

# STUDI BANDING KEBIJAKAN PENATAAN PEDAGANG KAKI LIMA DI PUSAT KOTA ANTARA KOTA MALANG DENGAN KOTA SEMARANG

Oleh : Ida Hayu D., Fathurrohman

## ABSTRACT

*Focus of this research is empirical evidence of the contradictory condition of Simpang Lima public square of Semarang city and Simpang Empat of Malang city. Simpang Lima is not well arranged, traffic jammed, and crowded up by the sidewalk traders whereas Simpang Empat of Malang is clean and free from any sidewalk traders activities. This research used comparative policy analysis method.*

*The result shows that philosophically there is a significant difference in the city management to control this important public space area. The Municipal Law No.1, 2000 and the Mayor's Stipulation No. 580, 2000 in Malang strictly prohibit strictly any activity of sidewalk traders in Simpang Empat area, while there is no similar policy in the Municipal Law No. 11, 2000 and the Mayor's Stipulation No 511/3/16, 2001 for Simpang Lima area in Semarang.*

**Keywords:** Policy analysis, Sidewalk traders, City Management

## A. PENDAHULUAN

Setiap kota memiliki wajah/pusat kota yaitu lokasi unggulan sebagai pusat kegiatan : usaha, rekreasi, perkantoran, pertokoan, atau yang lainnya. Pada pusat kota yang syarat dengan kegiatan formal biasanya menjadi daya tarik bagi kegiatan sektor informal yaitu Pedagang Kaki Lima (PKL), karena banyak dikunjungi orang.

Antara sektor formal dan informal terdapat perbedaan pola dan jenis kegiatannya, terkadang terjadi hubungan yang saling menguntungkan, namun juga dapat menimbulkan hubungan negatif yang saling merugikan. Kawasan Simpang Lima sebagai pusat pemerin-

tahan dan kegiatan usaha, sekaligus sebagai wajah Kota Semarang terkesan jorok, semrawut, trotoar yang dipenuhi pedagang kaki lima. Pendirian tenda darurat untuk aktivitas pedagang kaki lima yang seharusnya menggunakan model bongkar pasang (*knockdown*) kenyataannya sebagian berfungsi sebagai tempat tinggal, sekaligus untuk tempat berjualan.

Sebagai wajah Ibu Kota Propinsi Jawa Tengah, kawasan Simpang Lima yang memiliki bangunan modern : Masjid Baiturrohman, Citraland Mall, Matahari *Departement Store*, Super Market, Ramayana Plaza, Simpang Lima Plaza, dan lainnya menyandang

masalah lingkungan yang tergolong berat, yaitu keberadaan pedagang kaki lima yang tidak teratur dan kotor.

Kondisi yang kontras bisa ditemukan di alun-alun Kota Malang Propinsi Jawa Timur. Di pusat kota pedagang kaki lima tertata rapi tidak bertebaran di trotoar jalan, akan tetapi menyatu dengan Pasar Swalayan, Ramayana Plaza, Sarinah Plaza, Mitra Plaza, dan lainnya.

Dua kondisi yang berbeda ini menarik untuk diteliti dengan memfokuskan pada dimensi (variabel) kebijakan Pemda dalam penataan kota dan pemanfaatan ruang perkotaan, kegiatan paguyuban pedagang kaki lima dengan para pengusaha.

Berdasarkan kondisi obyektif dari hasil pengamatan (survey pendahuluan) di lapangan, menunjukkan bahwa penataan pedagang kaki lima di pusat kota Malang Jawa Timur lebih tertib sehingga wajah kota tampak bersih dan asri, sedangkan kawasan Simpang Lima sebagai wajah Ibu Kota Propinsi Jawa Tengah, terkesan tidak teratur dan kotor, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah isi (*countain*) kebijakan Pemerintahan Kota Malang dan Semarang dalam mengatur dan menata pedagang kaki lima di pusat perkotaan?
2. Bagaimanakah konteks (variabel : ruang, pedagang, pengusaha, Pemda) dalam mendukung implementasi kebijakan penataan pedagang kaki lima yang

diterapkan oleh masing-masing Kota (Semarang dan Malang).

Prinsip pemanfaatan ruang berdasarkan pendekatan lingkungan adalah memandang tanah/ruang bak organisme hidup yang memiliki kemampuan daya dukung. Kota (ruang) akan mampu memberikan pelayanan/kenyamanan manakala tidak melebihi kemampuan daya dukung lingkungan, namun manakala melebihi kapasitas daya dukung lingkungannya dan kemampuan daya dukung kota menurun, kota menjadi rusak.

Kecenderungan penataan ruang kota di berbagai kota-kota besar di Indonesia dewasa ini terkesan *represif* atau lazim disebut *negative planning*. Lebih banyak berwujud larangan dan aturan-aturan yang keras ketimbang pembinaan dan pewadahan yang luwes dan kenyal (Sudanti dan Eko:1993:54). Akibat dari pembangunan perkotaan yang terkotak-kotak dan tidak memberikan ruang/wahana bagi pengembangan kepribadian kota.

Dalam penataan wilayah perkotaan harus diperhatikan secara seimbang antara unsur fisik bangunan dengan non fisik (kenyamanan) kota. Kota diibaratkan sebagai organisme hidup yang menampung kreativitas, perubahan, inovasi, dan kemampuan adaptasi. Oleh sebab itu dalam perencanaan pembangunan kota khususnya dalam penataan sektor formal dan informal, harus memperhatikan dimensi :

1. Kebijakan pemerintah;

Peraturan Daerah memegang peranan penting dalam perencanaan pembangunan kota terutama dalam penataan ruang, peruntukan lahan, dan keterkaitan antar ruang dan fungsi. Kebijakan tata ruang pemerintah daerah dapat dikaji pada RUTRK, RDTK dan peraturan tata ruang lainnya.

Terjadinya kondisi yang kontradiktif antara wajah Kota Malang dengan Semarang kemungkinan disebabkan perbedaan isi kebijakan dalam pengaturan keterkaitan antar fungsi pemanfaatan ruang.

Kemungkinan faktor penyebab ketidak teraturan pedagang kaki lima yang ada di Simpang Lima, karena implementasi kebijakan yang tidak konsisten atau lemahnya penegakan peraturan daerah. Secara teoritis Grindle (1989) telah mengidentifikasi adanya faktor *countiant* dan *contex* yang menyebabkan suatu kebijakan dapat diimplementasikan dengan baik. Untuk menghasilkan kebijakan yang adaptif Uphoff dan Coohen (1998) mengingatkan pentingnya perencanaan yang bersifat dari bawah ke atas (*bottom up planning*). Uraian tersebut menunjukkan betapa pentingnya peranan perumusan kebijakan dan implementasi dalam pembangunan kota.

2. Kemampuan dan potensi daerah;

Penataan ruang kota hendaknya disesuaikan dengan kebutuhan dan lahan yang tersedia, sehingga ruang kota dapat dimanfaatkan

secara optimal dengan tetap memperhatikan daya dukung lingkungan.

Kemampuan dana yang dimiliki pemerintah daerah dalam membangun dan mengembangkan fasilitas kota sangat terbatas, karena sebagian besar dana APBD maupun Dana Alokasi Umum (DAU) dari pemerintah pusat digunakan untuk anggaran rutin (gaji pegawai), sehingga diperlukan partisipasi pihak swasta dalam membangun fasilitas kota. Namun demikian pihak pemerintah kota tidak boleh mengorbankan kepentingan masyarakat banyak hanya untuk memenuhi kebutuhan seorang/beberapa pengusaha.

Adanya partisipasi dan kerjasama yang baik antara pemerintah kota dengan pihak swasta dalam mengembangkan dan memanfaatkan potensi daerah menurut Cheema dan Hosaka (1986) memang sangat dibutuhkan, meskipun demikian harus mempertimbangkan kondisi sosial, ekonomi, dan budaya yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat. Lebih lanjut Krupat (1976) menjelaskan bahwa pembangunan kota tanpa memperhatikan budaya masyarakat, maka kota akan mengalami keterasingan.

Sudanti dan Budiharjo (1989), telah menemukan beberapa kasus pengembangan wilayah kota yang akhirnya justru menimbulkan malapetaka seperti banjir, bencana longsor, dan kemacetan lalu-lintas, karena kerusakan ekosistem dan

pemaksaan pembangunan kota yang tidak sesuai dengan potensi/daya dukung lingkungannya. Kota membutuhkan *drainase*, resapan air, taman sebagai paru-paru kota, dan tempat terbuka.

3. Program pembangunan daerah; Cernia (1988), menyatakan bahwa unsur manusia adalah yang terpenting dalam setiap perumusan kebijakan pembangunan daerah, karena manusia adalah subyek sekaligus obyek dari pembangunan itu sendiri. Jika kota dipandang sebagai sistem, maka keseluruhan elemen dalam pembangunan, pengembangan dan penataan kota harus memperoleh porsi pada masing-masing elemen sistem secara proporsional yang tertata secara harmonis

Kota yang secara sosial ekonomi sangat timpang, atau secara sosial budaya sangat kontras dapat menimbulkan kesenjangan, *eksklusifisme*, *enclave*. Wajah kota menjadi tercabik-cabik, sehingga sistem tidak dapat berfungsi dengan baik, pada gilirannya kota akan mengalami kontra produktif, menanggung beban sosial yang tinggi. Bila demikian halnya maka upaya tenaga, pikiran, dan dana yang dicurahkan untuk pembangunan kota akan musnah dalam sesaat karena kerusakan sosial.

4. Masyarakat.

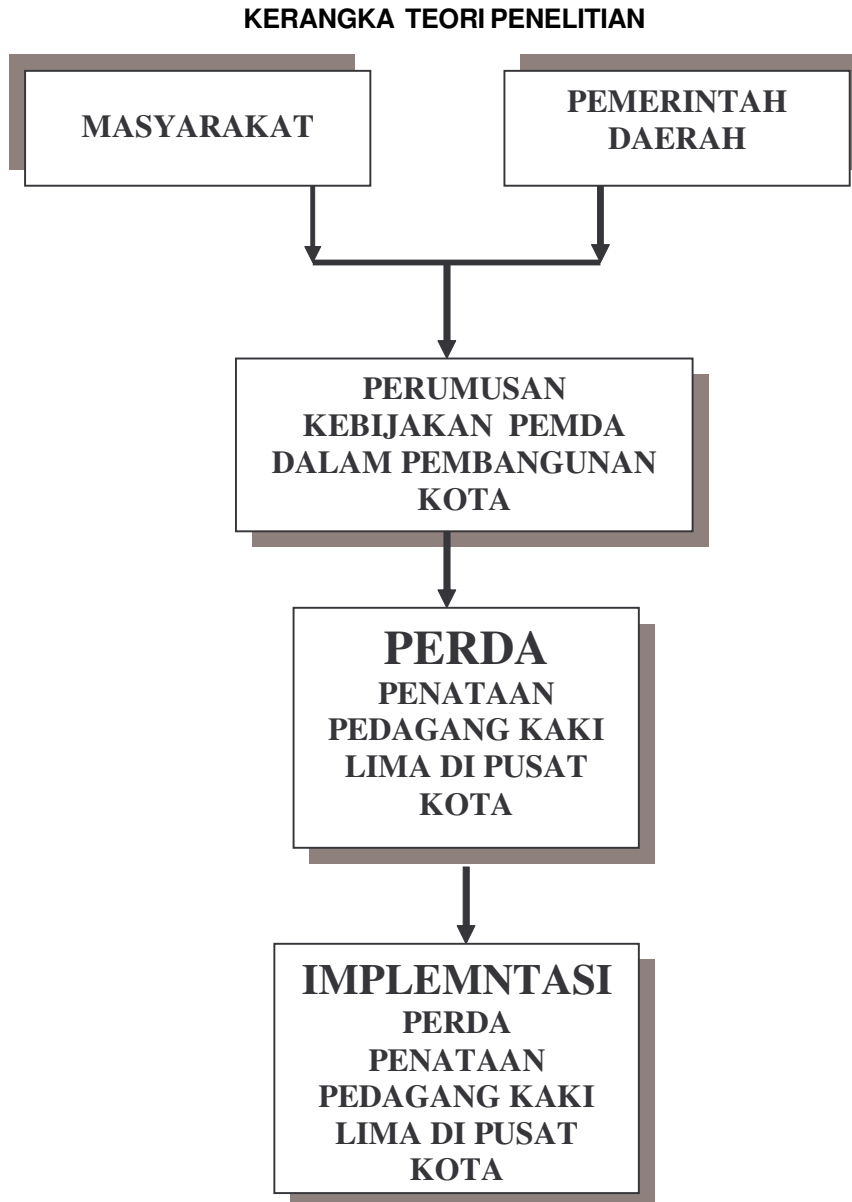
Wajah kota tak terlepas dari masyarakat yang menghuninya apakah kota akan menjadi cantik, molek, dan eksotik, atau gembel

compang camping tergantung dari penghuni kota itu sendiri. Kota memiliki karakteristik budaya secara fisik akan ditentukan oleh budaya masyarakat yang menghuninya madani atau primitif sebagaimana dinyatakan oleh (Daldjoeni, 1985 : 52) yang menyatakan "masyarakat mempunyai kriteria fisik (teritorial) yang terbagi ke dalam kelompok masyarakat kota dan pedesaan dan kriteria budaya terbagi dalam dua kategori yaitu masyarakat madani dan primitif.

Pembahasan kota tak lepas dari penataan ruang, sebagai eksistensi dari kebudayaan manusia dengan demikian membahas tata ruang kota dan permasalahannya akan lebih dapat memperoleh banyak pemahaman terhadap kebutuhan, perilaku masyarakat, dan kebijakan tata ruang kota. Salah satu fenomena dari budaya kota dikemukakan oleh (Daldjoeni; 1985 : 57). Toleransi sosial orang-orang kota secara fisik berdekatan tetapi secara sosial berjauhan. Dapat saja di sini orang berpesta dan pada saat yang sama tetangga menangisi orang yang mati.

Berdasarkan uraian di atas, bila kota dibangun berdasarkan kerangka pikir sistem, maka semua unsur (determinan) pembangunan kota harus mendapat perhatian yang proporsional termasuk keberadaan sektor informal di pusat kota. Secara skematis kerangka pikir pembangunan kota, khususnya penataan sektor informal (Pedagang Kaki

Lima), nampak pada gambar berikut ini :



**Gambar 1. Kerangka Teori Penelitian**

Tipe penelitian adalah perbandingan isi kebijakan Perda Penataan pedagang kaki lima di Kota Semarang Jawa Tengah dan Malang Jawa Timur. Unit analisis dalam penelitian ini Perda/SK Wali Kota. Teknik Analisis : *content analysis*, membandingkan isi kebijakan (Perda) tentang penataan pedagang kaki lima di dua kota tersebut. Informan: Pejabat Pemda, pedagang kaki lima. Teknik Pengumpulan Data: dokumentasi, wawancara, dan observasi.

## **B. HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **1. Kebijakan Kota Semarang**

Hasil penelitian diperoleh informasi bahwa terdapat perbedaan yang bermakna dalam penetapan kawasan etalase kota antara Pemerintahan Kota Semarang dengan Malang. Pemerintahan Kota Semarang telah menetapkan bahwa kawasan Simpang Lima adalah untuk lokasi kegiatan pedagang kaki lima. Hal ini terlihat dari Perda Kota Semarang No. 50 Tahun 1992, Peraturan Daerah Kota Semarang No. 11 Tahun 2000, Tentang Pengaturan Pedagang Kaki Lima (PKL) dan Surat Keputusan Walikota Semarang No. 511/3/16 Tahun 2001. Kenyataan ini sesuai dengan pernyataan Sabatier dan Mazmainan dalam Wibowo (1996) yang menyatakan bahwa keberhasilan model *top down* akan ditentukan oleh peraturan.

Meskipun telah terjadi kontroversi dan perubahan tata guna lahan antara aliran yang menyatakan bahwa kawasan Simpang Lima

sebagai kawasan budaya sebagaimana dinyatakan oleh Agustina Sekretaris Komisi C DPRD "Simpang Lima kondisinya sudah kompleks. Sulit jika kawasan itu dikembalikan sesuai rencana tata kota awal. Dulu memang kawasan tersebut dibentuk untuk kawasan budaya. Tapi sekarang sudah berkembang menjadi kawasan bisnis. Untuk menata daerah harus ada kesadaran dari semua *stakeholder*, mulai dari Pemkot, pedagang, pengusaha, tukang parkir, sampai pengunjung". Hal yang senada juga diungkapkan oleh Benny D. Setianto pada Harian Kompas 7 Juni 2004, kawasan Simpang Lima yang sebelumnya merupakan *civic center* sudah berubah fungsi menjadi distrik bisnis yang padat. Menurut Benny, hal ini menunjukkan kebijakan Pemerintah Kota (Pemkot) yang tidak jelas dalam menata dan mengantisipasi perubahan fungsi sebuah ruang. Di dalam Peraturan Daerah Kota Semarang No. 11 Tahun 2000, yang mengatur kegiatan PKL tidak ada indikasi pasal yang secara khusus menunjukkan pelarangan kegiatan PKL di alun-alun dan sekitarnya sebagaimana yang ada di Perda Kota Malang No. 1 Tahun 2000.

Farchan (2004), mengungkapkan bahwa melalui Evaluasi Rencana Induk Kota (RIK) Semarang bagian wilayah Kota Simpang Lima (1985), Pemkot mengusulkan sebagaimana diungkapkan Kasubid Pengembangan Wilayah Bappeda Kota Semarang, Rencana Detail Tata

Ruang Kota Semarang (RDTRK) 1995-2005 menetapkan kawasan Simpang Lima sebagai perdagangan dan jasa. Kendati Pemkot berwenang mengatur warganya melalui Rencana Detail Tata Ruang Kota (RDTRK), dinamika tetap sulit dikendalikan karena hukum bisnis menuntut pertumbuhan tersebut.

Bahwa kawasan Simpang Lima berdasarkan kondisi empiris telah terjadi perkembangan wilayah yang tak terkendali dan cenderung sebagai campuran antara tradisional dan modern yang menjadi salah satu ciri kota metropolitan. Menurut Pujo (Juni, 2004) Pembangunan kota modern sudah tidak lagi terbagi-bagi berdasarkan zona-zona tertentu sebagaimana kawasan perumahan pusat bisnis, dan perkantoran saja. Justru sebaliknya pembangunan kota modern lebih berorientasi pada pembangunan kota campuran (*mixuse*). menyatakan bahwa pihak yang berwenang di semua kota besar dunia sekarang ini telah mempertimbangkan aspek integrasi dan campuran dalam melakukan konsep integrasi campuran itu, sudah tidak lagi mengenal pembagian zona-zona tertentu, akan tetapi lebih pada pertimbangan ekonomi dan ekologi. Berdasarkan pertimbangan tersebut masyarakat dapat melengkapi semua kebutuhan kota secara sektoral. Pembagian zona (*zoning*) dapat menjadikan kota tidak berkembang sehingga berpengaruh terhadap perekonomian masyarakat dan kota.

## **2. Kebijakan Pemerintahan Kota Malang**

Menetapkan bahwa kawasan Simpang Empat tetap terlarang untuk kegiatan Pedagang Kaki Lima (PKL), kawasan tersebut difungsikan sebagai etalase kota untuk tempat rekreasi, dan taman kota. Hal ini terlihat pada Peraturan Daerah Kota Malang No. 1 Tahun 2000 Pengaturan dan Pembinaan Pedagang Kaki Lima dan Keputusan Walikota Malang No. 580 Tahun 2000 Tentang Penataan Lokasi Usaha Pedagang Kaki Lima, yang tidak mencantumkan kawasan Simpang Empat untuk kegiatan/lokasi pedagang kaki lima. Hal ini tertuang dengan tegas pada Bab III. Pasal 3. Setiap kegiatan usaha Pedagang Kaki Lima dilarang pada butir (a) Melakukan kegiatan usahanya di dalam alun-alun kota dan sekitarnya, sesuai dengan pernyataan Grindle (1980) yang menyatakan bahwa isi kebijakan dipengaruhi efektivitas kebijakan.

## **3. Kegiatan Pedagang Kaki Lima**

Simpang Lima Semarang, karena letak kawasan ini tergolong strategis maka sangat menarik PKL, sebagian berdagang permanen tiap hari. Namun ada juga yang insidental. Misalnya tiap Minggu pagi, lapangan di kawasan tersebut dipadati pedagang tiban dengan beragam jenis dagangan. Tak pelak, predikat kawasan macetpun melekat di kawasan ini. "Mungkin *crowded*-lah istilah yang tepat untuk menggambarkan kawasan jantung Kota

Semarang itu. Macet, bising, padat, dan semrawut serta penuh polusi setiap hari," ungkap Christina.

Kawasan Simpang Empat di Jalan Merdeka Kota Malang, kegiatan PKL dilakukan di kompleks Pujasera dan Toserba yang ada di sekitar Kawasan Simpang Empat. Meskipun terkadang ada beberapa PKL yang melanggar berjualan di dekat kawasan terlarang tersebut namun jumlahnya sangat sedikit sekitar 8 pedagang dan mereka menggunakan gerobak dorong dengan maksud mudah menghindari/melarikan diri manakala terjadi penertiban PKL. Di kawasan Simpang Lima Kota Semarang jumlah PKL sekitar 400 jumlahnya.

Menurut laporan Suara Merdeka (Mei, 2004) di malam hari kawasan Simpang Lima selain untuk aktivitas utama PKL ternyata juga memiliki daya tarik tersendiri. Boleh dibilang, semua jenis perdagangan seksual, bisa ditemui di kawasan ini, mulai dari ciblek jalanan, pelacur, waria, *gay*, lesbian, hingga gigolo kelas atas sering *ngetem* di sini. Pengawasan sektor publik yang digunakan semata-mata untuk kepentingan masyarakat umum di Kawasan Simpang Empat Kota Malang benar-benar mendapat perhatian, selain tertata rapi dan bersih, dan memang betul-betul dimanfaatkan untuk sarana rekreasi yang sehat. Penerangan yang cukup dan rindangnya tanaman di kawasan ini, cukup berhasil menekan tindak asusila dan kriminalitas. Berbeda

halnya terhadap kebijakan Walikota Semarang, di mana PKL yang ada di atas Lapangan Pancasila Simpang Lima, toleransi hanya berlaku pada malam Minggu dan Minggu pagi. "Untuk mereka yang berdagang di luar ketentuan itu, siap-siap saja bila sewaktu-waktu ada petugas yang membongkarnya. Sebab mereka menempati lokasi yang secara hukum dilarang". Toleransi yang berlebihan dan kebijakan peningkatan PAD dari kegiatan sektor informal diduga turut memacu peningkatan kegiatan PKL di Kawasan Simpang Lima. Hasil penelitian Rudanto (2004) menginformasikan bahwa kehadiran PKL menyebabkan wajah kota menjadi kumuh, sebagaimana diungkapkan oleh 91,49%. Tercatat 61,94% yang kurang mendukung kawasan Simpang Lima dibebaskan untuk kegiatan pedagang kaki lima.

## C. PENUTUP

### 1. Simpulan

Ada perbedaan filosofi kebijakan dalam pengelolaan pedagang kaki lima antara Kota Semarang dengan Kota Malang. Di Kota Semarang dengan Kota Malang, dalam pengelolaan pedagang kaki lima Pemerintah Daerah Kota Semarang menggunakan pendekatan ekonomi dengan menarik retribusi kepada para pedagang, sehingga pedagang memiliki persepsi bahwa keberadaan mereka legal. Di Kota Malang secara tegas keberadaan Pedagang Kaki Lima (PKL) di alun-alun Simpang Empat



di larang, oleh karenanya Pemerintah Daerah Kota Malang tidak memungut retribusi, sehingga memungkinkan Pemda untuk melakukan operasi justisi pada lokasi/kawasan yang dilarang untuk kegiatan pedagang kaki lima.

Konsekuensi keberadaan pedagang kaki lima yang berlokasi di kawasan Simpang Lima memperoleh tanggapan yang bervariasi, sebagian responden mendukung adanya kegiatan PKL dengan alasan saling membutuhkan dan perluasan kesempatan kerja sebagian yang lainnya menolak karena alasan kemacetan lalu lintas dan kebersihan kota.

## 2. Saran

Solusi yang wajar adalah : 1) Penataan pedagang kaki lima berdasarkan kualifikasi modal usaha, karena pada kenyataannya tidak semua pedagang kaki lima memiliki modal kecil, bahkan sebagian pemodal besar dengan keuntungan > Rp 200.000,-/hari; 2) Optimalisasi pemanfaatan kawasan bisnis Plaza Simpang Lima dan kawasan Super Ekonomi.

## DAFTAR PUSTAKA

Brutland, Gro Harlem. 1987. *Our Common Future*. New York : Oxford University Press.

Cernia, Mitcahel. 1988. *Mengutamakan Manusia Di dalam Pembangunan*. Jakarta : UI Press.

Dadjoeni, N. 1992. *Seluk Beluk Masyarakat Kota*. Bandung : Alumni.

Eko Budiharjo. & Sudanti. 1993. *Kota Berwawasan Lingkungan*. Bandung: Alumni.

Grindle, Marilee S. 1980. *Politics and Policy Implementation in Third World*. New Jersey : Princeton University Press.

Koentjaraningrat. & Emmerson, Donald K. *Aspek Manusia Dalam Penelitian Masyarakat*. Jakarta : Gramedia.

Nasir, Moh. 1988. *Metode Penelitian Sosial*. Jakarta : Gramedia.

Sabatier. & Mazmainan. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Suparlan, S. 1984. *Kemiskinan di Perkotaan*. Jakarta.

Tjokrowinoto, Mulyarto. 1996. *Pembangunan Dilema dan Tantangan*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

Uphoff, Norman. 1988. *Menyesuaikan Proyek pada Manusia*. Jakarta: UI Press.

Widihandoyo, David S. 1994. Partisipasi dalam Proyek-Proyek Birokrasi. Majalah *Kritis*, No: 4.