehingga mereka sering dianggap tidak mempunyai rasa memiliki terhadap keindahan maupun kebersihan kota (Urban and Regional Development Institute n.a). Di Durban, Afrika Selatan, Popke dan Ballard (2004) menyebutkan, bertambahnya jumlah PKL di jalanan Durban meningkatkan kecemasan dan kekhawatiran warga kota, terutama dari kalangan warga kulit putih. Kehadiran para PKL ini dipandang merusak citra kota Eurosentris yang teratur dan indah. Pandangan-pandangan semacam itu, yang dipegang oleh pemerintah dan perencana kota maupun warga kota yang lain, menimbulkan kesan bahwa PKL tidak dianggap sebagai bagian dari sebuah kota.

Pendekatan Kebijakan Kota terhadap PKL *Pembatasan dan Pelarangan*

Kebijakan pemerintah kota-kota di Indonesia, terutama kota besar seperti Jakarta, Surabaya, dan Bandung, pertama-pertama adalah memberlakukan kebijakan “pintu tertutup” bagi pendatang baru, khususnya yang dianggap tidak mempunyai modal atau jaminan akan pekerjaan. Kebijakan ini misalnya dilakukan dengan memperumit

cara memperoleh KTP³, melakukan razia terhadap kantong-kantong daerah yang dianggap kumuh di perkotaan, atau menggelar razia KTP di pintu-pintu masuk kota—seperti terminal— yang biasanya dilakukan sesuai Lebaran (saat arus migrasi dari desa ke kota diperkirakan meningkat). Pada kegiatan perdagangan kaki lima, karena dianggap ilegal dan mengganggu ketertiban dan keindahan umum, kebijakan yang diambil pun cenderung bersifat represif berupa pengusuran.

Namun berlawanan dengan kebijakan-kebijakan represif tersebut, kota-kota di seluruh dunia, terutama di negara-negara berkembang, masih menyaksikan PKL terus tumbuh dan berjuang mempertahankan keberadaannya. PKL terutama merupakan sektor informal yang berada pada garis depan “pertempuran” dengan pemerintah. Hal ini terkait keberadaan mereka yang lebih kasat mata dibanding pekerjaan informal

lainnya seperti pembantu rumah tangga atau industri rumahan. Para PKL melakukan kegiatannya di tempat umum seperti trotoar dan taman kota.

Di tengah-tengah upaya pengusuran maupun relokasi paksa, para PKL melakukan perlawanan, baik secara tersembunyi maupun terbuka, untuk mempertahankan usahanya. Sejumlah penelitian telah melihat berbagai bentuk resistensi para PKL dalam menghadapi pengusuran: melalui strategi “ketidakpatuhan”/ *noncompliance* (Tripp 1997), mengambil keuntungan dari kelemahan negara, membangun strategi individu maupun kolektif untuk menghadapi ancaman pengusuran (McGee 1973; Clark 1988; Smart 1989), atau memanipulasi sistem politik untuk kepentingan mereka (Cross 1998). Meskipun demikian, penelitian-penelitian tersebut umumnya sepakat bahwa pengusuran merupakan solusi jangka pendek dan

³⁾ Pengalaman pribadi Penulis, untuk mendapatkan KTP Kota Bandung sebagai penduduk yang berasal dari luar Kota Bandung (dan luar Provinsi Jawa Barat) dibutuhkan waktu dua minggu bersih (terutama karena prosesnya yang bolak-balik) serta biaya resmi (tidak termasuk transportasi untuk bolak-balik ke kantor kelurahan dan kecamatan) sebesar Rp 199.000. Keseluruhan biaya ini terutama untuk membayar biaya administrasi (formulir maupun untuk mendapatkan cap dari kantor kelurahan dan kecamatan daerah asal dan daerah tujuan serta dari Kantor Dinas Kependudukan Kota Bandung). Proses ini rumit dan cukup mahal bagi kebanyakan orang, dan barangkali memang sengaja diper mahal untuk mengurangi migrasi ke Kota Bandung. Cara semacam ini tampaknya hanya akan mengurangi minat orang untuk mengurus KTP, namun tidak mengurangi minat orang untuk pindah dan mencari pekerjaan di Kota Bandung.

tidak akan efektif untuk menghapuskan kegiatan ekonomi informal di perkotaan.

Di samping itu, sering terdapat kasus di mana kebijakan pembatasan dan pelarangan tersebut sebenarnya merupakan cara bagi pihak lain untuk mengeksploitasi para PKL. Dalam kegiatan pemetaan PKL di Kota Bandung yang dilakukan tim AKATIGA misalnya, umum dijumpai bahwa para PKL membayar sejumlah uang kepada aparat atau “preman”. Harapan para PKL itu, usaha mereka tidak akan digusur karena lokasi usahanya jelas-jelas dinyatakan sebagai kawasan tertutup bagi PKL. Bagi para PKL, uang yang dibayarkan tersebut barangkali tidak seberapa asalkan mendapat jaminan usaha mereka tidak akan digusur. Sejumlah organisasi PKL juga memainkan peran serupa sebagai “perantara” atau “penjamin” PKL terhadap pemerintah⁴. Fenomena ini menunjukkan bahwa PKL memang rentan terhadap bentuk-bentuk eksploitasi dari pihak lain.

Formalisasi dan Pengakomodasian

PKL dapat dilihat sebagai bagian dari kegiatan ekonomi yang mem-

berikan penghidupan bagi warga kota, dan bahkan dapat menjadi bagian dari daya tarik kota. Di kota-kota di negara maju, trotoar yang dibangun cukup lebar dapat memberikan ruang bagi para PKL, khususnya di pusat-pusat keramaian kota. Pengalaman pribadi penulis mengunjungi beberapa kota di negara maju, para PKL justru menambah daya tarik kota-kota tersebut. Di sudut-sudut jalan New York misalnya, terdapat tenda-tenda yang menjual berbagai barang, mulai tas, sepatu, cinderamata, t-shirt, buah-buahan, atau pun koran dan majalah. PKL-PKL itu melayani kebutuhan baik turis maupun warga lokal. Di stasiun-stasiun kereta bawah tanah pun terdapat beragam penyanyi jalanan dan sejumlah orang yang menggelar dagangannya berupa majalah bekas, hanya seharga satu dolar untuk dibaca penumpang kereta. Barangkali di stasiun berikutnya, majalah tersebut akan dibuang lagi untuk dipungut pedagang majalah bekas lainnya. Di Melbourne, Australia, setiap orang bisa mendaftarkan diri untuk mendapatkan izin mengamen di jalan selama 12 bulan. Kehadiran para pedagang dan musisi jalanan ini justru terlihat menambah sema-

⁴) Catatan lapangan Resmi Setia dan Deni Mukbar, Agustus 2008.

rak pusat-pusat kota. Satu hal yang membedakan para PKL di kota-kota ini dengan Jakarta misalnya, adalah tenda yang lebih rapi dan trotoar yang cukup lebar, sehingga tidak menimbulkan konflik antara pengguna trotoar maupun pedagang. Selain itu, jumlah mereka diatur ketat dengan regulasi dan penerapan yang tegas. Hal ini dapat dilihat dari tingginya denda bagi mereka yang berdagang atau mengamen di jalanan Kota Melbourne.

Di kota-kota negara berkembang di mana jumlah PKL jauh lebih banyak, terdapat contoh-contoh alternatif pemkot dalam mengakomodasi kegiatan PKL dalam perencanaannya. Misalnya di Durban, Afrika Selatan,

Lund dan Skinner (2004) mencatat, pemkotnya telah mencoba melibatkan sektor informal dalam perencanaan dan penataan kota. Sedangkan di Indonesia, Pemkot Solo misalnya, melihat adanya potensi PAD dari sektor perdagangan kecil ini. Karena itu mereka justru melakukan upaya formalisasi terhadap PKL, sehingga selain mendapatkan pengakuan dalam berusaha, para PKL juga bisa ditarik kontribusinya berupa retribusi (lihat Suci Handayani dalam jurnal ini). Sejumlah kasus menunjukkan, inisiatif-inisiatif pemerintah kota dimungkinkan dalam kerangka desentralisasi, yang memberikan peran lebih besar bagi pemerintah daerah.

Ilustrasi : Pelibatan kelompok PKL dalam proses perencanaan tata ruang di Durban, Afrika Selatan.

Desentralisasi yang terjadi di banyak negara, termasuk Afrika Selatan, telah membuka kesempatan bagi pemerintah daerah untuk membentuk dan mengatur kegiatan ekonomi informal. Di Durban, Afrika Selatan, pemerintah kota menggunakan proses partisipatif dan konsultatif di dalam perencanaan kebijakan untuk ekonomi informal. Pada masa politik apartheid, terjadi diskriminasi terhadap warga Afrika, warga keturunan India, dan warga “kulit berwarna” lainnya. Diskriminasi ini berupa pembatasan akses terhadap jenis-jenis pekerjaan tertentu, hak untuk membuka dan menjalankan usaha, dan jenis barang yang dapat dijual. Diskriminasi ini memancing timbulnya kegiatan ekonomi informal oleh kelompok warga tersebut, terutama kegiatan perdagangan di jalanan (PKL). Selain sulit mendapatkan izin berdagang dan sering direlokasi, para PKL ini juga sering mengalami represi.

Dibandingkan dengan sejumlah kota lain di Afrika Selatan, penulis menilai Durban selangkah lebih maju. Kota ini telah membentuk sebuah departemen yang khusus menangani pengelolaan PKL serta mengalokasikan lebih banyak dana untuk pembangunan infrastruktur bagi kegiatan perdagangan. Selain itu, Durban juga mengintegrasikan kegiatan PKL di dalam rencana kota, dengan menyediakan lokasi

bagi 5000–8000 PKL di sebuah daerah sibuk di kota. Proses pembangunan fasilitas ini dilakukan melalui konsultasi dengan para pemangku kepentingan.

Partisipasi di dalam konteks penyusunan kebijakan kota tentang kegiatan ekonomi informal ini terjadi baik di dalam struktur pemerintahan sendiri (antar berbagai instansi pemerintahan serta antara pejabat-pejabat senior yang pada umumnya berkulit putih dengan pejabat-pejabat junior/level yang lebih rendah yang pada umumnya berkulit hitam), serta dengan pihak luar. Kelompok di luar struktur pemerintahan yang terlibat cukup luas, meliputi asosiasi dan organisasi usaha formal, asosiasi dan organisasi pekerja informal, serikat buruh formal, forum-forum warga, serta forum kebijakan. Para penulis artikel ini mengakui bahwa meskipun proses penyusunan kebijakan ini berjalan dengan baik dan bisa merupakan satu kisah sukses, proses pelaksanaannya sendiri masih banyak mengalami tantangan.

Sumber: (Lund and Skinner 2004)

Ilustrasi 2: Formalisasi PKL sebagai bagian dari identitas kota dan peningkatan PAD kota di Kota Solo

Salah satu kasus penanganan PKL di Indonesia yang sering disebut sukses adalah kasus Kota Solo. Di kota ini, Walikota Solo, Joko Widodo (Jokowi) berhasil merelokasi secara damai sekitar 1000 PKL pasar *klithikan* (barang bekas) dari taman Monumen Banjarsari (Monjari) ke pasar baru Notoharjo di daerah Semanggi. Bahkan, pemindahannya ke lokasi baru dilakukan dengan pawai dan kirab para PKL. Hal ini tentunya berbeda dengan pendekatan berbagai kota lain di Indonesia yang cenderung diwarnai konflik, resistensi dari PKL, dan bahkan kadang-kadang kekerasan.

Proses relokasi PKL pasar barang bekas Monjari, memakan waktu cukup lama. Terlebih karena PKL yang memadati taman monumen itu jumlahnya hampir 1000-an, termasuk preman-premanya. Monjari berada di lokasi yang termasuk kawasan agak elit lama di Solo. Dalam prosesnya, oleh Jokowi para pedagang tersebut diundang makan siang di Loji Gandrung untuk berdialog. Mereka dipersilakan bicara bebas, tapi jika mau pulang juga tidak apa-apa. Pada kesempatan lain, Walikota mendatangi para tokoh PKL yang paling vokal secara pribadi di rumahnya, atau pun dengan mengundang mereka ke kantor walikota.

Dalam mendesain lokasi baru untuk para PKL tersebut, Pemkot Solo menampung keberatan-keberatan mereka dan mengaplikasikannya ke dalam desain pasar. Beberapa usulan yang diturunkan ke dalam rencana pemindahan tersebut adalah:

- Para pedagang merasa keberatan karena lokasi pasar baru jauh dan tidak ada angkot. Maka Pemkot Solo kemudian membuka jalur angkot ke daerah tersebut dan mendirikan sub terminal di depan pasar.
- Menuruti kebiasaan di lokasi lama Monjari, para konsumen onderdil motor biasanya langsung menghentikan motornya di depan kios. Jika gang antara kios dibuat kecil maka motor tidak bisa lewat. Oleh karena itu gang di depan kios kemudian dibuat cukup lebar sehingga bisa dilewati motor.

- Diperlukan promosi untuk menyosialisasikan lokasi pasar ke masyarakat Solo. Pemkot memang kemudian mengadakan berbagai acara promosi, namun menurut beberapa informan, seperti SOMPIS, acara promosi tersebut hanya berlangsung tiga bulan.
- Para pedagang butuh kredit. Pemkot lalu menghubungkan mereka ke lembaga keuangan.

Proses dialog tersebut terjadi dalam 54 kali pertemuan dalam waktu enam bulan. Pendekatan ini sukses meredam resistensi PKL dan bahkan menjadikan proses relokasi sebagai sebuah atraksi budaya dengan adanya kirab yang diikuti PKL dan barisan tentara dari keraton.

Di sisi lain, dari kunjungan lapangan penulis ke lokasi baru pasar klithikan tersebut, terlihat sepiintas bahwa dampak relokasi berbeda-beda di antara kalangan pedagang. Sejumlah pedagang memang mengalami kenaikan omzet yang cukup signifikan, yang ditunjukkan antara lain dengan kemampuan mereka membeli kios-kios lain di pasar yang sama. Tetapi sejumlah pedagang lain mengaku omzet mereka belum kembali seutuhnya.

Pemkot Solo juga mendirikan sebuah kantor yang khusus menangani PKL, yaitu Kantor Pengelolaan PKL (PPKL). Walikota memberikan wewenang cukup besar bagi kantor ini termasuk untuk melakukan koordinasi dengan dinas lain yang terkait, misalnya Dinas Perdagangan, Dinas Pasar, Dinas Kebersihan, dll. Program-program pengembangan usaha yang dijalankan dinas Koperasi dan UKM kota Solo misalnya, meskipun dana dan programnya berasal dari Dinkop, pelaksanaan programnya dilaksanakan Kantor PPKL.

Target Pemkot Solo dalam penanganan PKL adalah *zero growth* dari jumlah PKL yang ada di kota ini. *Zero growth* artinya, dari jumlah PKL yang sudah didata Pemkot Solo, serta penataan yang sudah dilakukan terhadap mereka (baik melalui relokasi seperti pada kasus PKL Monjari maupun bentuk penataan lain seperti pemberian tenda atau *shelter* bagi PKL di lokasi lain), Kota Solo akan tertutup bagi pelaku-pelaku PKL baru. Dalam hal ini, Pemkot Solo memberikan arahan kepada kelurahan dan kecamatan di Kota Solo untuk melakukan pengawasan terhadap adanya PKL baru yang muncul di wilayah mereka. Pengawasan juga dilakukan oleh Dinas Pertamanan (terutama untuk kawasan-kawasan taman) serta Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP). Dengan demikian, meskipun kebijakan Kota Solo terlihat cukup ramah terhadap PKL, Pemkot Solo dapat dikatakan masih menerapkan kebijakan “tutup pintu” bagi PKL baru.

Selain pendekatan Pemkot Solo yang tampaknya relatif berbeda dengan pendekatan kota lain, di tingkat kelompok masyarakat miskin khususnya PKL juga terdapat karakteristik tersendiri. Di sana, basis pengorganisasian kelompok masyarakatnya cukup kuat. Misalnya saja terdapat sejumlah organisasi atau paguyuban PKL, tukang becak, pengamen, serta kaum difabel. Adanya organisasi-organisasi inilah yang membuat proses negosiasi dari kedua belah pihak dapat terjadi.

Sumber: Catatan lapangan dari kunjungan ke Solo oleh Penulis dan Resmi Setia Milawati

Dua contoh yang disampaikan di atas menunjukkan adanya pendekatan lain di dalam penanganan PKL di perkotaan. Keberhasilan dan keterlibatan secara nyata kelompok PKL di Durban secara persis belum dapat diketahui karena sejauh ini belum ada pustaka lanjutan yang melihat hal tersebut, demikian pula dampak dari pendekatan Pemkot Solo kepada pertumbuhan PKL di Kota Solo serta dampaknya terhadap PKL yang sudah ada.

Penanganan Migrasi ke Kota dan Kegiatan Ekonomi Informal yang Efektif dan Non-diskriminatif

Barangkali, sudah saatnya para perencana dan penentu kebijakan kota memikirkan alternatif-alternatif lain dalam memandang persoalan PKL dan kawasan kumuh. Pandangan alternatif ini antara lain seperti yang diungkapkan Sandercock (1998) bahwa perencanaan kota seharusnya dapat mengenali suara kelompok-kelompok yang berbeda di dalam masyarakat. Kita dapat berspekulasi bahwa pemecahan atas pertumbuhan kawasan kumuh dan PKL di perkotaan, akarnya terletak di perdesaan (dan dengan demikian kebijakan “tutup pintu” diberlakukan

supaya orang-orang tidak bermigrasi dari desa ke kota). Akan tetapi, tetap penting untuk mengenali bahwa kota adalah milik kelompok masyarakat yang berbeda-beda.

Pendekatan di atas juga sebaiknya diterapkan di dalam penanganan PKL. Pendekatan yang represif dan mengutamakan pelarangan, apalagi yang kemudian dibarengi ekstraksi, menunjukkan bahwa PKL dilihat sebagai sumber gangguan terhadap ketertiban kota di satu sisi, namun di sisi lain sebagai sumber pendapatan bagi instansi atau oknum tertentu. Kenyataan menunjukkan, pola-pola represi ternyata tidak dapat menghentikan keberadaan –dan bahkan pertumbuhan– kelompok PKL di perkotaan. Demikian pula kebijakan-kebijakan yang sifatnya membatasi pertumbuhan PKL di perkotaan dalam bentuk kebijakan “tutup pintu”, seperti dengan razia KTP, terlihat hanya sedikit efektifitasnya dalam membendung arus migrasi desa ke kota.

Meskipun demikian, harus diakui bahwa tingkat migrasi ke kota dan urbanisasi, memang tidak dapat dibiarkan terjadi tanpa terkendali. Setiap kota mempunyai keterbatasan daya dukung, baik lingkungan maupun sarana dan prasarannya. Migrasi ke kota yang tidak terkendali,

pada akhirnya dapat menurunkan kualitas hidup di kota itu sendiri. Misalnya saja, mulai muncul masalah kesulitan air di musim kemarau dan banjir di musim hujan. Masalah ini setidaknya mulai terasa di sejumlah kota seperti Bandung dan Jakarta. Pertanyaan penting selanjutnya adalah bagaimana cara efektif mengendalikan pertumbuhan penduduk di perkotaan (terutama yang diakibatkan oleh migrasi), serta bagaimana sebaiknya pendekatan (pemerintah) kota terhadap mereka yang telah berada di kota?

Sejauh ini kita melihat, dari sisi pengendalian arus migrasi ke kota dan penataan kota, terdapat kecenderungan adanya diskriminasi antara kelompok penduduk “miskin” dan “kaya”. Penataan kota dalam bentuk penertiban dan penggusuran dengan alasan untuk keindahan dan ketertiban kota, lebih sering diarahkan kepada kelompok PKL dibanding kelompok lain. Keberadaan PKL misalnya diidentikkan dengan ketidaktertiban dan kemacetan lalu lintas. Padahal untuk kasus Bandung misalnya, kemacetan yang tinggi di kota ini disebabkan adanya *factory outlet* (FO) yang dibanjiri pengunjung dari luar kota. Jika kemudian PKL digusur dengan alasan menjadi penyebab kemacetan dan ketidakter-

aturan kota, perlakuan sama tidak diberikan kepada para pemilik FO. Padahal keberadaan mereka di jalan-jalan utama Kota Bandung tanpa diimbangi penyediaan lahan parkir memadai, justru yang menjadi biang kerok kemacetan di Kota Bandung.

Argumen lain yang dikemukakan untuk melakukan pendekatan represif terhadap kelompok PKL adalah karena kelompok ini dianggap merusak keindahan kota. Pandangan ini tidak hanya dipegang oleh para perencana kota, namun juga kelompok masyarakat lain, seperti yang ditunjukkan dalam kasus PKL di Durban dan Jakarta. Pandangan bahwa PKL menimbulkan kesemrawutan dan ketidakindahan, cenderung menggambarkan pandangan modernis yang beranggapan bahwa keindahan bersumber dari keteraturan, karena keteraturan cenderung mudah dikontrol (Scott 1998). Kembali pada contoh Kota Bandung yang sedang mengalami pertumbuhan pusat perbelanjaan modern (mall) dan FO yang cukup pesat. Di kota ini, seringkali muncul kasus desain bangunan yang mengabaikan ketentuan fisik, misalnya mengenai tinggi bangunan yang diperbolehkan, disesuaikan dengan kondisi geografis kota ini. Sehingga sebenarnya, bangunan-bangunan

yang dibangun pengusaha besar juga cenderung merusak keindahan.

Pada tataran lain, pendekatan kebijakan “tutup pintu” (berupa mahalnya biaya pengurusan KTP atau razia KTP terhadap penduduk) juga tidak terlihat efektif untuk mengendalikan arus migrasi. Seperti telah dijelaskan di awal, meningkatnya arus migrasi ke kota terjadi karena ketiadaan lapangan kerja di desa, dan adanya harapan bisa mendapatkan pekerjaan di kota. Penanganan arus migrasi ke kota-kota harus dilihat pula di dalam konteks hubungan desa-kota serta strategi pembangunan kota-kota di Indonesia, termasuk kota-kota kecil dan menengah di antara desa dan kota. Pada satu titik, kota besar seperti Jakarta dan Bandung akan mengalami titik jenuh dalam kegiatan ekonomi informalnya sekalipun. Pada titik ini, pertumbuhan ekonomi informal dapat merembes pada kota-kota menengah di sekitar Bandung. Hal ini diindikasikan dengan peningkatan jumlah PKL di kota-kota kecamatan di Kabupaten

Bandung yang berbatasan dengan Kota Bandung, seperti Kecamatan Banjaran dan Soreang (Pikiran Rakyat 2007).

Kesimpulan

Tulisan ini menunjukkan bahwa isu kegiatan ekonomi informal perkotaan, khususnya PKL, merupakan isu yang kompleks, baik dari sisi teoretis maupun kenyataan. Dari sisi teoretis, terdapat persoalan pendefinisian ekonomi informal serta batasan skala dari kegiatan ekonomi informal ini. Sementara dari sisi kenyataan, terlihat bahwa pendekatan kebijakan sejumlah pemkot yang cenderung represif dan diskriminatif, tidak cukup berhasil dalam membatasi jumlah PKL maupun penataannya. Pertumbuhan kegiatan ekonomi informal di perkotaan juga harus dilihat dalam kerangka hubungan desa-kota. Sejauh ini, masih diperlukan kajian-kajian lebih mendalam mengenai isu kegiatan ekonomi informal perkotaan ini.

Daftar Pustaka

- Brinkhoff, T. (2008). "Province of Indonesia and Urban Population of Municipalities that Exceeds 50,000." Diunduh dari <http://www.citypopulation.de/Indonesia.html>. 31 January 2008.
- Bromley, R. (1979). "Introduction-the Urban Informal Sector : Why It Is Worth Discussing?" *The Urban Informal Sector : Critical Perspectives on Employment and Housing Policies*. R. Bromley. Oxford, Pergamon Pers: 1031-1032.
- Clark, G. (1988). *Traders Versus the State : Anthropological Approaches to Unofficial Economies*. Boulder, Westview Press.
- Cross, J. C. (1998). "Co-optation, Competition, and Resistance : State and Street Vendors in Mexico City." *Latin American Perspectives* 25(2): 41-61.
- Davis, M. (2004). "Planet of slums : Urban Involution and The Informal Proletariat." *New Left Review* 26: 5-34.
- ILO (2002). *Women and Men in the Informal Economy : A Statistical Picture*. Geneva, International Labor Office.
- Jellinek, L. and Asian Studies Association of Australia. (1991). *The Wheel of Fortune : The History of a Poor Community in Jakarta*. Sydney, Asian Studies Association of Australia in association with Allen and Unwin.
- Kuntjoro-Jakti, D., Ed. (1986). *Kemiskinan di Indonesia*. Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.
- Lund, F. and C. Skinner (2004). "Integrating the Informal Economy in Urban Planning and Governance : A Case Study of The Process of Policy Development in Durban, South Africa." *International Planning Development Review* 26(4): 431-456.
- McGee, T. G. (1973). *Hawkers in Hong Kong : a Study of Planning and Policy in a Third World City*. Hong Kong, Center of Asian Studies University of Hong Kong.
- Popke, E. J. and R. Ballard (2004). "Dislocating modernity : Identity, Space, and Representations of Street Trade in Durban, South Africa." *Geoforum* 35(1): 99-110.
- Ramli, R. (1992). *Sektor Informal Perkotaan : Pedagang Kaki Lima*. Jakarta, Ind-Hill.
- Pikiran Rakyat (2007). "PKL Eksodus ke Kabupaten Bandung?" Diunduh dari http://bandungkab.go.id/index.php?Itemid=22&id=587&option=com_content&task=view, 3 Oktober 2008.
- Sandercock, L. (1998). *Towards cosmopolis : planning for multicultural cities*. New York, John Wiley.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing Like a State : How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven, Yale University Press.
- Smart, J. (1989). *The Political Economy of Street Hawkets in Hong Kong*. [Hong Kong], Centre of Asian Studies, University of Hong Kong.
- Soedjatmoko, K. C., I. Sadoko, et al. (1995). *Dinamika Ekonomi Informal di Jakarta :*

- Industri Daur Ulang, Angkutan Becak, dan Pedagang Kaki Lima. Jakarta, Penerbit Universitas Indonesia.
- Soto, H. d. (2000). *The Mystery of Capital : Why Capitalism Triumphs in The West and Fails Everywhere Else*. New York, Basic Books.
- BPS Bappenas, UNFPA, 2008. “*Proyeksi Penduduk Indonesia 2000-2025*”. Diunduh dari <http://www.datastatistik-indonesia.com/proyeksi/>, 3 Oktober 2008.
- Tripp, A. M. (1997). “*Changing the Rules: The Politics of Liberalization and the Urban Informal Economy in Tanzania*.” Diunduh dari <http://texts.cdlib.org/xtf/view?docId=ft138nb0tj&query=&brand=ucpress>
- UN Habitat. (2008). “*Statistical Overview*.” Diunduh dari <http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=47>, 31 Januari 2008.
- United Nations (2005). *World Population Prospects : The 2005 Revisions*.
- Urban and Regional Development Institute (n.a). *An Assessment Report of The Indonesian Situation of Public-partnership and The Informal Economy Jakarta*, Urban and Regional Development Institute.
- Wimberley, R. and M. Kuliwoski. (2007). “*Mayday 23 : World Population Becomes More Urban than Rural*.” Diunduh 31 Januari, 2008.