

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1997 membuat terpuruk perekonomian Indonesia dan mengakibatkan timbulnya berbagai efek negatif dalam kehidupan bangsa. Efek negatif tersebut bukan saja dalam kehidupan ekonomi, tetapi juga bidang politik dan sosial kemasyarakatan. Krisis tersebut membuat para elit politik harus melakukan berbagai perubahan mendasar (reformasi) ekonomi dan politik. Salah satu tekad untuk melakukan perubahan mendasar itu adalah diterbitkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, yang kemudian direvisi menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini memberikan kewenangan yang luas kepada daerah secara proporsional dalam bentuk pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya, perimbangan keuangan pusat dan daerah serta lainnya. Dengan demikian setiap daerah diberi keleluasaan untuk mengerahkan dan memberdayakan seluruh potensi yang dimilikinya bagi kesejahteraan masyarakat (antara lain dengan melakukan upaya-upaya yang dapat meningkatkan perekonomiannya).

Dampak dari krisis ekonomi tersebut tidak hanya menambah jumlah penduduk miskin tetapi juga menghancurkan hasil-hasil pembangunan yang telah dicapai. Pada periode 1996-1999 jumlah penduduk miskin meningkat dari 34,01 juta pada tahun 1996 menjadi 47,97 juta pada tahun 1999. Secara persentase penduduk miskin meningkat dari 17,47 persen menjadi 23,43 persen. Melemahnya nilai tukar mata uang rupiah terhadap US dollar mengakibatkan sebagian besar sektor produksi menurunkan produksinya, antara lain dengan mengurangi tenaga kerjanya/pemutusan hubungan kerja (PHK). Hal ini selanjutnya berdampak pada meningkatnya angka pengangguran. Para tenaga kerja ini tentu harus melanjutkan hidupnya untuk menghasilkan pendapatan, seperti : mencari perkerjaan lainnya atau melakukan usaha sendiri. Usaha sendiri yang dimaksud antara lain seperti usaha kaki lima (pelakunya lebih dikenal dengan pedagang kaki lima).

Universitas Indonesia

Tabel 1.1
Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Indonesia
Menurut Daerah Tahun 1996-2008

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (Juta Orang)			Persentase Penduduk Miskin (Persen)		
	Kota	Desa	Kota+Desa	Kota	Desa	Kota+Desa
1996	9.42	24.59	34.01	13.39	19.78	17.47
1998	17.60	31.90	49.50	21.92	25.72	24.23
1999	15.64	32.33	47.97	19.41	26.03	23.43
2000	12.30	26.40	38.70	14.60	22.38	19.14
2001	8.60	29.30	37.90	9.76	24.84	18.41
2002	13.30	25.10	38.40	14.46	21.10	18.20
2003	12.20	25.10	37.30	13.57	20.23	17.42
2004	11.40	24.80	36.20	12.13	20.11	16.66
2005	12.40	22.70	35.10	11.68	19.98	15.97
2006	14.49	24.81	39.30	13.47	21.81	17.75
2007	13.56	23.61	37.17	12.52	20.37	16.58
2008	12.77	22.19	34.96	11.65	18.93	15.42

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2009

Pedagang kaki lima di Indonesia sering dikaitkan dengan masalah-masalah ekonomi dan sosial, seperti tingginya tingkat kemiskinan, besarnya jumlah pengangguran, ketimpangan distribusi pendapatan, proses pembangunan yang tidak merata antara daerah perkotaan dengan pedesaan dan masalah urbanisasi. Dengan kata lain, keberadaan usaha kaki lima muncul sebagai akibat dari hal-hal yang disebut ini, namun juga diharapkan dapat memberikan kontribusi positif yang signifikan dalam mengatasi masalah-masalah tersebut di atas.

Keberadaan pedagang kaki lima umumnya tidak terorganisir dan tertata secara khusus melalui peraturan, dimana pelaku pedagang kaki lima adalah tenaga kerja yang tidak memperoleh tempat atau pekerjaan di sektor formal. Aktifitas ekonomi PKL seringkali dilakukan di berbagai fasilitas infrastruktur kota seperti trotoar/bahu jalan, badan jalan, halte, stasiun dan fasilitas umum lainnya. Diantara dampak negatif dari aktifitas ekonomi itu adalah berkurangnya fungsi fasilitas umum yang ada, menambah kesemrawutan kota dan seringkali menjadi sumber kemacetan. Namun di sisi lain, usaha kaki lima ini mampu menghidupi sebagian masyarakat Indonesia yang relatif miskin dan kehilangan pekerjaan di sektor

Universitas Indonesia

formal di masa krisis. Kenyataan yang disebut terakhir ini menjadi penting mengingat semakin terbatasnya daya serap sektor formal terhadap total angkatan kerja yang ada. Persoalannya hanyalah bagaimana langkah kebijakan yang strategis untuk menangani usaha kaki lima tersebut.

Keberadaan pedagang kaki lima di Kota Administrasi Jakarta Utara pada umumnya tidak jauh berbeda dengan kondisi tersebut di atas, dimana banyak fasilitas sosial dan fasilitas umum yang digunakan untuk berdagang sehingga seringkali menimbulkan masalah-masalah perkotaan. Hal ini dapat terlihat, dari pemberitaan di media massa mengenai operasi penertiban PKL, yang dilakukan oleh pemerintah setempat (lihat halaman 7).

Kota Administrasi Jakarta Utara merupakan salah satu dari enam wilayah Kota/Kabupaten di Provinsi DKI Jakarta, yang memiliki jumlah penduduk sebanyak 1.421.265 jiwa. Kepadatan penduduk Jakarta Utara adalah sebesar 10.958,94 jiwa/km² pada bulan Maret 2009. Kota Administrasi Jakarta Utara merupakan pusat perdagangan, industri, pariwisata dan transportasi bagi Provinsi DKI Jakarta (Bappeda Provinsi DKI Jakarta).

Tabel 1.2
Jumlah Dan Kepadatan Penduduk per Wilayah/Kota Di DKI Jakarta
Bulan : Maret 2009

Wilayah	WNI		WNA		Total	Luas (Km ²)	Kepadatan/ Km ²
	Lk	Pr	Lk	Pr			
Jakarta Pusat	506.883	420.341	198	140	927.562	47,14	19.655,54
Jakarta Utara	776.804	643.940	276	245	1.421.265	129,69	10.958,94
Jakarta Barat	869.713	764.912	334	319	1.635.278	125,25	13.056,11
Jakarta Selatan	1.062.786	830.521	396	256	1.893.959	145,73	12.996,36
Jakarta Timur	1.420.952	1.193.472	113	105	2.614.642	188,26	13.888,46
Kep. Seribu	11.338	10.341	0	0	21.679	8,7	2.491,84
Total	4.648.476	3.863.527	1.317	1.065	8.514.385	644,77	73.047,25

Sumber : Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil DKI Jakarta.

Pertumbuhan dan perkembangan usaha kaki lima di DKI Jakarta, disatu pihak disebabkan oleh laju pertumbuhan (kepadatan) penduduk, akibat arus urbanisasi, dipihak lain terbatasnya kesempatan kerja di sektor formal. Ini berdampak pada peningkatan jumlah pengangguran dan kemiskinan, yang kemudian mengakibatkan meningkatnya dan tumbuh serta berkembangnya usaha kaki lima. Artinya, bahwa semakin tinggi kepadatan penduduk di Provinsi DKI Jakarta, dengan kapasitas sektor pertanian yang terbatas (tidak berubah dalam hal luas dan teknologi), semakin padat jumlah pekerja, dan semakin rendah produktifitas serta pendapatan riil per pekerja di sektor tersebut, akhirnya menimbulkan kemiskinan. Akibat lanjutnya adalah semakin besar penawaran tenaga kerja ke UKM (Usaha Kecil Menengah) atau sektor informal termasuk pedagang kakilima. (Tambunan, 70;2002).

Tabel 1.3
Persentase Pengangguran di Provinsi DKI Jakarta
Agustus 2008 – Agustus 2009

Kota/Kabupaten	Angkatan Kerja (ribu)	Bekerja (ribu)	Pengangguran (ribu)	TPT* (%)
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
2008				
Kep. Seribu	7,9	6,98	0,92	11,65
Jakarta Selatan	1.112,52	979,45	133,07	11,96
Jakarta Timur	1.257,52	1.091,15	166,37	13,23
Jakarta Pusat	480,43	424,08	56,35	11,73
Jakarta Barat	1.127,37	1.013,16	114,21	10,13
Jakarta Utara	786,74	677,14	109,6	13,93
DKI Jakarta	4.772,48	4.191,96	580,52	12,16
2009				
Kep. Seribu	8,36	7,39	0,97	11,60
Jakarta Selatan	1.089,54	961,86	127,68	11,72
Jakarta Timur	1.200,58	1.025,14	175,44	14,61
Jakarta Pusat	480,66	421,12	59,54	12,39
Jakarta Barat	1.129,43	1.020,29	109,14	9,66
Jakarta Utara	779,16	682,59	96,57	12,39
DKI Jakarta	4.687,73	4.118,39	569,34	12,15

Sumber : BPS Provinsi DKI Jakarta (Sakernas Agustus 2008-Agustus 2009), diolah.

* Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) adalah rasio jumlah penganggur terbuka terhadap jumlah angkatan kerja

Tingkat pengangguran terbuka (TPT) di Kota Administrasi Jakarta Utara, periode Agustus 2008, adalah sebesar 13,93 persen. Ini merupakan rasio tertinggi dibandingkan dengan wilayah kota lainnya. Sedangkan pada periode Agustus 2009, terjadi penurunan sebesar 1,54 persen atau menjadi sebesar 12,39 persen. Namun penurunan tersebut hanya menjadikan TPT di Jakarta Utara menjadi tertinggi kedua setelah Jakarta Pusat.

Dari jumlah pengangguran tersebut tidak serta-merta semuanya dapat beralih ke usaha kaki lima, hal mana disebabkan oleh keterbatasan masing-masing individu seperti : keterbatasan modal, keterbatasan pengetahuan dan ketrampilan serta keterbatasan tersedianya lokasi usaha. Namun dengan mengembangkan usaha kaki lima yang sudah ada, diharapkan dapat menampung tenaga kerja baru sehingga mengurangi jumlah pengangguran. Perkembangan usaha kaki lima yang dimaksud dapat berupa peningkatan skala usaha dari kecil menjadi menengah, dan menengah menjadi usaha besar.

Hasil sensus usaha kaki lima di Provinsi DKI Jakarta tahun 2005 yang dilaksanakan oleh BPS Provinsi DKI Jakarta, terdapat 92.751 usaha yang menampung 139.394 orang pekerja. Populasi usaha kaki lima ini cukup besar dan tidak dapat disangkal akan membawa dampak negatif dan menimbulkan beban sosial (social cost) bagi pemerintah daerah maupun masyarakat Jakarta, meskipun dalam jangka pendek dapat berfungsi sebagai katup pengaman penyediaan lapangan kerja, terutama bagi mereka yang mempunyai keterampilan marjinal.

Lokasi usaha kaki lima, yang terdiri atas resmi dan tidak resmi, didasarkan pada legitimasi penggunaan lokasi (Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 111 Tahun 2004). Lokasi resmi karena status penggunaan lahan ditetapkan dengan keputusan Gubernur, sebaliknya yang tidak resmi adalah yang tidak termasuk dalam keputusan Gubernur tersebut merupakan lokasi tidak resmi/liar. Dari 92.751 usaha kaki lima yang ada di DKI Jakarta, hanya 19.960 usaha yang beroperasi dengan status resmi, atau sebesar 21,52 persen. Sisanya sebanyak 72.791 usaha, atau 78,48 persen merupakan usaha dengan status tidak resmi atau liar.

Tabel 1.4
Jumlah Usaha Kaki Lima di Provinsi DKI Jakarta
dan Status Lokasi Usaha Tahun 2005

No.	Kotamadya	Status Lokasi Usaha				Jumlah	%
		Resmi	%	Tidak Resmi	%		
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Jakarta Selatan	3.537	14,37	21.083	85,63	24.620	26,54
2	Jakarta Timur	4.321	23,58	14.006	76,42	18.327	19,76
3	Jakarta Pusat	4.367	22,91	14.698	77,09	19.065	20,56
4	Jakarta Barat	3.401	19,76	13.811	80,24	17.212	18,56
5	Jakarta Utara	4.334	32,04	9.193	67,96	13.527	14,58
DKI Jakarta		19.960	21,52	72.791	78,48	92.751	100

Sumber : BPS Provinsi DKI Jakarta.

Dari **Tabel 1.4** tersebut di atas, Kota Administrasi Jakarta Utara, memiliki persentase yang tertinggi untuk jumlah usaha yang beroperasi di lokasi resmi dibandingkan dengan wilayah kota lainnya, yaitu 4.334 usaha atau 32,04 persen. Sedangkan untuk PKL yang beroperasi di lokasi tidak resmi, sebanyak 9.193 usaha atau 67,96 persen, merupakan jumlah terkecil dibandingkan wilayah kota lainnya. Dari total jumlah PKL tidak resmi di DKI Jakarta, sebesar 78,48 persen, tentunya memberikan gambaran akan besarnya masalah atau dampak negatif, yang dapat ditimbulkan oleh usaha PKL terhadap lingkungan setempat.

Dari segi pola kerjanya, banyak PKL yang menggunakan trotoar maupun badan jalan. Hal ini menunjukkan besar implikasi negatif yang ditimbulkan, karena trotoar merupakan ruang publik (*public area*) yang diperuntukkan bagi pejalan kaki.

Peraturan Daerah DKI Jakarta Nomor 5 Tahun 1978 tentang Pengaturan Tempat Dan Usaha Serta Pembinaan Pedagang Kaki Lima Dalam Wilayah DKI Jakarta, pasal 2 ayat 2, secara tegas menyatakan : "siapapun dilarang berdagang/berusaha di bagian jalan/trotoar dan tempat-tempat untuk kepentingan umum". Pejalan kaki di pihak lain, secara tegas diwajibkan untuk menggunakan prasarana yang ada : trotoar, jembatan penyeberangan, zebra cross, halte (sesuai

Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum, pasal 2 ayat 1, 2 dan 3). Peraturan tersebut di atas jelas menegaskan bahwa PKL tidak diperkenankan berdagang secara sembarangan, dan wajib memiliki ijin untuk menggunakan fasilitas sosial dan fasilitas umum. Aktifitasnya diharapkan tidak menimbulkan masalah.

Tabel 1.5
Jumlah Dana Bergulir PPMK Menurut Kecamatan
Tahun 2002 - 2008

No.	Kecamatan	Dana Bantuan	Jumlah Pengusaha	Target Penerimaan	Dana Bergulir
1	Tanjung Priok	12.151.230.894	7.944	12.151.230.894	12.151.230.894
2	Koja	11.062.848.844	8.812	11.062.848.844	11.062.848.844
3	Cilincing	14.742.036.043	9.393	14.742.036.043	14.742.036.043
4	Penjaringan	9.979.375.745	6.054	9.979.375.745	9.979.375.745
5	Pademangan	6.234.965.447	2.901	6.234.965.447	6.234.965.447
6	Kelapa Gading	6.106.245.447	2.488	6.106.245.447	6.106.245.447
Total		60.276.702.420	37.592	60.276.702.420	60.276.702.420

Sumber : BPS Provinsi DKI Jakarta (Badan Pemberdayaan Masyarakat Jakarta Utara).

Melalui Program Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan (PPMK), pemerintah menyalurkan pinjaman dana bergulir kepada masyarakat. Hal ini diharapkan dapat digunakan sebagai tambahan modal usahanya. Dari **Table 1.5** terlihat, sebesar 60 milyar lebih telah digulirkan sejak tahun 2002 – 2008, dan diberikan kepada 37.592 pengusaha (termasuk usaha kaki lima) di Kota Adm. Jakarta Utara. Namun pinjaman ini hanya diberikan kepada mereka yang memiliki KTP DKI Jakarta, sehingga bagi PKL yang tidak memiliki KTP DKI atau penduduk pendatang, tidak dapat menerima pinjaman tersebut.

Berbagai kebijakan telah diterapkan pemerintah kota dalam menangani PKL, seperti relokasi, penertiban, dan bantuan dana bergulir. Namun kebijakan tersebut terbukti masih kurang efektif, karena banyak PKL yang kembali beroperasi di jalanan. Hal ini menekankan bahwa PKL, di daerah perkotaan, sulit diselesaikan secara parsial. Dengan kata lain, kebijakan penanganan PKL yang

Universitas Indonesia

bersifat jangka pendek dan tidak terintegrasi (mempertimbangkan segenap aspek yang menyelimutinya) perlu dihindarkan.

Kondisi tersebut di atas dapat dilihat dari banyaknya kegiatan penertiban yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Administrasi Jakarta Utara terhadap PKL tetapi tidak efektif, antara lain :

- a). Penertiban pedagang kakilima yang beroperasi di Jl Lorong 103, dan 104, Pasar Permai, Koja, Jakarta Utara (Jakut) protes terhadap sikap aparat yang membongkar lapak mereka tanpa kesempatan terlebih dulu. Bahkan, penertiban lapak yang dilakukan ratusan aparat Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Jakut dibantu kepolisian Polres Jakut, berakhir ricuh. (Berita Jakarta, 25/10/2009).
- b). Dirut PT Sinar Sosro, Joseph S Sosrodjojo, mengeluhkan penertiban Pedagang Kaki Lima (PKL) yang seringkali dilakukan secara arogan dan tidak manusiawi kepada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada acara kunjungan Presiden ke pabrik teh botol Sosro. (Antara News, 8/05/2009).
- c). Penertiban PKL di Jalan Melati dan Cempaka, Kelurahan Koja dalam rangka rangka menegakkan Perda 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum. Jalan tersebut akan dikembalikan fungsinya sebagai jalan umum yang nyaman. (Berita8.com, 9/12/2009).
- d). Penertiban PKL di jalan Lorong 104 oleh 1.500 petugas gabungan dari Satpol PP, Polres dan Kodim 0502 Jakarta Utara. Keberadaan PKL ini mengganggu kelancaran lalu lintas, ketertiban, keamanan, kebersihan dan kenyamanan warga sekitarnya. (Okezonenews, 12/11/2009)

1.2. Rumusan Masalah

Pemerintah Kota Administrasi Jakarta Utara telah melakukan kebijakan terkait dengan penanganan pedagang kaki lima, tetapi masalah-masalah yang diakibatkan oleh aktifitas pedagang kaki lima masih sering terjadi. Disatu sisi pemerintah kota memberikan kesempatan, perlindungan dan hak untuk berpartisipasi dalam kegiatan ekonomi bagi yang lemah atau penduduk miskin, namun disisi lain justru menghentikan kegiatan usaha mereka dengan melakukan penertiban.

Dari uraian latar belakang tersebut diatas, maka dapat dirumuskan masalah penelitian ini adalah : “Kebijakan penanganan PKL di Kota Administrasi Jakarta Utara relatif belum dapat mengatasi dampak negatif yang ditimbulkan dari keberadaan PKL ?”

1.3. Tujuan Penulisan

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah tersebut di atas, maka tujuan penelitian ini adalah : menentukan strategi yang tepat untuk dapat membuat kebijakan terhadap penanganan pedagang kakilima di Kota Administrasi Jakarta Utara, dengan mengedepankan upaya-upaya pemberdayaan masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraannya.

1.4. Hipotesa

Hipotesis dalam penelitian ini adalah diduga strategi kebijakan penanganan pedagang kakilima di Kota Administrasi Jakarta Utara berpengaruh besar terhadap pemecahan masalah yang ditimbulkan oleh aktifitas pedagang kaki lima.

1.5. Ruang Lingkup

Untuk lebih terfokus pada permasalahan dan sesuai dengan tujuan penelitian, maka pembahasan permasalahan dalam penelitian dibatasi pada :

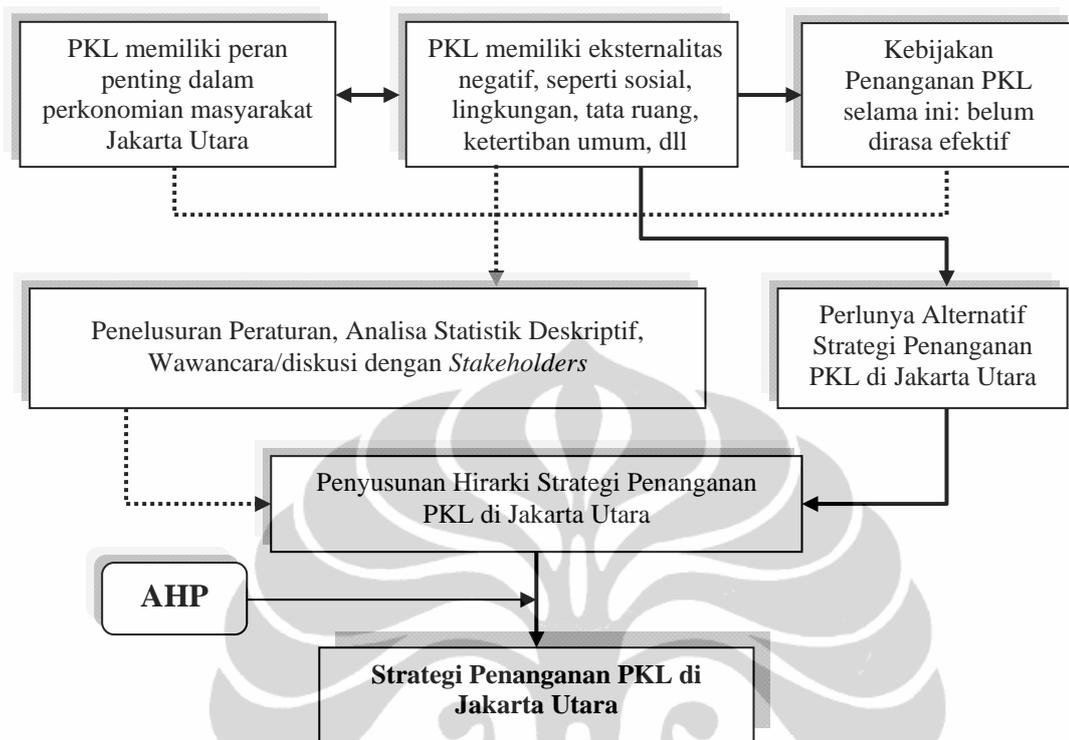
- a). Pelaksanaan penanganan pedagang kakilima di Kota Administrasi Jakarta Utara dengan pertimbangan Jakarta Utara sebagai pusat industri, perdagangan, pariwisata dan transportasi mempunyai daya tarik yang kuat bagi pelaku usaha termasuk kaki lima.
- b). Hasil yang ingin dicapai hanya sampai pada tingkat strategi penanganan PKL secara makro, tidak mengarah pada implementasi dan kontrol kebijakan.
- c). Analisa dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yg berlaku, khususnya di wilayah Kota Administrasi Jakarta Utara.

1.6. Metodologi

Penelitian ini akan dilakukan dengan menggunakan metode deskriptif dengan menggunakan data primer dan sekunder. Untuk keperluan pengumpulan dan analisis data, maka penulis akan melakukan tahapan :

- a). Penelusuran terhadap peraturan per-undang-undangan yang terkait dengan usaha kakilima/UKM, seperti : Undang-undang, Peraturan Daerah dan Keputusan Gubernur.
- b). Melakukan analisa statistik deskriptif terhadap data sekunder yang diperoleh dari BPS, Pemerintah Kota Administrasi Jakarta Utara dan sumber lainnya yang sesuai dengan tujuan penelitian.
- c). Wawancara langsung/diskusi secara mendalam, kepada pengambil keputusan kebijakan publik dan *stakeholder* yang memahami masalah pedagang kaki lima yang dianggap sebagai *expert* dalam hal usaha kaki lima, yaitu :
 - 1). Kelompok pemerintah, terdiri dari :
 - Walikota Jakarta Utara
 - Kepala Bapeko
 - Kasudin UKMK
 - Kabag. Perekonomian
 - 2). Kelompok DPRD (Komisi B)
 - 3). Kelompok NGO, terdiri dari :
 - Akademisi
 - Asosiasi Pedagang Kaki Lima
 - LSM
 - Pengusaha
- d). Menyusun hirarki strategi penanganan PKL dan memanfaatkan *Analytical Hierarchy Process (AHP)* untuk menentukan prioritas strategi kebijakan.

KERANGKA PIKIR



1.7. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat selain bagi penulis sendiri juga untuk :

- Menambah khasanah terkait studi tentang PKL, khususnya di DKI Jakarta;
- Memberikan penjelasan tentang kondisi, permasalahan, dan kebijakan penanganan yang telah dijalankan, terkait PKL di Kota Administrasi Jakarta Utara, kepada masyarakat umum;
- Memberikan saran/rekomendasi kebijakan, dalam penanganan PKL di Kota Administrasi Jakarta Utara;
- Sebagai referensi bagi para pengambil kebijakan, dalam penanganan PKL di Kota Administrasi Jakarta Utara.

1.8. Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini akan disusun dalam 5 (lima) bab, dengan sistematika sebagai berikut :

- a). Bab I Pendahuluan yang berisi latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penulisan, hipotesa, ruang lingkup, metodologi, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.
- b). Bab II merupakan landasan teori yang berisikan kajian literatur yang terkait dengan permasalahan dalam penelitian ini.
- c). Bab III berisikan tentang profil PKL dan kebijakan Kota Administrasi Jakarta Utara.
- d). Bab IV menjelaskan metodologi penelitian dan uraian dalam menyusun hirarki strategi penelitian.
- e). Bab V merupakan inti tesis ini yaitu hasil analisis dan pembahasan mendalam dengan menggunakan metodologi AHP.
- f). Bab VI adalah bab akhir dari tesis ini, yang berisikan kesimpulan, saran kebijakan dan alasan keterbatasan studi.